

A historical black and white photograph of miners in a tunnel, overlaid with a blue gradient. The miners are shirtless, wearing hats and carrying tools. The text '100 AÑOS' is prominently displayed in white.

100 AÑOS

DE SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE

Subsecretaría de Previsión Social



Libro:

100 años de Seguridad Social en Chile.

Recopilación, textos y edición:

Sergio Durán, historiador y académico.

Edición General:

Unidad de Comunicaciones, Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Fotografía:

Banco de fotos de memoriachilena.cl de Biblioteca Nacional de Chile.

Banco de Fotos de Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Gobierno de Chile.

Diseño e impresión:

Imprenta 44 Print.

1era impresión:

Septiembre de 2024.

Permitida la reproducción total o parcial citando la fuente.

www.previsionsocial.gob.cl

ÍNDICE

Cronología	05
Prólogo	09
Introducción	17
Capítulo I - De la caridad cristiana a la seguridad social	19
Capítulo II - La creación del Estado chileno de bienestar social (1924-1952)	25
Capítulo III - Crisis y reforma de la seguridad social (1952-1973)	35
Capítulo IV - La transformación neoliberal de la seguridad social (1973-1990)	47
Capítulo V - La seguridad social bajo los gobiernos de la Concertación (1990-2010)	53
Capítulo VI - La seguridad social en la actualidad	61
Capítulo VII - Desafíos de la Seguridad Social en Chile	69
Bibliografía	73

CRONOLOGÍA

1832

Primera ley de jubilaciones de los empleados públicos.

1850

Se constituye en Santiago la Sociedad de la Igualdad, agrupación de intelectuales liberales y artesanos que preludia las sociedades de socorros mutuos.

1853

Es fundada la Sociedad Tipográfica de Socorros Mutuos, luego llamada Unión de los Tipógrafos de Santiago.

1858

Se funda la Caja de Ahorros de Empleados Públicos.

1862

Nace la Sociedad de Artesanos La Unión, fundada por Fermín Vivaceta.

1898

Se establece el derecho a retiro por antigüedad a los empleados públicos (Ley N. 1146).

1906

Se dicta la Ley de Habitaciones Obreras (N. 1838), considerada la primera ley social.

1907

Se crea la Oficina del Trabajo.

1915

Es creada la Caja de Retiro y Montepío para el personal del Ejército y la Armada (Ley N. 3029).

1916

Se promulga la Ley de Indemnización por accidentes del trabajo (N. 3170).

1918

Se crea la Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado (Ley N. 3379).

1919

Es creada la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con Chile entre sus primeros integrantes.

1924

Ley de Seguro Obligatorio y creación de la Caja del Seguro Obrero (N. 4054). La Junta de Gobierno decreta (DL 44) la creación el Departamento (Ministerio) de Higiene, Asistencia y Previsión Social. Se reforma la ley de accidentes del trabajo reconociendo expresamente el principio de riesgo profesional (N. 4055). La Ley N. 4059 regula el contrato de trabajo entre patrones y empleados no obreros, creando para ellos un fondo de ahorro y previsión. Se crea la Oficina del Trabajo.

1925

La Constitución de 1925 garantiza "la protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social". Son creadas la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (DL 454) y la Caja de Empleados Particulares. El Departamento de Higiene, Asistencia y Previsión Social se reorganiza creando la Subsecretaría de Previsión Social y Trabajo (DL 323).

1927

Nueva organización ministerial crea el Ministerio de Bienestar Social, que incluye los Departamentos de Previsión Social y de Asistencia Social (DFL 2024). Se crea también la Caja de Previsión de los Carabineros de Chile (actual DIPRECA).

1931

Se promulga el Código del Trabajo.

1938

Son promulgadas las Leyes de Medicina Preventiva (N. 6174) y Madre y Niño (N. 6236).

1942

Se crea el Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA) a partir de la fusión de los servicios médicos de varias Cajas de Previsión (EMPART, CANAEMPU, etc.). Se celebra en Santiago la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

1952

Reforma de la Ley de Seguro Obligatorio (Ley N. 10383). Se crean el Servicio de Seguro Social y el Servicio Nacional de Salud.

1953

Mediante DFL 31 se crea la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA).

1957

Se constituye en Viña del Mar el Instituto de Seguridad de la Asociación de Industriales de Valparaíso y Aconcagua (ASIVA), la primera mutualidad de empleadores (actualmente IST). Se crea la Oficina del Trabajo.

1958

Informe de la Misión Klein Saks sobre el sistema previsional chileno. Gremios industriales fundan en Santiago la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS).

1959

Se crean el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Salud Pública (DFL N. 25).

1964

La Comisión Prat publica su informe sobre el sistema previsional.

1966

Es creada la Mutual de Seguridad por la Cámara Chilena de la Construcción.

1968

Nueva Ley sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades profesionales (Ley N. 16.744). La administración del seguro recae en las mutualidades de empleadores.

1970

El Estatuto de Garantías Democráticas (Ley N. 17.398) consagra el derecho a la seguridad social a nivel constitucional.

1973

Es creado el Sistema Único de Asignaciones Familiares (DL N. 97).

1974

Se decreta (DL 446) una pensión mínima para quienes no cumplen requisitos de edad de las Cajas y se fija un monto uniforme (10 mil escudos) para las pensiones mínimas, sin distinguir entre categorías ocupacionales.

1975

Creación de Fondo de Pensiones Asistenciales dirigido a inválidos y ancianos carentes de recursos (DL 869).

1979

Se dan a conocer las llamadas “siete modernizaciones”, que incluyen la seguridad social. Reorganización del Ministerio de Salud y creación de los Servicios de Salud, Fondo Nacional de Salud (FONASA), Instituto de Salud Pública (ISP) y Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Salud (CENABAST) (DL 2763). Fin de la jubilación por años de servicio, establecimiento de edades de jubilación uniformes (65 años los hombres, 60 las mujeres) y de una regla única de reajuste. Se exceptúan de todo lo anterior las Fuerzas Armadas y de Orden (DL 2448).

1980

La nueva Constitución Política establece el Estado subsidiario, priorizando la iniciativa privada y la focalización de las políticas públicas.

1981

Comienzan a operar las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

1991

Ley de Cuenta de Ahorro e Indemnización (N. 19.010), obligatoria para trabajadoras domésticas y voluntaria para el resto de los trabajadores.

2001

Se establece un Seguro de Desempleo obligatorio para los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo (Ley N. 19.728).

2002

La Ley 19.795 crea los Multifondos. Se implementa por primera vez la Encuesta de Protección Social.

2004

Ley de Rentas Vitalicias (N. 19934).

2005

Reforma de la Justicia Laboral y Previsional (Leyes N. 20.022, 20.023 y 20.087). Se crean tribunales especializados de Cobranza Laboral y Previsional y se duplica el número de jueces en materia laboral.

2006

Es formado el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, presidido por Mario Marcel.

2008

Creación del Sistema de Pensiones Solidarias (Ley 20.255).

2009

Se implementa el Bono por Hijo Nacido Vivo.

2014

Se forma segunda Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, presidida por David Bravo.

2016

Primera movilización de la Coordinadora No + AFP. Se aprueba, mediante DS N. 47 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (PNSST).

2017

Es aprobada la Ley 21.063 o Ley Sanna (Seguro de Acompañamiento de los Niños y Niñas Afectados por una Condición Grave de Salud).

2019

Comienza cotización obligatoria para trabajadores independientes (Ley 21.133). Se produce el llamado estallido social, que pone la cuestión previsional en el centro del debate.

2020

En el contexto de la pandemia de COVID-19, el Congreso autoriza dos retiros del 10% de los fondos de pensiones y un tercero en 2021.

2022

La Pensión Garantizada Universal amplía y reemplaza el Pilar Solidario.

2024

Actualización de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo para el periodo 2024-2028.

PRÓLOGO



La seguridad social –como lo indica con nitidez el adjetivo– representa un avance civilizatorio por medio del cual las sociedades aseguran que el individuo no quede abandonado a su propia suerte al enfrentar contingencias como una brusca caída de ingresos por causa de accidente del trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, maternidad o vejez, entre otras. Ella

comprende también la protección en materia de salud y la ayuda estatal a las familias con hijos.

De esta manera, la seguridad social, a través de distintos ordenamientos legales y arquitecturas de protección, ha significado un salto cualitativo respecto a otras fórmulas utilizadas en el pasado como la ayuda parroquial, la beneficencia pública, el ahorro personal, los “socorros mutuos” y las mutuales obreras que germinaron en Chile a partir de mediados del siglo XIX.

El presente libro constituye una valiosa síntesis que da cuenta de un siglo de desarrollo institucional como construcción histórica. En tal sentido, permite apreciar que el articulado Sistema de Protección Social con que cuenta hoy nuestro país –donde aún existen desafíos pendientes– es el resultado de luchas sociales, políticas y culturales que decantan en determinados

momentos, y vuelven a adquirir dinamismo para abordar nuevos desafíos.

Si bien el año 1924 es un año bisagra, cabe señalar que a lo largo de todo el siglo XIX se venía desplegando un proceso acumulativo en cuyo marco nace un conjunto de organizaciones obreras y de intelectuales liberales, las que movilizaban demandas de protección social y laboral hacia el Estado.

Sobre ese telón de fondo, las grandes huelgas obreras de inicios del siglo XX y la eclosión de la “cuestión social” sirvieron de impulso a la materialización de un núcleo incipiente de leyes de índole laboral y social. Entre ellas, la Ley de Habitaciones Obreras (1906), la ley que estableció el Descanso Dominical y la “Ley de la Silla” (ambas de 1907), la Ley sobre Accidentes del Trabajo (1916) y la Ley sobre Salas Cunas en establecimientos industriales (1917).

Así, no es casual que de la misma matriz de luchas obreras surgiera la consolidación simultánea, en la década siguiente, de organismos fundamentales de la seguridad social y del primer proyecto de Código del Trabajo redactado por Moisés Poblete Troncoso.

Ahora bien, el gran valor simbólico de 1924, y del cual emana la efeméride de los cien años de la seguridad social en Chile, es que ese año se crea el Departamento de Higiene, Asistencia y Previsión Social, precursor de organismos de rango ministerial, y se promulga la Ley de Seguro obligatorio de enfermedad, vejez e invalidez que crea la Caja del Seguro Obrero. Además, se reforma la Ley de Accidentes del Trabajo, reconociendo el principio de riesgo profesional, y se promulga la Ley que regula el contrato de trabajo entre patrones y empleados no obreros, creando un fondo de ahorro y previsión.

Al año siguiente, la Constitución de 1925 marcaría un giro hacia un Estado con un enfoque más tutelar en materia laboral y con una declarada impronta social, al garantizar "la protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social".

Durante las cinco décadas siguientes, hasta el corte abrupto que significó el golpe cívico-militar de 1973, lo que se observa es un fuerte desarrollo institucional. El autor muestra de forma muy documentada la creación y expansión de lo que se ha llamado el Estado chileno de bienestar social, sin obviar algunas de sus contradicciones.

En este periodo madura la separación funcional entre el ámbito de la salud, que cristaliza en uno de los sistemas de salud pública más reputados del continente, y el ámbito previsional propiamente tal.

Hacia 1950, dos tercios de los trabajadores chilenos estaban acogidos a algún régimen de seguridad social, donde el Seguro Obrero jugaba un rol central ya que sus afiliados representaban alrededor del 70% de la población asegurada. Por otro lado, existían más de 40 Cajas de Previsión, con predominio de la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas y la Caja de Empleados Particulares.

Dos décadas después, se había configurado lo que Carmelo Mesa-Lago ha descrito como una paradoja: por un lado, la seguridad social chilena constituía una de las más avanzadas de América Latina por su cobertura poblacional y de riesgos, calidad de servicios y generosidad de sus prestaciones. Por otro lado, su estratificación era muy regresiva y era una de las más costosas del continente. Atendida esta situación, los sucesivos gobiernos de Carlos Ibáñez del Campo, Jorge Alessandri Rodríguez, Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende Gossens plantearon la necesidad de hacer reformas profundas al sistema, sin mayor éxito por las dificultades políticas que ello entrañaba.

Con el advenimiento del golpe de Estado, la disolución del Congreso Nacional y la proscripción de los partidos políticos adquirieron protagonismo los tecnócratas neoliberales, quienes concretaron una reforma radical alineada con el predicamento que

alguna vez enunciara un connotado ministro de la dictadura: la educación, la salud y la previsión son problemas individuales y, por lo tanto, individual es la responsabilidad de su solución. Bajo esa lógica, en 1980 se crea un nuevo Sistema de Pensiones de Vejez, de Invalidez y Sobrevivencia fundado en la capitalización individual. Ese es el origen de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

La arquitectura de este sistema sufrió algunos cambios posteriores, pero en lo fundamental, mantuvo su esencia hasta el año 2008, cuando se materializó la reforma previsional impulsada por el gobierno de la ex Presidenta Michelle Bachelet. Dicha reforma se planteó, por un lado, modificar el sistema de capitalización individual y, por otro, complementarlo con un Sistema de Pensiones Solidarias para cubrir a quienes, por diversas razones, no logran ahorrar lo suficiente para financiar una pensión digna. Además, se establecieron varias medidas de equidad de género, un subsidio a la contratación de trabajadores jóvenes y la cotización obligatoria de los trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios.

El Pilar Solidario -que vino a reforzar significativamente dicho principio de la seguridad social- pasó a cubrir a las y los adultos mayores de 65 años o más, pertenecientes al 60% de menores ingresos de la población. Sus beneficios se estructuraron en dos modalidades: la Pensión Básica Solidaria, de carácter no contributivo, y el Aporte Previsional Solidario, un beneficio que complementa a las pensiones autofinanciadas.

Otro hito en el desarrollo institucional de la Seguridad Social desde la recuperación de la democracia fue la creación, en 2001, durante el gobierno del ex Presidente Ricardo Lagos, del Seguro obligatorio de Cesantía en favor de los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo. Su objetivo es atenuar las dificultades que enfrentan las y los trabajadores que pierden su empleo, a través de distintos mecanismos, entre los que se cuentan la entrega de ingresos monetarios con cargo a su Cuenta Individual por Cesantía, el acceso al Fondo de Cesantía Solidario, la asistencia para la búsqueda de un nuevo trabajo y el fortalecimiento de su capital humano.

Cabe relevar que esta estructura mixta del Seguro de Cesantía, que ha funcionado de manera adecuada y sostenible desde su creación y prestó un servicio invaluable durante la pandemia de Covid-19, se ajusta estrechamente a los principios de la seguridad social y, a ese título, ha estado muy presente en el debate sobre la reforma previsional impulsada por el gobierno del Presidente Gabriel Boric. Se debe destacar también que, bajo su gobierno, se impulsó la ley que fortaleció este seguro, flexibilizando los requisitos de acceso, aumentando la cobertura a distintas categorías de contratos y mejorando los beneficios al elevar las tasas de reemplazo. Junto con ello, se estableció que el Fondo de Cesantía Solidario podrá financiar un rango mucho más amplio y robusto de medidas de intermediación y habilitación laboral que impulsen la colocación en un empleo formal de aquellas personas que han perdido su trabajo.

Otro hito importante en la trayectoria de estos cien años fue la ampliación del Pilar Solidario del Sistema de Pensiones, con la creación de la Pensión Garantizada Universal (PGU) bajo el gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera. Esta fue aprobada de manera unánime por el Congreso Nacional. Construyendo sobre lo avanzado en 2008, la PGU reemplazó el Pilar Solidario y amplió su cobertura del 60% de la población de menores recursos a toda la población de 65 años o más, con excepción del 10% más rico de ese universo. Asimismo, a diferencia del Pilar Solidario, incorporó como potenciales beneficiarios a los adultos mayores de 65 años o más que no estén jubilados. Todo lo anterior fue acompañado por un alza significativa del monto de este aporte no contributivo que entrega el Estado.

Esta reforma es trascendente per se, pero además lo es desde el punto de vista ideológico porque bajo un gobierno de centroderecha se avanzaba hacia una política social de carácter universal, marcando una ruptura con los cánones por los que se había guiado este sector desde los años 80 del siglo pasado, que ponían un fuerte acento en la focalización de los beneficios sociales.

Bajo el gobierno del Presidente Gabriel Boric se dio un último paso, al ampliar la base con que se determina la cantidad beneficiarios de la PGU, estableciendo como beneficiarios a todo adulto mayor que no integre un grupo familiar perteneciente al

10% más rico de la población total del país. Con este cambio, el umbral de corte se elevó, haciendo posible que más personas puedan contar con un piso mínimo para vivir una vejez más digna.

El último hito que cabe relevar es el establecimiento del Copago Cero del Fondo Nacional de Salud (FONASA). Esta medida, vigente desde diciembre de 2022, responde al compromiso de la actual administración de fortalecer la Salud Pública y garantizar el derecho a la salud. Permite a los beneficiarios y beneficiarias de Fonasa, pertenecientes a los tramos C y D, acceder a la gratuidad en todas sus atenciones en el sistema público de salud: AUGE/GES, urgencias que requieren hospitalización, medicamentos, prótesis, tratamientos odontológicos y de salud mental, programas especiales (cirugía bariátrica, fertilización in vitro), entre otros. Así, más de 16 millones de personas que forman parte de FONASA no pagan por las atenciones que reciben en sus Centros de Salud Familiar, Hospital u otro recinto al que accedan en la Modalidad de Atención Institucional, es decir en la Red Pública.

Desde luego, el gran desafío pendiente es materializar una reforma previsional que permita aumentar significativamente las pensiones de los actuales y futuros jubilados – incluyendo a los sectores medios–, que corrija las inequidades de género existentes en el actual sistema y que permita alinear de mejor manera a las instituciones, mecanismos e incentivos en beneficio de las personas.

Sin duda, tal logro sería un broche de oro con que todos los sectores políticos honraríamos el espíritu que ha guiado el desarrollo de la seguridad social en Chile a lo largo de un siglo.

Es ese espíritu, justamente, el que se transparenta en estas páginas, desde una mirada independiente y crítica. Es también un sólido acervo histórico que grafica las luchas de todo un pueblo por mejores condiciones de vida, mayor dignidad y protección institucional con una fuerte impronta del principio de solidaridad.

Jeannette Jara Román
Ministra del Trabajo y Previsión Social



“La sociedad no puede ni debe abandonar a la miseria y al infortunio a quienes entregaron los esfuerzos de su vida entera a su servicio y progreso”, dijo en 1920 el ex Presidente Arturo Alessandri Palma, tras ser ratificada su candidatura a la Primera Magistratura por parte de la Convención Liberal. El “León de Tarapacá” se refería con ello a su propuesta de crear el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, justamente para institucionalizar una respuesta a la llamada “Cuestión Social”, cuando el modelo primario exportador de salitre de la época hacía crisis en los sectores más desposeídos de la población.

Aquella declaración de intenciones, rememorada y puesta en contexto en este valioso libro, fue uno de los antecedentes de lo que posteriormente sería el primer hito de la Seguridad Social en nuestro país; la promulgación de la Ley 4.054 que declaraba obligatorio el seguro de enfermedad, invalidez y accidentes del trabajo en 1924.

Dicho seguro convirtió a Chile en un país pionero al establecer un sistema de protección para los trabajadores. Algo que honra la historia de nuestro país y que en este 2024 hace que conmemoremos el centenario de la Seguridad Social en Chile, hecho que recoge y profundiza este libro a cargo del historiador Sergio Durán Escobar.

La Seguridad Social es el principio que en el devenir histórico fueron concordando las sociedades para resguardar a las personas de los riesgos vinculados a la vejez, la enfermedad, la salud y la cesantía, tanto para los trabajadores y sus familias. Un proceso civilizatorio que encuentra sus primeras huellas en la

política pública en las leyes dictadas por el canciller alemán Otto von Bismarck (1871-1890) sobre enfermedad, accidentes del trabajo, vejez e invalidez a fines del siglo XIX, modelo replicado en buena parte de Europa para hacer frente a las contradicciones de la Revolución Industrial en curso. Y que en Chile, en tanto, ya tuvo como antecedentes la Caja de Ahorros de Empleados Públicos en 1858, la Caja de Retiros y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado en 1918, y la simbólica Ley de la Silla en 1914, regulando una necesidad tan esencial como la disposición de sillas en los lugares de trabajo.

Con todo, la llamada Ley del Seguro Obrero en 1924 no nace de la buena voluntad de la clase política de la época. Tal como queda expuesto en este libro, este hito fundacional de la Seguridad Social en Chile estuvo precedido de la presión de 56 oficiales del Ejército que irrumpieron en la Sala del Senado para exigir la tramitación de una serie de leyes sociales pendientes, debido al ensimismamiento que preponderaba en la élite política de la época. Un hecho conocido en nuestra historia como el “ruido de sables”.

Lo anterior es una muestra que el contexto político y económico suele ser el telón de fondo para los avances y retrocesos de la Seguridad Social en Chile. Por lo mismo, así se entiende que el modelo previsional que siguió a la Ley del Seguro Obrero fue expandiéndose para hacer frente al estado de precariedad reflejada en la pobreza urbana, debido a la incipiente, pero sostenida migración del campo a la ciudad. Fenómeno que el autor rememora bajo el concepto “Estado Proveedor” y que tuvo su punto de inflexión a partir de 1952 con la dictación de leyes que dieron lugar a un sistema previsional como tal.

Un sistema que se basó en una variada red de cajas previsionales, entidades semi públicas que administraban las cotizaciones de trabajadores, empleadores y del Estado con lógica de reparto, esto es, que los trabajadores activos financiaban las pensiones de los trabajadores pasivos de la misma entidad, pero con una edad de jubilación y beneficios que variaba según la caja correspondiente. Un modelo que si bien implicó avances innegables en la calidad de vida de sus afiliados, también se fue haciendo inviable debido a las dificultades para financiarlo, junto a su lógica segmentada y regresiva.

Algo que todos los gobiernos democráticos que se sucedieron desde 1952 a 1970 intentaron reformar según sus respectivas improntas ideológicas, pero sin resultados concretos debido a la fuerte presión política de grupos de interés que ello implicaba.

En ese marco, el Golpe de Estado de 1973 significó un giro copernicano respecto a la forma en que Chile enfrentaba sus problemas y desafíos.

A la cruenta conculcación de derechos y despliegue represivo que trajo consigo la dictadura militar, las Fuerzas Armadas y los economistas formados en la Universidad de Chicago, impulsaron un proceso de modernización capitalista donde el Estado asumiría un carácter subsidiario en la provisión de derechos sociales.

Para el caso del sistema previsional, en 1980 las cajas de previsión fueron suprimidas del Sistema de Pensiones de Vejez, de Invalidez y Sobrevivencia, lo que dio paso a las Administradoras de Fondos de Pensiones, las AFP, en base a un sistema exclusivamente de capitalización individual, eliminando la cotización que en el pasado aportaba el empleador.

Con ello, se uniformaron las prestaciones anteriormente fragmentadas, a lo que se sumó una disminución de la cobertura previsional, menor número de cotizantes, y una caída en el poder adquisitivo de las pensiones que arrojaba el nuevo sistema. Como contraparte, se asentó un potente mercado de capitales que “contribuiría decisivamente al proceso de privatización de empresas estatales de los años 80”, como recuerda el autor, identificando así uno de los principales objetivos de los grupos económicos de la época.

Como se menciona en el presente libro, probablemente habría sido imposible llevar a cabo esta revolución capitalista en democracia debido al costo social que ello implicó. Lo cierto es que a ningún hijo e hija de esta patria se le consultó de este cambio en el sistema de pensiones, que además no rigió para las FF.AA., quienes siguen hasta hoy en un régimen previsional de reparto. Asimismo, también es cierto que este paréntesis en

nuestra vida republicana, tuvo como efecto alejarnos de sobremanera de la Seguridad Social en materia previsional.

Allí persisten las cifras de pensiones autofinanciadas que no son suficientes para cubrir el riesgo de pobreza en la vejez. Ante ello es que una vez recuperada la democracia, gobiernos de diverso signo han intentado equilibrar un sistema basado en el mero esfuerzo individual.

Ejemplo de ello es la creación de la Pensión Básica Solidaria en el gobierno de la ex Presidenta Michelle Bachelet, que reincorporó el criterio de la solidaridad eliminada por la dictadura militar. Política que posteriormente fue reforzada con la creación de la Pensión Garantizada Universal (PGU) en la administración del ex Presidente Sebastián Piñera, cuando nuestro país recién se reponía de los estragos de la pandemia, especialmente del brote inflacionario que fomentaron los retiros de los ahorros previsionales.

En los últimos años, en tanto, Chile ha registrado avances significativos en materia laboral y Seguridad Social impulsadas por el Gobierno del Presidente Gabriel Boric, como la implementación de Ley de 40 Horas laborales semanales, el histórico reajuste al salario mínimo a \$500.000, la Ley Karin para la prevención del acoso y la violencia en el trabajo, o el fortalecimiento en su cobertura del Seguro Sanna para el acompañamiento de los hijos que padezcan una grave condición de salud por parte de los padres.

Sin embargo, el centenario de la Seguridad Social en Chile nos encuentra con un signo de interrogación sobre su política de mayor calado: la reforma al sistema de pensiones.

Contamos, sin embargo, con un valioso antecedente: la reforma previsional del año 2008 impulsada por la ex Presidenta Bachelet. Fue a través del establecimiento del Pilar Solidario que se crearon la Pensión Básica Solidaria, el Aporte Previsional Solidario y el Bono por Hijo, complemento para la pensión de las mujeres que fueron madres de un hijo nacido vivo, adoptado o que dieron en adopción.

Fue la política pública de mayor alcance desde el retorno a la democracia en materia previsional, puesto que estos instrumentos beneficiaban a compatriotas que por diversas circunstancias no lograron generar los ahorros suficientes para una pensión digna que, como sabemos, tampoco les otorgaba las AFP. Quienes participamos de la tramitación e implementación de dicha reforma, aún alojamos en nuestra memoria las palabras de la ex Presidenta Bachelet cuando se promulgó la reforma previsional, un 11 de marzo del 2008: "La aprobación de una ley como ésta permite que el país vea el triunfo de la inteligencia, la creatividad, la reflexión madura y profesional, la capacidad técnica y la laboriosidad del gobierno y de sus parlamentarios, del conjunto de sus parlamentarios. Así también nos quiere ver la gente: imponiendo la inteligencia y la razón en la gestión política", expresó.

Justamente, ese es el esquivo espíritu que en los últimos años se ha extraviado en las actorías de nuestro sistema político. Ya lo había intentado, nuevamente en su segundo mandato, la ex Presidenta Bachelet, cuando en 2017 envió al Congreso un proyecto de ley, en el marco de una reforma previsional integral, que establecía un nuevo ahorro colectivo, esta vez financiado con un 5% de cotización adicional con cargo al empleador, perfeccionando el Pilar Solidario anteriormente establecido y que incrementaba la cobertura del sistema de pensiones. No obstante, no concitó el consenso necesario para el avance en su tramitación legislativa, en medio de una fuerte campaña opositora de las administradoras.

En tanto, el segundo gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera retiró la iniciativa precedente para impulsar su propia reforma a las pensiones, sumándose así al infructuoso esfuerzo de asentar las bases para un nuevo sistema previsional. Voluntad a la que posteriormente se sumó el Presidente Boric con un nuevo proyecto de reforma al sistema de pensiones, haciéndose cargo de una de las demandas del movimiento No+AFP el 2016 y del Estallido Social de 2019. Elocuente es el hecho de que estos tres mandatarios, pese a la distancia ideológica que los separa, se propusieron devolver el aporte del empleador a las cotizaciones de los afiliados para financiar un Seguro Social que incrementara las pensiones actuales y futuras.

Una iniciativa que al cierre de estas palabras, completa 22 meses de tramitación legislativa y múltiples espacios de diálogo e intercambio de miradas técnicas, concordando últimamente un protocolo de acuerdo metodológico para finalizar el segundo trámite constitucional de la reforma en el Senado recién en enero de 2025.

Esperemos que cuando se siga escribiendo la historia de nuestro país, este capítulo haya sido superado con un sistema político que, tomando los aprendizajes del pasado, tuvo la capacidad suficiente para profundizar la Seguridad Social, que es la base para la construcción de una sociedad justa, solidaria e inclusiva. Por cierto, con un sistema previsional acorde a estos principios y a una tradición que, en su momento, fue pionero a nivel internacional.

Claudio Reyes Barrientos
Subsecretario de Previsión Social

INTRODUCCIÓN

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Seguridad Social se define como “la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia” . Si bien sus antecedentes pueden rastrearse al menos hasta la Revolución Industrial, en sentido estricto y en su acepción contemporánea, la Seguridad Social toma forma a mediados del siglo XX y se funda sobre bases tales como el Informe Beveridge (1942), la Declaración de Filadelfia de la OIT (1944) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), cuyo Artículo 22 reconoce el derecho de cada persona, como integrante de la sociedad, a la seguridad social y a “la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”².

Hasta cierto punto, la historia de la seguridad social en Chile en el último siglo se confunde con la del Estado social chileno, que tuvo precisamente en la seguridad social una de sus expresiones más características. Desde el punto de vista histórico, la trayectoria de dicho Estado (y, por añadidura, la de la seguridad social) ha sido descrita recientemente como expansiva y, a la vez, desigual, toda vez que la incorporación de

la mayoría de los trabajadores y sus familias ha venido acompañada de múltiples y profundas distinciones que no ha sido posible erradicar (por ejemplo, entre el sector público y el privado; entre civiles y militares, etc.)³. En este proceso expansivo, por otra parte, el Estado ha tenido como interlocutor permanente a la sociedad civil organizada, cuya movilización ha sido determinante para obtener el derecho a la seguridad social, ampliar sus alcances y defenderlo de los vaivenes políticos y económicos. Una tercera variable está dada por el contexto internacional, siendo Chile un temprano y activo partícipe de las organizaciones y convenios conducentes a la implementación de la seguridad social a inicios del siglo XX y a su consolidación tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Sin ir más lejos, Chile fue uno de los miembros fundadores de la OIT y el primer país de América Latina en implementar un sistema de protección de los trabajadores⁴.

Según se desprende de la literatura especializada, los principales hitos de esta historia incluyen la creación del Seguro Obrero Obligatorio en 1924; la reforma de la seguridad social de 1952, que dividió aquel en el Servicio de Seguro Social (SSS) y el Servicio Nacional de Salud (SNS); el Decreto Ley N. 2448 y la implementación del actual sistema previsional, basado en la capitalización individual y las

1 “Hechos concretos sobre la Seguridad Social”, Organización Internacional del Trabajo (OIT), accedido 7 de junio de 2024, <https://ilo.org/es/media/314221/download>.

2 “La Declaración Universal de los Derechos Humanos | Naciones Unidas”, United Nations (United Nations), accedido 7 de junio de 2024, <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

3 Francisca Rengifo, “Desigualdad e inclusión: La ruta del estado de seguridad social chileno, 1920-1970”, *Hispanic American Historical Review* 97, no 3 (agosto de 2017): 485-521, <https://doi.org/10.1215/00182168-3933852>.

4 Juan Carlos Yáñez Andrade, “CHILE Y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1919-1925): HACIA UNA LEGISLACIÓN SOCIAL UNIVERSAL”, *Revista de estudios histórico-jurídicos*, no 22 (2000): 317-32, <https://doi.org/10.4067/S0716-5455200002200014>; Pablo Arellano Ortiz, “La importancia de la Primera Conferencia Regional Americana del Trabajo realizada en Chile en 1936”, *Revista de estudios histórico-jurídicos*, no 41 (agosto de 2019): 157-76, <https://doi.org/10.4067/S0716-54552019000100157>.

Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), en 1981. De la etapa contemporánea, es posible mencionar la creación del Pilar Solidario en 2008 y la Pensión Garantizada Universal (PGU) en 2022, reformas ambas que fortalecen el componente no contributivo de la solidaridad social pero dejan sin tocar el sistema de AFP. En uno de los primeros trabajos históricos sobre la materia, Arellano (1988) divide la historia de la seguridad social chilena en tres etapas: formación, de 1924 a 1951; rápida expansión, de 1952 a 1972, y una tercera etapa, a partir de 1973, en la que observa una mayor uniformidad y menores beneficios⁵. Más recientemente, Larrañaga (2018) suma a esta periodización una etapa previa de formación del “Estado Bienestar” chileno (1900 a 1925), cuando el Estado responde a la “cuestión social” con las primeras leyes sociales, y redefine las dos etapas siguientes, respectivamente, como instalación y crisis del “Estado Bienestar corporativo”. El mismo autor denomina el periodo 1973-1989 como “Estado Bienestar (1900 a 1925), cuando el Estado responde a la “cuestión social” con las primeras leyes sociales, y redefine las dos etapas siguientes, respectivamente, como instalación y crisis del “Estado Bienestar corporativo”. El mismo autor denomina el periodo 1973-1989 como “Estado Bienestar residual o liberal”, cerrando su relato con los gobiernos de la Concertación (1990 a 2010) y lo que llama el “pago de la deuda social”⁶.

En base a estos y otros trabajos, el presente texto recorre la historia de la seguridad social en Chile, desde sus primeras manifestaciones en el siglo XIX hasta la actualidad. Si bien el énfasis está puesto en el Estado, la legislación y las políticas públicas, el relato considera también el contexto social e ideológico nacional e internacional, la historia económica y las distintas expresiones de la sociedad civil, en

el entendido que son estas variables las que justifican y dan sentido a la acción estatal. Como complemento del recorrido histórico, se incluyen también una cronología con algunos de los hitos más relevantes y una bibliografía que detalla los textos utilizados.

5 José Pablo Arellano, Políticas sociales y desarrollo: Chile, 1924-1984 (Santiago, Chile: CIEPLAN, 1988).2 *La Declaración Universal de los Derechos Humanos | Naciones Unidas*, United Nations (United Nations), accedido 7 de junio de 2024, <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

6 Osvaldo Larrañaga, “El estado bienestar en Chile: 1910 - 2010” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - Chile, marzo de 2010), <https://www.undp.org/es/chile/publications/el-estado-bienestar-en-chile-1910-2010-0>.

**De la caridad cristiana
a la seguridad social
(1810-1924)**

CAPÍTULO 01

01 De la caridad cristiana a la seguridad social (1810-1924)

Durante siglos, las funciones que actualmente asociamos a la seguridad social fueron realizadas por organizaciones privadas, como podían ser la familia, los gremios u otras basadas en la idea cristiana de la caridad, en el caso de Occidente. Aunque los antecedentes de la seguridad social son muy remotos, la acepción contemporánea del término puede remontarse a la Revolución Industrial (siglos XVIII-XIX), vinculándose directamente con el surgimiento de las relaciones de producción capitalistas y las tensiones sociales generadas por éstas. Entre 1883 y 1889, a instancias del canciller Otto von Bismarck, se implementaron en Alemania los primeros seguros sociales de enfermedad, accidentes laborales, vejez e invalidez, diferenciándose de esquemas de protección anteriores por su obligatoriedad, financiamiento bipartito (trabajadores y empleadores) y regulación estatal. El objetivo de Bismarck era doble: asegurar, por un lado, el funcionamiento continuo y eficiente de la economía y a la vez disuadir a los trabajadores de optar por alternativas socialistas más radicales. En los años siguientes, el modelo alemán fue replicado en varios países de Europa (Austria, Francia, Inglaterra, Noruega, España y Hungría, entre otros), recibiendo luego un impulso adicional con la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919; esto con el fin de responder al deterioro económico y social que siguió a la Primera Guerra Mundial⁷.

Chile no fue la excepción a este fenómeno mundial. Desde inicios del 1900 se desarrollaron en el país las primeras leyes sociales, en respuesta a la llamada “cuestión social”, y en 1924, mediante la Ley 4.054, Chile se convirtió en el primer país de América Latina en contar con un seguro social obligatorio al estilo alemán; es decir, asociado al trabajo formal y estratificado según categoría ocupacional. Durante ese lapso, entre las élites políticas chilenas fue gradualmente tomando forma un consenso en torno a la necesidad de un mayor protagonismo estatal en materias económicas y sociales, un giro que se vio refrendado en la Constitución Política de 1925⁸. El hecho de que tanto la Constitución como las leyes sociales se hayan promulgado después de un ciclo de huelgas obreras y de un golpe militar (1924), por otra parte, revela que este proceso no fue automático ni estuvo exento de conflictos.

Antecedentes de la seguridad social en Chile

Hasta 1924, con excepción de ciertas categorías de empleados públicos, la única seguridad social a la que podían optar las y los chilenos era la que ellos mismos podían darse a través de su solidaridad y organización. La primera y más antigua forma de protección social que conoció el Chile republicano estuvo dada por la caridad cristiana, expresada por ejemplo en las Juntas de Beneficencia formadas por

⁷ Fabio Bertranou, “Del seguro y la seguridad social a la protección social en América Latina: una revisión crítica”, Opinión, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 6 de enero de 2020, http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/reflexiones-trabajo/WCMS_733801/lang-es/index.htm.

⁸ [La Constitución garantiza] “La protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y las de su familia. La ley regulará esta organización. [...] Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salubridad” (Art. 10 núm. 14). Constitución Política de la República de Chile (Santiago, Chile: Imprenta Universitaria, 1925).

ciudadanos prominentes que tenían a su cargo la administración de los hospitales. Con la creación del Patronato Nacional de la Infancia en 1901, comenzó a tomar forma un nuevo tipo de caridad que sumaba a la inspiración cristiana la incorporación de criterios médicos y técnicos. El Patronato instaló dispensarios de alimentos –los llamados “Gota de Leche”– en los barrios populares de Santiago y otras ciudades; esto para divulgar y promover la puericultura y por esa vía combatir la elevada mortalidad infantil. Por ese entonces, la Beneficencia tenía a su cargo 60 hospitales, ocho hospicios y alrededor de un centenar de dispensarios⁹.

Durante el siglo XIX e inicios del XX se implementaron también los primeros esquemas jubilatorios, entendidos no como un derecho social sino que como una concesión reservada a grupos ocupacionales específicos. En 1832 se aprobó la primera ley de jubilaciones de los empleados públicos, terminando con la costumbre del periodo colonial de otorgar las jubilaciones solo excepcionalmente y tras una revisión caso a caso. Antes de 1924 hubo también normas jubilatorias para militares, como montepíos a las madres o esposas de los fallecidos o jubilaciones a quienes resultaban inválidos en conflictos bélicos (la Guerra del Pacífico, por ejemplo). En 1915, la Ley 3.029 creó la Caja de Retiro y Montepío para el personal del Ejército y de la Armada, formada con aportes salariales de los afiliados. De manera similar, en 1911 se había creado la Caja de Ahorros para los empleados de Ferrocarriles del Estado, luego reformada como Caja de Retiros y de Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado (1918) sumando al fondo de retiro funciones de asistencia, protección, bienestar, actividades culturales y otras¹⁰.

Una tercera y última forma de protección social anterior a 1924 fueron las mutuales, definidas

esquemáticamente como “asociaciones voluntarias, sin fines de lucro, que agrupan a personas comprometidas en pagar cotizaciones con las que contribuyen a la formación de un capital, a fin de ayudar a los asociados o a sus familias cuando son afectados por alguno de los riesgos establecidos estatutariamente, tales como enfermedades, cesantía, invalidez o muerte”¹¹. Entre las primeras mutuales destacan la Unión de los Tipógrafos de Santiago (1853) y la Sociedad de Artesanos La Unión (1862), fundadas respectivamente por el peruano Victorino Laínez y por Fermín Vivaceta. Según el historiador Sergio Grez, las mutuales llegaron a convertirse en “el núcleo del movimiento popular” a fines del siglo XIX e inicios del XX, sobrepasando su función inicial de socorro mutuo para abarcar ámbitos como la educación popular, el scoutismo, el cooperativismo, la recreación y otros, sirviendo además como espacio de formación de destacados dirigentes sociales y políticos¹². Alrededor del Centenario (1910), los Socorros Mutuos agrupaban a alrededor de 91.000 asociados en 547 sociedades, equivalentes a una décima parte de la fuerza de trabajo masculina de entonces¹³.

La “cuestión social” y las leyes sociales

La implementación de la primera legislación social en Chile se vincula estrechamente con la “cuestión social”, nombre que agrupa las múltiples y problemáticas consecuencias de la Revolución Industrial de fines del siglo XIX e inicios del XX, a saber: la concentración de grandes masas de trabajadores en las minas, ciudades y puertos; el consiguiente deterioro de las condiciones de higiene, salud y vivienda de los pobres urbanos; la transformación de las mutuales en mancomunales, sindicatos y sociedades de resistencia; la intensificación de las movilizaciones y huelgas y el surgimiento de partidos políticos obreros, entre otras.

9 Larrañaga, “El estado bienestar”, 7-8.

10 Mauricio Olavarría Gambi y Daniel Benítez Ahumada, “Agenda, alternativas y pensiones en la vieja democracia chilena: siglo XIX hasta la década de 1970”, *Revista de Historia* (Concepción) 2, no 28 (junio de 2021): 392-437, <https://doi.org/10.29393/RH28-38AAMD20038>.

11 Fernando Venegas Espinoza y Sergio Grez Toso, “Historiografía del mutualismo chileno, 1853-1990: análisis crítico y nuevas perspectivas”, *Izquierdas*, no 50 (2021): 3-4.

12 Venegas Espinoza y Grez Toso, 5-13.

13 Larrañaga, “El estado bienestar”, 8.

El debate en torno a la “cuestión social” puede resumirse en tres corrientes: la conservadora-católica, que acentuaba la responsabilidad de los más pudientes en el cuidado material y espiritual de los pobres; otra liberal y laica, vinculada al Partido Radical y partidaria de un mayor involucramiento del Estado en materias sociales y por último la corriente socialista, para la cual los problemas sociales eran consecuencia de la propia existencia del sistema capitalista y del Estado liberal y que desconfiaba por lo tanto de la legislación protectora¹⁴.

Las huelgas obreras de inicios del 1900 (aproximadamente 200 sólo entre 1902 y 1908) contribuyeron a sensibilizar al Congreso frente a la “cuestión social” e instaron a ensayar soluciones estatales distintas de la represión. Como apunta Grez, la idea de dotar a Chile de un cuerpo de leyes sociales no provino originalmente de la élite sino que del Partido Democrático, considerado el primer partido de raigambre netamente popular. Tan tempranamente como en 1901, el diputado democrático Malaquías Concha presentó un proyecto de ley (nunca discutido) que contemplaba la prohibición del trabajo de los niños menores de 12 años en labores peligrosas; la fijación de la semana laboral en 10 horas, la indemnización por accidentes del trabajo y el descanso dominical, entre otros aspectos¹⁵. Un poco antes, en 1900, se había presentado al Congreso la Ley de Habitaciones Obreras, pero su tramitación se produjo sólo después de la huelga portuaria de Valparaíso en 1903. La aprobación definitiva del proyecto tendría que esperar otros tres años, esta vez como consecuencia de la “huelga de la carne” o “semana roja” de 1905 en Santiago. Ambas manifestaciones dejaron un saldo de cientos de trabajadores muertos y heridos, como preludiando la masacre de la Escuela Santa María de Iquique en 1907.

Una de las reivindicaciones más transversales en relación con la seguridad social era la protección frente a los accidentes del trabajo, demanda en la que coincidían desde los obreros del salitre del Norte Grande hasta los gremios agrupados en la Federación Obrera de Magallanes. Los accidentes en los cachuchos de las oficinas salitreras, en la minería del cobre y en los ferrocarriles ocuparon abundantes páginas en la prensa nacional, motivando también reacciones en la élite política. En diciembre de 1916 fue aprobada la Ley 3.170 sobre Accidentes del Trabajo, que establecía la responsabilidad de los patrones de indemnizar al trabajador que sufriera un accidente del trabajo, su cónyuge sobreviviente e hijos legítimos, naturales e ilegítimos reconocidos. Los empleadores quedaban también obligados a pagar la asistencia médica, gastos de botica y hospitalización de sus trabajadores accidentados; cubrir los gastos de entierro hasta la suma de 100 pesos, en caso de muerte; el pago de la mitad del jornal desde la fecha del accidente hasta el retorno al trabajo, en caso de incapacidad temporal, y de una pensión vitalicia igual a la mitad del salario anual si la incapacidad era permanente¹⁶.

Otras leyes laborales aprobadas en el periodo incluyen la Ley de Descanso Dominical (1907), obligatoria para todas las empresas públicas y privadas; la Ley de la Silla (1914), que mandata a los empleadores a proveer un número suficiente de sillas para todos sus trabajadores y otorgarles al menos una hora y media diaria para almorzar; la Ley de Salas Cuna (1917), que obliga a las fábricas o talleres con más de 50 trabajadoras a contar con una sala acondicionada para recibir a los hijos de las obreras de hasta un año de edad y permite a éstas disponer de una hora diaria para amamantar a sus hijos; y la creación de la Oficina del Trabajo (1907), inicialmente encargada de llevar la estadística laboral pero que luego asumiría un protagonismo

14 BIBLIOTECA NACIONAL DE CHILE. La cuestión social en Chile (1880-1920). Memoria Chilena. Disponible en <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-679.html>. Accedido en 05-01-2024.

15 Sergio Grez Toso, “EL ESCARPADO CAMINO HACIA LA LEGISLACIÓN SOCIAL: DEBATES, CONTRADICCIONES Y ENCRUCIJADAS EN EL MOVIMIENTO OBRERO Y POPULAR (CHILE: 1901-1924)”, 2011, 8-10, <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/122853>.

16 Ministerio del Interior (Chile), “Ley 3170/ Sobre accidentes del trabajo”, 27 de diciembre de 1916, <https://bcn.cl/3fjfx>.

importante en la preparación de las leyes¹⁷. Estas disposiciones tropezaron con la reticencia de una parte de los patrones, que aprovecharon la formulación excesivamente general de las leyes, la falta de reglamentos y otros resquicios para burlar sus obligaciones¹⁸.

Aparte de los factores locales, el consenso hacia un mayor protagonismo del Estado en materia de seguridad social se vio también fortalecido por el contexto internacional. Luego de la Primera Guerra Mundial, la Sociedad de las Naciones se hizo cargo de la “cuestión social” mediante la creación, en octubre de 1919, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a la que Chile adhirió desde un comienzo. Con presencia de los delegados chilenos Félix Nieto del Río y Gustavo Munizaga Varela, la primera Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Washington firmó convenios relativos a la fijación de la jornada laboral en la industria en ocho horas diarias y 48 horas semanales; la protección a la maternidad; prohibición del trabajo nocturno de las mujeres en la industria; prohibición del trabajo industrial de menores de 14 años; prohibición del trabajo nocturno en la industria a los menores de 18 años; y el sistema de colocación gratuito. Estos convenios fueron ratificados por Chile mediante decretos-leyes en agosto de 1925, aunque varios de ellos estaban ya cubiertos por las leyes aprobadas tras el “ruido de sables” de 1924¹⁹.

17 oisés Poblete Troncoso y Oscar Álvarez Andrews, *Legislación social obrera chilena: (recopilación de leyes y disposiciones vigentes sobre el trabajo y la previsión social)* (Santiago, Chile: Imprenta Santiago, 1924), <https://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/visor/BND:9056>.

18 Grez Toso, “EL ESCARPADO CAMINO”, 17-19.

19 Yáñez Andrade, “CHILE Y LA ORGANIZACIÓN”.

**La creación del Estado
chileno de bienestar
social (1924-1952)**

CAPÍTULO 02

02 La creación del Estado chileno de bienestar social (1924–1952)

La instauración del seguro obligatorio en 1924 y la promulgación de la nueva Constitución Política al año siguiente coinciden con el fin de un ciclo histórico marcado por la crisis del parlamentarismo chileno y el agotamiento del modelo primario exportador basado en el salitre. Desde entonces y hasta 1973 se extiende un periodo en que el Estado asume un rol protagónico en materia económica y social, aumentando para ello el gasto fiscal y dotándose de una organicidad acorde a su nueva orientación. Un hito en este sentido lo constituye la creación, en diciembre de 1927, del Ministerio de Bienestar Social, que agrupaba los servicios de higiene pública, asistencia social, inspección del trabajo, vivienda y previsión²⁰. La magnitud de estas funciones determinó posteriormente (en 1932) su separación en dos secretarías de Estado: Higiene (futuro Ministerio de Salud) y Trabajo (futuro Ministerio del Trabajo y Previsión Social)²¹.

La Gran Depresión de los años 30, el encarecimiento del costo de la vida y el consiguiente aumento del desempleo fortalecieron el consenso en torno al Estado proveedor de bienestar, expresado por ejemplo en la expansión de la red de servicios de la Caja del Seguro Obrero –incluyendo las provincias rurales– y la dictación de las leyes de Medicina Preventiva y Madre y Niño (1938), ambas inspiradas por un concepto de salud integral alineado con la medicina social de la época. Este proceso, sin embargo, fue a la vez inclusivo y desigual: si bien incorporó a parte importante la población, permitió también desde el inicio la existencia de múltiples

regímenes previsionales para segmentos ocupacionales específicos, con condiciones generalmente más ventajosas que las del régimen común y efectos regresivos en términos redistributivos. En buena medida, las propuestas de reforma del sistema previsional anteriores a 1980 apuntaron precisamente a corregir este aspecto, sin demasiado éxito.

En el plano internacional, por otra parte, los años 30 y 40 del pasado siglo presenciaron el tránsito definitivo del seguro social a la seguridad social, esta última entendida no ya como reparaciones individuales o grupales ante determinadas contingencias sino que como un sistema más amplio de políticas e instrumentos que comprometen al conjunto de la sociedad y que propenden a la justicia social. Un hito fundamental en este sentido fue el Informe Social Insurances and Allied Services del inglés William Beveridge (1942), considerado la primera propuesta de seguridad social integrada, universal y con financiamiento estatal. Para Beveridge, los Estados debían tener como objetivo “la abolición de la necesidad (abolition of want), mediante la creación de un sistema de Seguridad Social (Social Security) que resguardara el bienestar. La necesidad se relacionaba entonces con la carencia entre las familias e individuos de los medios para una sana subsistencia”²². La influencia del Informe Beveridge se proyectó mucho más allá de su propio país, convirtiéndose en la línea programática de los Aliados en la posguerra y en la norma de la seguridad social a nivel mundial.

²⁰ Ministerio de Bienestar Social (Chile), “DFL 2024/ Fija la organización del Ministerio de Bienestar Social”, 10 de diciembre de 1927, <https://bcn.cl/3hx92>.

²¹ Ministerio del Interior (Chile), “Decreto Ley 2/ Reemplaza Ministerio de Bienestar Social por dos Secretarías de Estado: Ministerio del Trabajo y Ministerio de Higiene”, 6 de junio de 1932, <https://bcn.cl/33779>.

²² Claudio Llanos Reyes, “Seguridad social, empleo y propiedad privada en William Beveridge”, *Historia Crítica*, no 51 (septiembre de 2013): 232, <https://doi.org/10.7440/histcrit51.2013.10>.

El Seguro Obrero Obligatorio

Luego de una campaña inéditamente masiva y popular para los estándares de la política oligárquica, en 1920 el caudillo liberal Arturo Alessandri Palma fue elegido Presidente de la República en medio del fervor y las esperanzas de vastos sectores sociales. Haciéndose cargo del ya largo debate sobre la “cuestión social”, su programa de gobierno señalaba la necesidad de avanzar hacia una mayor protección de los trabajadores, proponiendo, entre otras medidas, la creación del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. En su discurso ante la Convención Liberal que ratificó su candidatura, en mayo de 1920, Alessandri señaló al respecto lo siguiente:

[...] Nadie puede desconocer la eficacia del proletariado como factor económico irremplazable, y el Estado, representado por el gobierno, debe tener los elementos necesarios para defenderlo física, moral e intelectualmente. Debe exigirse para él habitaciones higiénicas, cómodas y baratas que resguarden su salud y que tengan el atractivo necesario para alejarlo de la taberna y para generar en su espíritu los sentimientos de hogar y de familia. Hay que velar porque su trabajo sea remunerado en forma que satisfaga las necesidades mínimas de su vida y las de su familia, no sólo las de su vida física sino las de su perfeccionamiento moral y de su honesta recreación. Hay que protegerlo en los accidentes, en las enfermedades y en la vejez. La sociedad no puede ni debe abandonar a la miseria y al infortunio a quienes entregaron los esfuerzos de su vida entera a su servicio y progreso. [...] En el mecanismo de nuestra organización administrativa falta el órgano adecuado para atender, desarrollar y fiscalizar todas las cuestiones relativas a los problemas

económico-sociales. Ese órgano es el Ministerio del Trabajo y de la Previsión Social que debe crearse, que reclama la opinión, y el cual vengo pidiendo desde hace tiempo con resolución inquebrantable. No puede pasarse más tiempo sin atender a esta premiosa e ineludible exigencia de nuestro desarrollo social²³.

Poco después de haber asumido, el Presidente Alessandri nombró a la cabeza de la Oficina del Trabajo a Moisés Poblete Troncoso, jurista y profesor de Derecho de la Universidad de Chile, y le encomendó redactar “un cuerpo orgánico de disposiciones y leyes sociales en donde se resolvieran prácticamente todos los problemas más entregados a la consideración del mundo por el Tratado de Versalles”²⁴. El proyecto de ley sobre Código del Trabajo fue presentado a tramitación en junio de 1921 e incluía, como Libro IV, la creación de la Caja Nacional del Seguro Obligatorio. Unos meses más tarde, en 1922, el diputado y presidente de la Asociación Médica de Santiago, Exequiel González Cortés, presentó otro proyecto de previsión social que contemplaba jubilaciones, seguros y asistencia médica. Para 1923 el Parlamento todavía no abría la discusión sobre el seguro social, ante lo cual el presidente Alessandri informó la decisión del Consejo de Estado de discutir el proyecto del doctor González, y no el de Poblete, en el periodo de sesiones extraordinarias. Esta opción habría pasado por la similitud entre ambas propuestas y por el mayor respaldo político con que contaba el proyecto de González²⁵.

Hacia mediados de 1924 el proyecto de seguro social seguía estancado en el Congreso, al igual que otras leyes sociales. El día 2 de septiembre, un grupo de 56 oficiales del Ejército irrumpió en la sala del Senado para expresar su molestia, constituyéndose luego en un comité y presentando al Presidente Alessandri una lista de proyectos que requerían

23 Sofía Correa et al., “Discurso de Arturo Alessandri, agradeciendo su designación como candidato a la Presidencia de la República, pronunciado en la Convención Presidencial el 25 de abril de 1920 y que constituye su Programa de Gobierno”, en Documentos del siglo XX chileno, 1. ed (Santiago, Chile: Editorial Sudamericana, 2001), 126–28.

24 Citado en: Olavarría Gambi y Benítez Ahumada, “Agenda, alternativas y pensiones”, 408.

25 Olavarría Gambi y Benítez Ahumada, 408–9.

tramitación inmediata, entre ellos el de seguro social. Así, en la sesión del 8 de septiembre de 1924, fue aprobada la Ley 4.054, que declaraba obligatorio el seguro de enfermedad, invalidez y accidentes del trabajo “para toda persona, de cualquiera edad o sexo, que no tenga otra renta o medio de subsistencia que el sueldo o salario que le pague su patrón, sea éste persona natural o jurídica, y siempre que no exceda de cinco mil pesos anuales, si el asalariado habita en una capital de provincia, o de tres mil si reside en otra ciudad o lugar” (Art. 1º). Esta obligación se extendía también a los trabajadores independientes, exceptuando por el contrario a los asegurados por sociedades de socorros mutuos reconocidas por ley y a quienes percibían una renta superior a los 5.000 pesos anuales²⁶, pudiendo estos últimos afiliarse al sistema de manera voluntaria.

El texto definitivo de la Ley de Seguro Obrero Obligatorio quedó fijado en el Decreto 34 del 22 de enero de 1926. Para dirigir y organizar el seguro se crearía “un organismo compuesto de una Caja Central y de Cajas Locales establecidas en las cabeceras de departamentos, pudiendo fundarse también en las demás ciudades o pueblos y en los establecimientos mineros o industriales que la respectiva Caja Local determine de acuerdo con la Caja Central” (Art. 6º). La dirección de las Cajas Locales recaería en consejos de nueve integrantes: tres representantes elegidos por la asamblea de los asegurados; tres por la de los patrones y tres por el Presidente de la República. El financiamiento sería tripartito, con aportes de los trabajadores, los patrones y el Estado²⁷ más el producto de las multas generadas por la propia ley, los intereses de los capitales de las Cajas y otras fuentes. El pago del seguro “se hará efectivo por el patrón en el momento del ajuste del sueldo o salario, por medio de estampillas que se

colocarán en libretas especiales que deberá poseer cada asegurado” (Art. 14º). Las prestaciones y beneficios incluían asistencia médica y provisión de los medios terapéuticos correspondientes; subsidio en dinero en caso de incapacidad temporal; atención profesional de las aseguradas durante su embarazo, parto y puerperio; 300 pesos a la familia del asegurado para eventuales gastos funerarios; pensión de invalidez a “los asegurados que, fuera de los casos indemnizados por la Ley de Accidentes del Trabajo, y siempre que no fueren consecuencias de un acto intencional o un delito o culpa grave imputables a ellos mismos, sufrieren de enfermedades crónicas que produjeran la incapacidad absoluta y permanente” (Art. 15 letra e)²⁸ y pensión de vejez desde los 55 años, con posibilidad de optar por un pago mensual o el retiro total de los fondos acumulados²⁹.

Los primeros registros del Seguro Obrero, correspondientes al bienio 1930-31, arrojan 969.000 inscritos de un total de más de 1.340.000 trabajadores activos, con lo que éste se perfiló tempranamente como la principal entidad aseguradora del país. Si bien el Seguro no hizo distinción legal entre sexos, las características del mercado chileno del trabajo determinaron que los cotizantes masculinos triplicaran a las mujeres (1.189.000 y 351.000 en 1945, respectivamente), toda vez que a inicios de los años 1930 sólo un 12% de las mujeres chilenas contaba con empleo, según los datos censales³⁰. El resto de la población femenina participaba de la seguridad social sólo en la medida que sus cónyuges pagaran un porcentaje de cotización adicional, situación que sólo cambió con la reforma de 1952. Antes de esa fecha, la Ley Madre y Niño de 1938 (Ley 6.236) extendió las atenciones médicas a las esposas de los asegurados y sus hijos de hasta dos años, para lo cual se aumentó el aporte estatal a la Caja del 1 al 2% de los sueldos y salarios³¹.

26 El Decreto 34 de 1926 elevó este monto a 8.000 pesos anuales. Diez años más tarde, el tope de renta se elevó nuevamente a 12.000 pesos.

27 Las cuotas del seguro quedaron fijadas en un 2% del sueldo o salario semanal por parte del trabajador; un 1% de ese mismo monto por parte del Estado y un 3% por parte del empleador (Decreto 34 art. nº12).

28 “La pensión será igual a la renta, sueldo o salario medio que hubiere ganado en el año anterior, si el asegurado hubiere pertenecido a la Caja durante diez años o más; y de un 75 por ciento si hubiere pertenecido durante cinco años o más; y de un 50 por ciento en los demás casos” (Art. 15º e)).

29 El retiro o “rescate” de los fondos –como se lo llamaba– podía efectuarse cuando la pensión de vejez mensual era inferior al 20% del salario promedio por el cual se cotizó en la Caja del Seguro Obrero.

30 Rengifo, “Desigualdad e inclusión”, 498-507.

31 Pedro Araya Chiappa, Servicio Madre y Niño de la Caja de Seguro Obligatorio (Santiago, Chile: Talleres Gráficos La Nación, 1946), 3, <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/82864/1/180797.pdf&origen=BDigital>.

El desglose por actividades económicas muestra que el rubro que aportaba la mayor cantidad de afiliados al Seguro Obrero era la agricultura, abarcando a más de un tercio de los asegurados en 1947 (377.764 trabajadores, 38,9% del total). En un segundo escalón figuraban los obreros industriales con un 21,56% (209.480), seguidos por los trabajadores domésticos (110.131, 11,3%), los trabajadores del comercio (9,7%), la minería (7,5%), la construcción (6,6%) y otras actividades (4,6%). La preponderancia de los trabajadores agrícolas en el total de afiliados no se condecía con su nivel de acceso a los servicios, los que tendían a concentrarse marcadamente en las zonas urbanas. De acuerdo a Rengifo, más de la mitad (54,8%) de las atenciones médicas de la Caja del Seguro Obrero correspondían a las provincias de Santiago, Valparaíso y Concepción, con la primera representando por sí sola el 33,4%. En contraste, las provincias mayoritariamente rurales, como Colchagua, Aconcagua y Curicó, no sobrepasaban el 5% [Rengifo, “Desigualdad e inclusión”, 498-507].³²

Las Cajas de Previsión

Además del Seguro Obrero Obligatorio, entre las leyes aprobadas tras el movimiento militar de 1924 se encontraba la Ley 4.059 de Empleados Particulares, que regulaba las relaciones laborales entre patrones y empleados del sector privado. En su versión definitiva (Decreto 857 del 11 de noviembre de 1925), la ley definía a los empleados como “todas las personas, sin distinción de sexo o edad, que realicen un trabajo en que predomine el esfuerzo intelectual sobre el físico, a las órdenes de un empleador y en virtud de un contrato individual o colectivo” (Art. 2)³³. Entre otros aspectos, la Ley 4.059 contemplaba la creación de fondos individuales de retiro con aportes de los trabajadores y sus empleadores,

siendo este el origen de lo que luego se llamaría la Caja de Previsión de los Empleados Particulares³⁴. Cumplidos 50 años de edad o en caso de invalidez permanente, el empleado o empleada podía retirar el fondo en su totalidad o constituir con él una pensión mensual; posteriormente, el Decreto 857 sumó a lo anterior la posibilidad de jubilación a los 30 años de servicio; solicitar préstamos de hasta el 50% del total del fondo; destinarlo a la compra o la mejora de una propiedad en el territorio nacional o usarlo como seguro de cesantía, pudiendo el imponente recibir hasta el 50% de sus cotizaciones durante el primer año de cesantía y hasta el 30% en el segundo³⁵. Estas características le daban a la Caja el carácter de un fondo de ahorro individual antes que el de un seguro social, careciendo los trabajadores particulares de protección frente al riesgo de enfermedad hasta la dictación de la Ley de Medicina Preventiva (1938)³⁶.

Uno de los aspectos a la postre más problemáticos de la Ley 4.059 fue la facultad otorgada al Presidente de la República de “autorizar a patrones que ocupen más de cincuenta empleados, para establecer en sus industria o comercio instituciones o secciones especiales de previsión a favor de sus empleados” (Art. 27)³⁷. El Decreto 857 limitó luego esta facultad a las empresas con más de dos millones de pesos de capital pagado, separadas jurídicamente de su organismo previsional y que otorgaran mayores beneficios que los establecidos en la Ley; posteriormente, el Código del Trabajo (1931) dejó sin efecto esta disposición, pero para entonces al menos 19 empresas se habían acogido ya a esta modalidad. Diez años más tarde, existían en el país 32 Cajas de Previsión para trabajadores particulares, 23 de capitalización individual, dos de capitalización colectiva y siete de régimen mixto³⁸. En la mencionada facultad presidencial, más la voluntariedad y excepciones contempladas en la Ley de Seguro Obligatorio,

³² Rengifo, “Desigualdad e inclusión”, 498-507.

³³ Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo (Chile), “Decreto 857/ DFL 857”, 11 de noviembre de 1925, <https://bcn.cl/3gicf>.

³⁴ En su versión definitiva, la Ley de Empleados Particulares disponía que el fondo de retiro se formaría con el 5% del sueldo y comisiones que se paguen al imponente; una suma igual sobre el sueldo y comisión, aportada por el empleador; la mitad del primer sueldo, pagado en dos mensualidades; la diferencia entre el primer mes de sueldo y el que entre a ganar el empleado, en caso de un aumento; una parte no inferior al 25% de las gratificaciones; y las imposiciones voluntarias del empleado y del empleador (DFL 857, Art. 25 y 26).

³⁵ Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo (Chile), “Decreto 857”.

³⁶ Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social (Chile), “Ley 6174/ Establece el servicio de medicina preventiva”, 31 de enero de 1938, <https://bcn.cl/3d6i8>.

³⁷ Ministerio del Interior (Chile), “Ley 4059/ Lei num. 4.059, sobre contrato de trabajo entre patrones y empleados particulares”, 8 de septiembre de 1924, <https://bcn.cl/2ucia>.

³⁸ Alfonso Campos Menéndez, Hacia una política preventiva de los seguros sociales (Santiago, Chile: Ercilla, 1941), 51; Olavarría Gambi y Benítez Ahumada, “Agenda, alternativas y pensiones”, 415.

radican la multiplicidad y desigualdad que caracterizaron al sistema previsional chileno hasta 1980.

El entramado previsional original se completó con la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, creada por el Decreto Ley 454 de 1925 y reglamentada definitivamente por el DFL 1340 bis de 1930. Como su nombre indica, la Caja comprendía al personal de todos los servicios públicos, exceptuando las Fuerzas Armadas, Carabineros y Ferrocarriles del Estado, que contaban con regímenes previsionales propios. Posteriormente, la Ley 4.268 de 1928 autorizó a los funcionarios que recibían remuneración por aranceles o servicios y cuya renta no excedía de 36.000 pesos acogerse voluntariamente a la Caja, lo que permitió a ésta incorporar a los notarios, martilleros, receptores judiciales y otros funcionarios que hasta ese momento carecían de toda previsión. Desde un comienzo, además, la Caja Nacional de Empleados Públicos contempló una sección para Periodistas, similar a aquella en cuanto a beneficios pero con recursos propios, contabilidad separada y un régimen financiero diferente.

De acuerdo a la ley, los fondos de la Caja se formarían con el 10% del sueldo de los empleados públicos y 5% del de los periodistas; la mitad del primer sueldo de unos y otros; la primera diferencia mensual entre el antiguo y el nuevo sueldo, en caso de ascenso; el 5% del monto del seguro de vida; aportes del 4% y del 5%, respectivamente, por parte del Estado y de las empresas periodísticas, y otras multas, impuestos e intereses varios. La edad de jubilación quedó fijada en 65 años para los empleados públicos y 55 para los periodistas, con posibilidad en ambos casos de jubilar con 30 años de servicios. El monto de las pensiones de vejez e invalidez era de tantos treintavos de sueldo como años de

servicio cumplidos, tomando como base el sueldo promedio de los últimos tres años (dos en el caso de los periodistas). Entre las demás prestaciones y beneficios se incluían los servicios médicos (concentrados, al igual que los del Seguro Obrero, en las grandes ciudades); montepío; seguro de vida; cuota mortuoria; préstamos personales e hipotecarios.

Para 1950, dos tercios de la fuerza laboral chilena se hallaba acogida a algún régimen de seguridad social, con un marcado predominio del Seguro Obrero, cuyos afiliados ya pasaban del millón y representaban alrededor del 70% de la población asegurada³⁹. Existían para entonces más de 40 Cajas de Previsión, siendo las más importantes en cuanto al número de imponentes la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (aproximadamente 56.000); la Caja de Empleados Particulares (60.000); la Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado (20.000); la Caja de Retiro y Montepío de las Fuerzas de Defensa Nacional (22.000) y la Caja de Previsión de Carabineros de Chile (20.000)⁴⁰. Durante casi toda esta primera etapa (1924 a 1952), los servicios médicos representaron la mayor parte de los egresos del sistema, siendo superados de cara a la segunda mitad del siglo por las asignaciones familiares, que entonces se entregaban exclusivamente a los empleados⁴¹. Las pensiones, en cambio, fueron poco numerosas, registrándose alrededor de tres por cada 100 trabajadores activos. Esto se explica porque, por tratarse de un sistema en formación, el número de personas con derecho a retiro todavía era bajo, pero también porque la mayoría de los afiliados del Seguro Obrero (y por lo tanto, la mayoría de los asegurados en general) optaba por la modalidad de rescate de los fondos⁴².

39 Arellano, Políticas sociales, 72-78.

40 Campos Menéndez, Hacia una política preventiva, 34-65.

41 En 1950, de un gasto total en seguridad social de 29.193 millones de pesos (al valor de 1983), 9.607 correspondieron a asignaciones familiares; 9.401 a pensiones; 8.663 al régimen de enfermedad; 983 a cesantía y 539 a accidentes del trabajo. Véase: Arellano, Políticas sociales, 87.

42 Arellano, 75-77.

La Sección Accidentes del Trabajo de la Caja Nacional de Ahorros

De acuerdo a la Ley de Accidentes del Trabajo de 1916, la responsabilidad patronal sólo regía cuando las causas del accidente eran ajenas al trabajador, pudiendo los patrones eximirse de sus obligaciones presentando en un juicio las pruebas correspondientes. Este esquema permitía a los patrones contar con el testimonio favorable de sus empleados, los que por temor a perder sus trabajos solían imputar los accidentes a la “fatiga, cansancio, descuido o familiaridad del propio obrero con los instrumentos del trabajo”, según denunciaron desde el Partido Democrático. A lo anterior se sumaba la insuficiente fiscalización por parte de la Oficina del Trabajo, la que se tradujo, por ejemplo, en que el 49% de los trabajadores accidentados de Santiago y Valparaíso en el año 1921 no recibió indemnización⁴³.

Vistas las deficiencias de la ley, la Comisión de Legislación Social y Obrera de la Cámara Baja preparó a poco andar un proyecto modificadorio de la Ley 3.170, el que quedó entrampado en el Congreso junto a las demás leyes sociales. Hacia 1920, el proyecto fue retomado como promesa de campaña por Arturo Alessandri y luego convertido en ley tras el movimiento militar de 1924⁴⁴. Como señalan distintos autores, en la nueva ley (4.055) la “teoría de la culpa” fue reemplazada por la “teoría del riesgo profesional”, según la cual el riesgo de accidentes es inherente a la actividad laboral y por lo tanto no puede atribuirse exclusivamente al descuido, la impericia o la mala voluntad. En consecuencia, los patrones, como responsables de originar el trabajo, eran también los encargados de asegurar a sus trabajadores frente a los riesgos

que comportaba su actividad⁴⁵. Estos incluían no sólo los accidentes, sino que también y por primera vez “las enfermedades causadas de una manera directa por el ejercicio de la profesión o del trabajo que realice el obrero o empleado y que le produzca incapacidad” (Art. 3º)⁴⁶.

Según la misma ley, los empleadores podían delegar su responsabilidad asegurando voluntariamente a sus trabajadores ya sea en una asociación mutua o una compañía chilena de seguros, en ambos casos bajo supervigilancia estatal. Para los empleadores sin seguro o que no podían solventar los gastos de accidentes y enfermedades laborales, la ley instituyó la creación de un fondo de garantía administrado por la también nueva Sección Accidentes del Trabajo (SAT) de la Caja Nacional de Ahorros⁴⁷. Al momento de reglamentar dicha entidad, a fines de 1926, el Estado determinó que ésta podría además contratar seguros, diferenciándose de las aseguradoras privadas en que no tendría ánimo de lucro. Posteriormente, en 1942, la SAT se independizó de la Caja Nacional de Ahorros para formar la Caja de Accidentes del Trabajo (CAT), a la sazón la principal entidad aseguradora contra accidentes laborales en Chile. De un total de 422.666 obreros asegurados en 1947, un 29% correspondía a las compañías particulares y un 71% al organismo semifiscal⁴⁸.

En trabajos recientes se señala a la SAT como precursora en los ámbitos tanto de la prevención como la rehabilitación de accidentes laborales, siendo determinante para el desarrollo en Chile de las especialidades médicas traumatología y ortopedia. La prevención se realizaba a través de afiches, boletines y la revista institucional Seguridad,

43 50 años Mutual de Seguridad. Una historia de la seguridad y salud laboral en Chile (Santiago, Chile: Pichicuy Ediciones, 2016), 33, <https://catalogo.extension.cchc.cl/documentos/documentos/36790-2.pdf>.

44 Ministerio del Interior (Chile), “Ley 4055/ Lei núm. 4.055, que reforma la Ley de Accidentes del Trabajo”, 8 de septiembre de 1924, <https://bcn.cl/2me6v>.

45 Diego Ortúzar, “Legislación y medicina en torno a los accidentes del trabajo en Chile 1900 - 1940”, Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Nouveaux mondes mondes nouveaux - Novo Mundo Mundos Novos - New world New worlds, 17 de octubre de 2013, <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.66007>.

46 Ministerio del Interior (Chile), “Ley 4055”.

47 Ministerio del Interior (Chile).

48 50 años Mutual, 47.

editada desde 1935. La SAT también organizó concursos y premios para las empresas que cumplieran con determinados estándares de seguridad; realizó conferencias, formó comités de seguridad en las fábricas y vendía aparatos de protección a bajo costo⁴⁹. En materia médico-traumatológica, destaca especialmente la inauguración, en 1937, del Instituto Traumatológico de la SAT, el primer centro de salud de su tipo en América Latina y uno de los más modernos de su época por su arquitectura, tecnología e instalaciones⁵⁰. Su primer director fue el médico traumatólogo Teodoro Gebauer, quien a fines de los años 20 había viajado a Europa precisamente para interiorizarse de los últimos avances en traumatología e infraestructura hospitalaria. Aparte de hospital, el Instituto operaba también como “un lugar de desarrollo de experiencia clínica, un centro para la docencia de pregrado y postgrado y un instituto de investigación y difusión de la disciplina. La producción de conocimiento se hizo patente con la publicación de artículos en revistas médicas y la aparición de su propia publicación [Anales del Instituto Traumatológico], además de la organización de congresos médicos”⁵¹.

Dadas la voluntariedad del seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y que la aseguradora semifiscal focalizaba su acción en sus empresas asociadas, el impacto de la Sección Accidentes del Trabajo (luego Caja de Accidentes del Trabajo) fue sólo limitado. Con todo, la SAT representó el punto de partida en Chile de la práctica moderna de la prevención de accidentes, incorporando procedimientos como la elaboración de estadísticas, la formación de comités de trabajadores y la educación preventiva. En esta primera etapa, por otra parte, la reparación de los trabajadores accidentados pareció primar sobre la creación de condiciones de trabajo seguras, siendo conceptos como el de “cultura de la prevención” todavía desconocidos.

49 Ortúzar, “Legislación y medicina”.

50 “HISTORIA INSTITUTO TRAUMATOLOGICO”, Biblioteca Virtual Ministerio de Salud (Chile), s. f., <http://www.bibliotecaminsal.cl/wp/wp-content/uploads/2012/06/HISTORIA-INSTITUTO-TRAUMATOLOGICO.pdf>

51. 50 años Mutual, 57.

**Crisis y reforma de
la seguridad social
(1952-1973)**

CAPÍTULO 03

03 Crisis y reforma de la seguridad social (1952-1973)

Los años 30 al 50 del pasado siglo presenciaron el establecimiento en Chile del llamado “Estado Proveedor”, una respuesta institucional global a las necesidades más básicas y apremiantes de la población, particularmente de los pobres urbanos, en ámbitos como la salud, la educación, la vivienda y la previsión. La renovada prioridad que adquirió la protección se expresó en la quintuplicación del gasto fiscal social como porcentaje del PGB, creciendo del 2,1% en 1925 al 8% en 1945 y al 14,9% en 1955. El ítem que ocupó la mayor parte de este gasto fue precisamente la previsión, que para 1935 representaba un 10% del gasto fiscal social. Diez años más tarde, el porcentaje alcanzaba el 26,9% y para 1955 este ya llegaba al 28,5%⁵². El giro del seguro social bismarckiano a la protección de toda la población encontró también impulso a nivel internacional, con hitos como la Carta del Atlántico de 1941, el Plan Beveridge de 1942, la Declaración de Filadelfia de la OIT de 1944 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos al año siguiente, cuando se establece que “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”⁵³.

La reforma de 1952, que creó los Servicios de Seguridad Social y de Salud, expandió grandemente la cobertura de la seguridad social chilena, pero mantuvo su característico patrón desigual. El incremento del número de pensionados y receptores de la asignación familiar, más la generosidad de los beneficios para los grupos privilegiados

(empleados públicos, periodistas y personal de las Fuerzas Armadas, entre otros), aumentaron exponencialmente el gasto en seguridad social: entre 1950 y 1970, el gasto en pensiones creció 8,2 veces en términos reales, mientras que el gasto en asignaciones familiares se expandió 5,5 veces en ese mismo periodo. Para conseguir financiamiento se recurrió al aumento de las cotizaciones, que llegaron a representar más del 50% del salario hacia fines de los 60. La mayor parte de ese aumento corrió por cuenta de los empleadores, que respondían evadiendo los pagos previsionales o elevando el precio de los productos y, con ello, la inflación. El aumento del porcentaje de pensionados en relación a los trabajadores activos sumó todavía más tensión al sistema, pasando de 6,6 a 24,9% en el transcurso de la década⁵⁴. Al entrar a la década de 1970, la seguridad social chilena presentaba un cuadro paradójico: figuraba entre las más avanzadas de América Latina por su cobertura poblacional y de riesgos, la generosidad de sus prestaciones y la calidad de sus servicios, pero al mismo tiempo era una de las más estratificadas, desiguales y costosas del continente, alcanzando un récord de 17% del PIB en 1971⁵⁵.

La reforma de 1952

La Ley 10.383 de 1952 tuvo origen en una comisión convocada a inicios de 1940 por el presidente Pedro Aguirre

52 Sofia Correa et al., *Historia del siglo XX chileno: balance paradójico* (Santiago, Chile: Editorial Sudamericana, 2001), 149-50.

53 DCOMM, “De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos”, Artículo, 1 de diciembre de 2009, http://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/ilo-in-history/WCMS_122242/lang-es/index.htm; Bertranou, “Del seguro y la seguridad social”.

54 Larrañaga, “El estado bienestar”, 37-38; Francisca Rengifo, “El Estado de seguridad social chileno y la institucionalización desigual del bienestar”, en *Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo II: Estado y sociedad*, ed. Ivan Jaksic y Francisca Rengifo (Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica: Universidad Adolfo Ibáñez, 2017), 416-18.

55 Carmelo Mesa-Lago, *Desarrollo de la seguridad social en América Latina* (Santiago, Chile: Naciones Unidas, 1985), 99, <https://hdl.handle.net/11362/8315>.

(Frente Popular) con el fin de estudiar la reforma de las leyes previsionales. Presidió la comisión el entonces ministro de Salubridad, Previsión y Asistencia Social, Salvador Allende Gossens, acompañado del también doctor Exequiel González Cortés (autor de la Ley 4.054); el secretario general de la Confederación de Trabajadores de Chile, Bernardo Ibáñez; otros tantos médicos, abogados y actuarios y el subdirector de la Oficina Internacional del Trabajo, doctor Osvaldo Stein, en calidad de asesor experto. Para entonces, Allende contaba ya con un diagnóstico formado acerca del sistema previsional chileno, al que se refirió en su ensayo de 1939 *La realidad médico-social chilena*. En dicho texto, Allende menciona como los principales problemas del entramado previsional su “organización heterogénea”, el “excesivo número de Cajas de Previsión” y “la deficiente y casi nula protección que en algunos casos otorga[n] a los asegurados”, toda vez que muchas de las Cajas “limitan su actividad primordial al ahorro y otras operaciones de índole muy diferente a la previsión”⁵⁶.

El trabajo de la comisión se extendió por 14 meses, culminando con la presentación de un proyecto de ley al Congreso en junio de 1941. El presidente Aguirre señaló en esa oportunidad que si bien la Ley 4.054 había representado “una conquista social de enorme importancia”, las “malas condiciones de vida del pueblo”, agravadas por la crisis económica de los años 30, más la nueva “orientación de la medicina hacia un aspecto social”, justificaban la reforma del “magnífico instrumento de lucha contra la enfermedad y la muerte que constituye el seguro obrero obligatorio”⁵⁷. El proyecto contemplaba la obligatoriedad del seguro para todos los obreros y empleados, como también a los independientes cuya renta anual no excediera los 20.000 pesos; la extensión de la cobertura médica a la familia completa del asegurado o asegurada; nuevas prestaciones para los riesgos de muerte y

cesantía y la implementación de un régimen de financiamiento mixto (capitalización en base a las imposiciones para los suplementos de pensiones; reparto con cargo al Estado para las pensiones bases); esto último siguiendo las recomendaciones de Stein, cuyo informe indicaba al respecto lo siguiente:

Ningún régimen general de pensiones obreras puede subsistir sin la ayuda financiera de la colectividad nacional, bajo la forma de subsidio del Estado. Esta condición vale por todos los países y para todos los regímenes generales de seguros obreros. Las Convenciones Internacionales sobre el seguro obligatorio de invalidez, vejez y muerte (Nº 35 y 40) estipulan, por otra parte, como obligatoria la intervención de los Poderes Públicos en los regímenes de seguros aplicables a los obreros de toda profesión. Y, de hecho, esta intervención financiera, se hace inevitable como consecuencia de la insuficiencia de los salarios de la gran masa de asegurados, que comprende, fatalmente, una proporción considerable de individuos que entran al seguro a una edad avanzada. La primera generación de asegurados acarrea inevitablemente un pasivo o un déficit inicial, que no puede ser totalmente transferido a las generaciones futuras y que debe, por lo menos parcialmente, ser tomado a cargo de la colectividad nacional en forma de subsidio del Estado. [...] En definitiva, el éxito final de todo régimen de pensiones que cubra una parte grande de la población depende del aumento del rendimiento de la economía nacional, rendimiento que el régimen de seguros ayuda a repartir más justamente y más extensamente, garantizando a cualquiera que haya contribuido por su trabajo a la economía, un seguro poder de compra⁵⁸.

56 Salvador Allende Gossens, *La realidad médico-social chilena* (Santiago, Chile: Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social, 1939), 157-58, <http://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0000543.pdf>.

57 Archivo Parlamentario Salvador Allende. Biblioteca Clodomiro Almeyda, “Allende. Ministro de Salubridad, Previsión y Asistencia Social, 1939-1941”, 2022, 180-82, <https://www.socialismo-chileno.org/PS/APSA/SAG...MINISTRO...SENADO-CAMARA.pdf>.

58 Archivo Parlamentario Salvador Allende. Biblioteca Clodomiro Almeyda, 191-92.

El proyecto de seguro obligatorio no llegó a ser discutido durante el gobierno de Aguirre (fallecido prematuramente en noviembre de 1941), pues “una hábil maniobra basada en disposiciones del Reglamento de la Corporación” provocó su estancamiento en la Comisión de Hacienda de la Cámara Baja. Sólo mediante el uso del recurso de urgencia constitucional por el presidente Gabriel González Videla (1946–1952) fue posible reactivar la ley y prepararla para su despacho, siendo finalmente promulgada el 28 de julio de 1952 con el número 10.383⁵⁹.

La primera y principal novedad que aportó la reforma de 1952 fue la separación del Seguro Obrero en dos nuevos servicios: el Servicio de Seguro Social (SSS), continuador de la Caja de Seguro Obligatorio de Enfermedad e Invalidez, y el Servicio Nacional de Salud (SNS), creado a partir de la fusión de varios servicios y reparticiones preexistentes, replicando la experiencia de los Servicios Integrados de Salud implementados tras el terremoto de Chillán de 1939, bajo el ministerio de Allende⁶⁰. El ministro de Salud Pública de González Videla, Jorge Mardones Restat, justificó la reestructuración en los siguientes términos:

Es evidente que los sistemas destinados a compensar financieramente los efectos sociales de la enfermedad o de la muerte deben marchar unidos con los organismos destinados a evitar la enfermedad, a acortar su evolución o a suprimir sus consecuencias definitivas. Por esto no es conveniente separar de la Seguridad Social, la Higiene y la Medicina Preventiva y Curativa. Sin embargo, cada uno de estos dos tipos de acciones tienen modalidades propias y requieren de una distinta organización. En efecto, la estructura

necesaria para el funcionamiento de la parte de previsión financiera de un servicio de Seguridad Social es de naturaleza contable y su funcionamiento está animado por un criterio actuarial. Su administración es fundamentalmente propia de la formación mental de contadores y actuarios. En cambio, las estructuras necesarias para el aspecto biológico de la previsión son de carácter sanitario y médico y su funcionamiento requiere de los servicios profesionales de médicos, dentistas, farmacéuticos, enfermeras, matronas, visitadoras sociales, etc. Su administración debe estar animada de un espíritu médico⁶¹.

En materia financiera, la Ley 10.383 desechó la opción del proyecto original por un esquema de financiamiento mixto y optó en cambio por un régimen de reparto. Según Mardones, lo anterior obedeció a la “desastrosa” experiencia del sistema de capitalización, toda vez que los intereses generados a partir de los aportes resultaron ser insignificantes, representando un porcentaje ínfimo del presupuesto de la Caja⁶². En lo sucesivo, las fuentes de ingresos serían las imposiciones de los asegurados (5% de los salarios), los patrones (10%) y asegurados independientes; un aporte estatal equivalente al 5,5% de los salarios, rentas de independientes y subsidios, más un 5% de dichas rentas; y el producto de multas, intereses e impuestos varios⁶³. Como resguardo adicional, se condicionó la provisión de algunas prestaciones a una cierta densidad de cotizaciones, eximiéndose de este requisito a las mujeres en reconocimiento a sus labores de cuidado del hogar y de los hijos, “una función activa de la mayor importancia social [que] merece ser compensada”⁶⁴. La ley además dispuso la liquidación de los bienes en poder de la Caja del Seguro Obligatorio para financiar la construcción de viviendas básicas, las que luego podrían ser adquiridas a plazo por los

59 Jorge Mardones Restat, La reforma de la seguridad social de los obreros. Motivos de la Ley 10.383 (Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1954), 20.

60 El Servicio Nacional de Salud reunía las atribuciones, funciones y responsabilidades del Servicio Nacional de Salubridad; la Junta Central de Beneficencia y Asistencia Social; los servicios médicos de la Caja de Seguro Obligatorio (renombrada como Servicio de Seguro Social); la Dirección General de Protección a la Infancia y Adolescencia, la Sección Técnica de Higiene y Seguridad Industriales, el Instituto Bacteriológico y los Servicios Médicos y Sanitarios de las Municipalidades (Ley 10.383, Art. 63).

61 Mardones Restat, La reforma, 49.

62 Mardones Restat, 37–47.

63 Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social (Chile), “Ley 10383/ Modifica la Ley 4054 relacionada con el Seguro Obligatorio”, 28 de julio de 1952, <https://bcn.cl/2lpr3>.

64 Mardones Restat, La reforma, 42.

imponentes; esto para hacer frente al grave problema habitacional que aquejaba al país, expresado en la proliferación de las llamadas “poblaciones callampa” en la periferia de las ciudades.

El aumento de los porcentajes de cotización contemplado en la Ley 10.383 vino acompañado de una importante expansión de la oferta y cobertura de las prestaciones y beneficios. La innovación tal vez más relevante en este sentido fue la extensión de las atenciones médicas y dentales gratuitas a toda la familia de el o la asegurada (cónyuge e hijos legítimos, naturales, adoptivos e ilegítimos reconocidos), incluyendo los exámenes preventivos obligatorios (Ley 6.174) y las atenciones relacionadas con embarazo, parto y puerperio. Asimismo, la reforma de 1952 incrementó el subsidio de enfermedad a un monto equivalente al salario promedio de los últimos seis meses menos imposiciones; para el riesgo de muerte, se aumentó el valor de la “cuota mortuoria” (de 300 pesos a 1,5 veces el salario medio de pensiones) y se establecieron nuevas pensiones de viudez y orfandad, anteriormente inexistentes; y para los riesgos de vejez e invalidez, por último, se fijaron pensiones de entre 50 y 70% del salario base mensual⁶⁵, variando según el tiempo de cotizaciones y las asignaciones familiares.

El nuevo paradigma de seguridad social que entrañaba la reforma y, particularmente, la creación y expansión del SNS, se tradujeron en una notoria mejoría de los indicadores de salud del país. Entre 1950 y 1975, la tasa de mortalidad infantil en Chile cayó de 140 a 58 muertes por cada mil nacidos vivos; la de mortalidad general bajó a la mitad, de 15 a 7,2 fallecidos por cada mil habitantes, y la esperanza de vida al nacer aumentó de 54,8 a 63,6 años. Estos resultados fueron el producto de la extensión de la infraestructura hospitalaria y de atención primaria a lo largo y ancho del país; la mejora en los

servicios sanitarios y las condiciones generales de vida de la población. producto de la extensión de la infraestructura hospitalaria y de atención primaria a lo largo y ancho del país; la mejora en los servicios sanitarios y las condiciones generales de vida de la población⁶⁶.

Críticas al sistema y reformas fallidas

Durante los años 50 y hasta entrados los 70 el sistema de seguridad social chileno continuó siendo objeto de fuertes críticas, principalmente relacionadas con su alto costo, la multiplicidad de instituciones y regímenes previsionales existentes y la desigualdad que ello implicaba. Cada uno de los gobiernos democráticos que siguió a la Ley 10.383 intentó, sin éxito, corregir las deficiencias más graves del sistema, enfrentando en todos los casos la resistencia de grupos de interés con capacidad de llegada a los poderes públicos. Esta controversia tuvo lugar en un contexto que se ha descrito como de “desarrollo frustrado”, aludiendo a la colisión entre la profundización de la democracia y la irrupción de nuevos actores sociales (pobladores, campesinos, estudiantes universitarios), por un lado, y una base económica incapaz de satisfacer sus demandas, por otro. Ante el aparente agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, los tres gobiernos que se suceden a partir de 1958, representantes respectivamente de la derecha, el centro y la izquierda (los llamados “tres tercios”), levantarán proyectos de cambio estructural mutuamente excluyentes. Dado su alcance global, todos estos proyectos suponían, en mayor o menor medida, intervenir en el campo de la seguridad social.

El primer intento de reforma corrió por cuenta de Carlos Ibáñez del Campo, elegido Presidente en 1952 con la promesa de “barrer” con los políticos. En 1955, el gobierno de Ibáñez contrató a la consultora Klein-Saks para enfrentar la situación económica del país y, más concretamente, reducir la inflación.

65 “Se entiende por salario base mensual de un asegurado la cifra que resulta de dividir por sesenta la suma de los salarios, rentas y subsidios sobre los cuales haya hecho imposiciones durante los cinco años calendario anteriores a la fecha del siniestro. Si el asegurado se hubiese inscrito en el Servicio de Seguro Social en cualquiera de esos cinco años, el cociente [sic] se determinará dividiendo la suma de salarios, rentas y subsidios sobre los cuales se haya impuesto, por el número de meses transcurridos desde la inscripción hasta el siniestro. Para calcular el salario base mensual, se amplificarán previamente las imposiciones anteriores a los tres últimos años calendarios contenidos en los cinco que señala el inciso precedente, en la proporción en que haya aumentado el salario medio de subsidios del año calendario que antecede a la fecha de siniestro, respecto al de cada uno de los años cuyas imposiciones se amplifican” (Ley 10.383, Art. 4º).

66 Larrañaga, “El estado bienestar”, 39–40.

báñez contrató a la consultora Klein-Saks para enfrentar la situación económica del país y, más concretamente, reducir la inflación. El diagnóstico de la firma estadounidense sobre la previsión social chilena describía un sistema caro, engorroso, desigual y desconectado de las reales posibilidades económicas del país: su estructura central, señala su informe, “no cumple con las imprescindibles funciones de control y planificación del sector previsional” y más de una cuarta parte de sus recursos se destinaban a “la concesión de beneficios totalmente marginales a los que deberían ser los primordiales y que constituyen en la práctica verdaderos regalos a pequeños grupos favorecidos”⁶⁷.

Para refrendar lo anterior, el informe de Klein-Saks apunta que en 1956 el costo de la previsión representó un 12% del ingreso nacional, un 30% del total de los sueldos y salarios y casi la quinta parte del presupuesto. Los obreros, que constituían el 74% de la población asalariada, recibieron ese año un 34% del total de los beneficios; los empleados particulares un 27% y los empleados públicos tanto civiles como militares un 39%, agrega el informe⁶⁸. Ante este escenario, las recomendaciones de la consultora apuntaban a la creación de un sistema previsional unificado, financiado mediante reparto y que garantizara a la población “una prestación mínima obligatoria, indispensable para una subsistencia decente en caso de vejez, invalidez, enfermedad y cesantía involuntaria, eliminando los discriminatorios sistemas actuales”⁶⁹. Sin embargo, la falta de apoyos políticos al gobierno de Ibáñez y la resistencia a los recortes y alzas que implicaba su plan económico impidieron su implementación.

El sucesor de Ibáñez en la Presidencia de la República fue Jorge Alessandri Rodríguez (1958–1964), representante de una derecha independiente y tecnocrática. Como su antecesor, Alessandri también se puso como prioridad contener la inflación, procurando racionalizar la administración pública y estabilizar el presupuesto. En ese contexto, Alessandri encargó a una comisión presidida por el abogado Jorge Prat indagar el estado de la seguridad social en Chile y evaluar su reforma, tarea que tomó tres años y que culminó con la entrega de un contundente informe en 1964⁷⁰. El juicio de Prat es lapidario: “tarde o temprano, el actual sistema previsional chileno está condenado a desplomarse por injusto, por oligárquico, por discriminatorio y por ser ineficazmente oneroso, tanto para los ganadores de sueldos o salarios como para la producción nacional”⁷¹. La desigualdad se expresaba en las enormes diferencias existentes entre los distintos regímenes previsionales: mientras que un obrero jubilaba a los 65 años, un mercante lo hacía a los 60 y un periodista a los 55. Estos últimos podían jubilar con una cierta cantidad de años de servicio (20), opción con que también contaban los empleados públicos y particulares (a los 30 y 35 años, respectivamente), los bancarios (23 años), los trabajadores hípicos (25) y los parlamentarios (15), entre otros. La jubilación de un obrero o empleado particular se calculaba de acuerdo a la renta promedio de los últimos cinco años; para los empleados públicos, ésta variaba entre los últimos uno y tres años y sólo un pequeño grupo participaba de las llamadas pensiones “perseguidoras”, reajustadas según el último sueldo y por lo tanto menos afectadas por la inflación⁷².

Otro aspecto crítico de la seguridad social en Chile era su muy alto costo, que en opinión de Prat “ha perdido todo

67 El sistema de previsión chileno. Informe de la Misión Klein & Saks (Santiago, Chile, 1958), 3.

68 El sistema de previsión, 2–4.

69 El sistema de previsión, 4–6.

70 La Comisión quedó integrada por Jorge Prat Echaurren como su presidente; los miembros titulares Rolando González Bustos, Superintendente de Seguridad Social; Héctor Humeres Magnan, fiscal de la Contraloría General; general Rodolfo Otto Müller, jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional; Mario Arteaga Infante y Bernardino Vila Aliaga, en calidad de técnicos; los secretarios de la Comisión Juan Ugarte Solar, Alfredo Mallet Simonetti, Adolfo Gaete Darbó y Hernán Munita Silva; como asesores y relatores, Jorge Álvarez Andrews, Jorge Briceño Werner, Adolfo Gaete Darbó, Alfredo Gaete Berrios, Fernando Hurtado Quirós, Macarena Irarrázaval de Valenzuela, Jorge Israel Russo, Domingo Letelier Villegas, Gilberto Llanos Mancilla, John Lundell, Rubén Mera Manzano, Alfredo Mallet Simonetti, Eduardo Miranda Salas, Hernán Munita Silva, Luis Orlandini Molina, Rubén Pozo Flores, Ricardo Sáenz Avilés, Roberto Schmidt Gröhnert y Darío Verdugo Binimelis; y la secretarías Ana Gutiérrez de Stumpe, Eliana Mourgues Condell y Adriana Zúñiga Schultzky.

71 Comisión de Estudios de la Seguridad Social, Informe sobre la reforma de la seguridad social chilena (Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1964), VII.

72 Comisión de Estudios de la Seguridad Social, VII–XVII.

concepto de relación con la economía nacional". Según su informe, la seguridad social representaba el 90% del presupuesto y un 11,3% de la renta per cápita del país, este último un porcentaje similar al de países con sistemas integrales como Suecia (13,2%) y Gran Bretaña (11,5%) y superior al de otros países americanos como Argentina (8%) y Estados Unidos (6,9%). Mientras que en los citados países europeos los costos de administración no superaban el 5% de los ingresos, en Chile estos ascendían al 10%, lo que Prat vincula directamente con "la frondosa organización administrativa nacional", cuyo entramado comprendía más de 150 organismos públicos y privados y empleaba al 26% de toda la Administración Civil del Estado. A lo anterior se sumaba la pobre capitalización del sistema, que en los últimos 12 años había pasado de representar el 23% de los ingresos al 15% en 1959, 7% en 1961 y 3% a la fecha del informe. "Esto significa -sostiene Prat- que en dos o tres años más el sistema será deficitario en su totalidad y no se podrán pagar los beneficios otorgados"⁷³.

En una línea similar a la de la Misión Klein-Saks, la Comisión Prat propuso la creación de un sistema de seguridad social "único", "igualitario" e "integrado" para toda la población, incluyendo a los trabajadores independientes; fijar las imposiciones de los empleadores y trabajadores en 8% y adoptar un régimen de financiamiento mixto, con los beneficios generales básicos (salud, asignaciones, etc.) costeados por impuestos y las pensiones y subsidios por las cotizaciones⁷⁴. Entregado en el último año del gobierno de Alessandri, el informe no llegó a dar origen a un proyecto de ley, quedando sólo como un insumo para los gobiernos siguientes.

En 1964, el demócratacristiano Eduardo Frei Montalva arribó a la Presidencia con un ambicioso programa de

reformas estructurales que pretendía ofrecer una alternativa a la polaridad entre capitalismo y socialismo. Uno de los ejes de su llamada "Revolución en Libertad" era la Promoción Popular, consistente en el fomento de la participación y organización de sectores sociales tradicionalmente marginados de la política nacional, entre ellos los campesinos. En este marco se inscribe la Ley 16.625 de Sindicalización Campesina (1967), que junto con mejorar las condiciones laborales de los trabajadores rurales, en muchos casos precapitalistas, promovió la inclusión de éstos al sistema de seguridad social por la vía de su incorporación al trabajo formal⁷⁵. En la parte final de su mandato, el Presidente Frei intentó también reformar el sistema previsional a través de un proyecto de ley que uniformaba los requisitos para acceder a las pensiones de vejez, creaba un nuevo fondo de asignaciones familiares y terminaba con las pensiones "perseguidoras", pero la fuerte oposición a su propuesta de parte de la izquierda parlamentaria y los sindicatos desembocó finalmente en su rechazo. En cambio, Frei sí logró aprobar una reforma constitucional que otorgaba al Ejecutivo iniciativa exclusiva de ley en materia de seguridad social, poniendo así coto a la práctica habitual del Congreso de legislar en favor de los grupos de interés⁷⁶.

Las tres candidaturas que se presentaron a la elección presidencial de 1970 (Jorge Alessandri, Radomiro Tomic y Salvador Allende) coincidían en que el sistema de seguridad social estaba en crisis y que era necesario reformarlo para evitar su bancarrota. El triunfador en esa oportunidad fue el socialista Salvador Allende Gossens, histórico líder de la izquierda y adalid de la "vía chilena" o pacífica al socialismo. En materia de seguridad social, el *Programa básico de gobierno de la Unidad Popular* (la coalición de izquierda encabezada por Allende) proponía:

⁷³ Comisión de Estudios de la Seguridad Social, VII-XVII.

⁷⁴ Comisión de Estudios de la Seguridad Social, XVII-XX.

⁷⁵ Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile), "Ley 16625/ Sindicalización campesina", 26 de abril de 1967, <https://bcn.cl/3a85r>.

⁷⁶ Luis Hernán Vargas Faulbaum, Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008) (Santiago, Chile: CEPAL, 2018), 21-22, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43223-reformas-sistema-pensiones-chile-1952-2008>.

Unificar, mejorar y extender el sistema de seguridad social, manteniendo todas las conquistas legítimas alcanzadas, eliminando los privilegios abusivos, la ineficiencia y el burocratismo, mejorando y haciendo expedita la atención de los interesados, extendiendo el sistema previsional a los sectores de trabajadores que aún no la tienen, y entregando a los imponentes la administración de las Cajas de Previsión, las que funcionarán dentro de las normas de la planificación⁷⁷.

Dado que Allende no logró la mayoría absoluta en la elección presidencial (36,2% de los votos contra 34,9% de Jorge Alessandri), su triunfo debía ser ratificado por el Congreso, al que le correspondería resolver entre las dos primeras mayorías. Como condición para otorgar a Allende su voto favorable, el Partido Demócrata Cristiano pactó con la Unidad Popular un Estatuto de Garantías Democráticas, esto es, una reforma constitucional destinada a garantizar y precisar el alcance de ciertos derechos individuales y sociales. Dicho estatuto incluyó, por primera vez a nivel constitucional, el derecho a la seguridad social, añadiendo al Artículo 10° sobre Garantías Constitucionales de la Constitución de 1925 un nuevo numeral con el siguiente texto:

El Estado adoptará todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el libre desenvolvimiento de la personalidad y de la dignidad humanas, para la protección integral de la colectividad y para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional.

La ley deberá cubrir, especialmente, los riesgos de pérdida, suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo individual, muerte del jefe de familia o de cesantía involuntaria, así como el derecho

a la atención médica, preventiva, curativa y de rehabilitación en caso de accidente, enfermedad o maternidad y el derecho a prestaciones familiares a los jefes de hogares.

El Estado mantendrá un seguro social de accidentes para asegurar el riesgo profesional de los trabajadores⁷⁸.

En 1971, el gobierno de Allende anunció un plan económico de cinco años que contemplaba la reforma de las pensiones, incluyendo entre otras medidas las de expandir la cobertura, uniformar las prestaciones, incrementar el monto de las pensiones mínimas para igualarlas al sueldo mínimo y financiar la seguridad social mediante impuestos directos; el plan, sin embargo, fue rechazado. Haciendo uso de la reforma constitucional del gobierno de Frei, el Ejecutivo hizo crear la Caja de Previsión Social de los Comerciantes, Pequeños Industriales, Transportistas e Independientes (Ley 17.592), una medida que buscaba incorporar a la seguridad social a un grupo importante de trabajadores independientes y conquistar de paso apoyos clave entre la clase media, pero que también contravenía los esfuerzos por uniformar el sistema previsional⁷⁹. En definitiva, las acciones del gobierno de la Unidad Popular en materia de pensiones se centraron en expandir su cobertura, no siéndole posible implementar sus planes más ambiciosos, dado el contexto de polarización política⁸⁰.

77 Programa básico de gobierno de la Unidad Popular: candidatura presidencial de Salvador Allende (Santiago, Chile: s/i, 1970), 26.

78 Ministerio de Justicia (Chile), "Ley 17398/ Modifica la Constitución Política del Estado", 3 de diciembre de 1970, <https://bcn.cl/2k31i>.

79 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile), "Ley 17592/ Crea la Caja de Previsión Social de los Comerciantes, Pequeños Industriales, Transportistas e Independientes; modifica la Ley N° 17.066.- Otras materias", 30 de diciembre de 1971, <https://bcn.cl/3hmqr>.

80 Vargas Faulbaum, Reformas, 22-23.

La Ley 16.744 de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales

Durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva fue promulgada la Ley 16.744 de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, vigente hasta la actualidad. La reforma de la ley de 1924 venía siendo largamente requerida desde distintos sectores políticos, organizaciones sociales y gremiales, las que generalmente coincidían en que el seguro debía ser obligatorio y estar desprovisto de intereses comerciales. Desde el Colegio Médico, por ejemplo, se señalaba que el alto costo de las primas desincentivaba la contratación del seguro; que el monto de las indemnizaciones era insuficiente y que el sistema no propiciaba la rehabilitación funcional de los trabajadores accidentados⁸¹. Al momento de aprobarse la ley, se estimaba que cada un minuto se producía en Chile un accidente del trabajo; cada siete días se producía una muerte por accidentes del trabajo y que 10.000 trabajadores al año resultaban paralizados producto de este tipo de accidentes, cifras todas que parecían justificar la reforma del sistema⁸².

La Ley 16.744 tiene su origen en la apropiación por el gobierno de Frei de una indicación sustitutiva del proyecto de ley sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales ingresado en 1960. Entre sus fundamentos doctrinarios, se señala la definición del Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales como “social por naturaleza”, dejando atrás “la vieja teoría de la responsabilidad patronal o de la responsabilidad objetiva”. Como antecedentes, se citan el Convenio N. 102 de la OIT (“Norma mínima de Seguridad Social”); las Conferencias Interamericanas de Seguridad Social de 1946 y 1954 y el Informe Beveridge. De acuerdo al Mensaje

la definición del seguro como social implicaba “que será la sociedad la que deberá contribuir al financiamiento del Seguro”, descartándose por lo tanto las cotizaciones diferenciadas; “que serán los estados de necesidad y la medida de los mismos los determinantes de las prestaciones”. En esa misma línea y refiriéndose a las personas protegidas, el proyecto “pretende aplicar el principio de la universalidad subjetiva, que consiste en incluir dentro del ámbito de protección de la Seguridad Social a toda la comunidad”⁸³.

El proyecto ingresó al Congreso en enero de 1966 y en su formulación tomaron parte el entonces ministro del Trabajo y Previsión Social, William Thayer; el superintendente de Seguridad Social, Carlos Briones; Patricio Novoa, asesor del Ministerio en materia previsional, y Ladislao Lira Larraín en representación de las mutualidades. A nivel parlamentario, destacó la contribución de Alberto Daiber, Julio Montt, José Foncea y Salvador Allende, entre otros. Pese a existir en general acuerdo sobre la necesidad de reforma, las diferencias ideológicas al interior del Congreso incidieron para extender la tramitación por espacio de dos años. Sectores de derecha consideraban que la marginación de las aseguradoras privadas de la administración del seguro significaba una afectación de la “libertad de elección”, mientras que los partidos Socialista y Comunista se oponían a las mutualidades por estar lideradas por sectores capitalistas, lo que en su perspectiva las incapacitaba para proveer seguridad social sin al mismo tiempo comprometer su interés económico⁸⁴.

La opción definitiva por las mutualidades pasó por el apoyo favorable del Partido Demócrata Cristiano, el partido de gobierno y la principal fuerza parlamentaria de la época.

⁸¹ 50 años Mutual, 71-74.

⁸² Creación de la Ley de Accidentes de Trabajo - Gobierno de Eduardo Frei Montalva, 2015, https://www.youtube.com/watch?v=19W2bCkz_oE.

⁸³ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, “Historia de la Ley N° 16.744”, 5-10, accedido 23 de febrero de 2024, <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/35030/1/HL16744.pdf>.

⁸⁴ 50 años Mutual, 71-82.

En el mensaje que dio inicio al trámite constitucional, el Ejecutivo justificó la opción por las mutualidades por su eficiencia, evidenciada en una reducción de la frecuencia y gravedad de los accidentes del trabajo de entre un 30 y un 40%⁸⁵. A lo anterior se sumaban también razones de orden social, alineadas con la perspectiva comunitarista y cooperativista que entonces caracterizaba a la Democracia Cristiana. En palabras del Presidente Frei Montalva:

Estos organismos [las mutualidades], que serán administrados paritariamente por representantes de los empleadores y los trabajadores, se transformarán en instrumentos magníficos de desarrollo comunitario, permitirán una efectiva participación del pueblo organizado en la dirección de las estructuras administrativas que la sociedad destaca para su protección; y lo que es también, de suma importancia, serán estructuras que introducirán un elemento humanizador en las relaciones entre el individuo y el organismo destinado a otorgarle sus prestaciones de seguridad social⁸⁶.

Aprobada el 23 de enero de 1968, la Ley 16.744 estableció la obligatoriedad del seguro para todos los trabajadores por cuenta ajena manuales e intelectuales; los trabajadores domésticos, familiares e independientes; las personas que ocupan cargos de representación popular; los dirigentes de federaciones sindicales y los estudiantes de establecimientos fiscales y particulares (Art. 1º y 2º). Por accidente del trabajo se entendía “toda lesión que una persona sufra a causa o con ocasión del trabajo y que le produzca incapacidad o muerte”, incluyendo por primera vez los producidos “en el trayecto directo, de ida o regreso, entre la

habitación y el lugar de trabajo” (Art. 5º), mientras que enfermedad profesional era “la causada de una manera directa por el ejercicio de la profesión o el trabajo que realice una persona y que le produzca incapacidad o muerte” (Art. 7º). Las prestaciones incluían atención médica, quirúrgica y dental en establecimientos médicos o a domicilio; medicamentos, prótesis y aparatos ortopédicos; rehabilitación física y reeducación profesional; gastos de traslado y compensaciones económicas en caso de incapacidad o muerte, estas últimas incompatibles con las que entregaban los demás regímenes previsionales, debiendo los asegurados optar entre unas u otras⁸⁷.

La administración del seguro recayó en el Servicio de Seguro Social, el Servicio Nacional de Salud, las Cajas de Previsión y las Mutualidades de Empleadores. Conforme a la ley, la Caja de Accidentes del Trabajo dejaría de existir y sus funciones, personal y propiedades se repartirían entre el SSS y el SNS. En el caso del SSS, sus funciones se cumplirían a través del Departamento de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, creado por la misma ley. Respecto de las Mutualidades (Art. 12º), se señala que el Presidente de la República podría autorizar su existencia cuando éstas cumplieran las siguientes condiciones: agrupar a lo menos a 20.000 trabajadores en faenas permanentes; disponer de servicios médicos adecuados, propios o en convenio; realizar actividades permanentes de prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; no ser administradas directa ni indirectamente por instituciones con fines de lucro; y que sus miembros fueran solidariamente responsable de las obligaciones contraídas⁸⁸.

Además de la obligatoriedad del seguro y la incorporación de las mutualidades, otra novedad importante

⁸⁵ 50 años Mutual, 71-82.

⁸⁶ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, “Historia”, 10.

⁸⁷ Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile) y Subsecretaría de Previsión Social, “Ley 16744/ Establece normas sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales”, 23 de enero de 1968, <https://bcn.cl/2mcir>.

⁸⁸ Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile) y Subsecretaría de Previsión Social.

estuvo dada por el énfasis en prevención, prácticamente inexistente en la legislación anterior. Según la ley, el Servicio Nacional de Salud tendría competencia general en materia de supervigilancia y fiscalización de la prevención, higiene y seguridad de los sitios de trabajo, como también de las instituciones médicas de los demás organismos administradores (Art. 65°). En toda industria o faena con 25 trabajadores o más habrían de funcionar Comités Paritarios de Higiene y Seguridad, encargados de instruir sobre la correcta utilización de los instrumentos de protección; vigilar el cumplimiento de las medidas de prevención, higiene y seguridad por parte de la empresa y los trabajadores e investigar las causas de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Adicionalmente, en las empresas mineras, industriales o comerciales con más de 100 trabajadores sería obligatoria la existencia de un Departamento de Prevención de Riesgos Profesionales dirigido por un experto en prevención, el que además sería miembro por derecho propio de los Comités Paritarios⁸⁹.

Las Mutualidades de Empleadores

Las primeras Mutualidades chilenas se crearon a fines de los años 50 a partir del modelo de las Mutuas españolas, esto es, asociaciones de empresarios sin ánimo de lucro que colaboran con el sistema de seguridad social gestionando algunas de las contingencias sociales, como los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales⁹⁰. Su aparición en Chile se vincula al alto costo de las primas de las aseguradoras privadas y de la Caja de Accidentes del Trabajo, además de la escasa o nula acción de las primeras en materia de prevención⁹¹.

El 31 de diciembre de 1957 se constituyó en Viña del

Mar el Instituto de Seguridad de la Asociación de Industriales de Valparaíso y Aconcagua (ASIVA), la primera mutualidad de empleadores de Chile. Para 1965, ya con el nombre de Instituto de Seguridad del Trabajo (IST), la mutualidad de ASIVA contaba con más de 125 empresas adheridas y 12.500 trabajadores afiliados. Determinante en su expansión fue la incorporación de la Compañía Chilena de Navegación Interoceánica, hecho que fortaleció el vínculo del IST con la actividad naviera y permitió la extensión de sus servicios desde Arica hasta Porvenir⁹².

En 1958, las asociaciones gremiales SOFOFA (Sociedad de Fomento Fabril) y ASIMET (Asociación de Industrias Metalúrgicas y Metalmecánicas) dieron origen a la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS). Su creación se atribuye a Ladislao Lira Larraín, quien anteriormente había asesorado a ASIVA en la creación del IST y había sido también jefe de la sección de Accidentes del Trabajo de la compañía de seguros La Industrial. Al momento de aprobarse la Ley 16.744, la ACHS contaba ya con 170 empresas adheridas y un par de años más tarde, en 1971, ésta inauguró en Santiago el Hospital del Trabajador, uno de los principales centros traumatológicos del país⁹³.

La tercera y última mutualidad de empleadores, la Mutual de Seguridad, fue fundada por la Cámara Chilena de la Construcción en 1966. De los 32 socios originales, 29 pertenecían al rubro de la construcción, siendo su motivación principal reducir la alta accidentabilidad laboral que afectaba al sector y que rondaba el 40% anual. Durante la década de 1970 la Mutual expandió su infraestructura en Santiago y regiones; en 1977 inauguró su Hospital Clínico en la capital y hacia 1979 alcanzó la cifra de 235.000 trabajadores afiliados⁹⁴.

89 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile) y Subsecretaría de Previsión Social.

90 "¿Qué son las mutuas?", Revista Seguridad Social (España), 17 de agosto de 2018, <https://revista.seg-social.es/-/%C2%BFqu%C3%A9-son-las-mutuas->.

91 50 años Mutual, 74-79.

92 "Historia del IST - Instituto de Seguridad del Trabajo", IST (blog), accedido 15 de febrero de 2024, <https://ist.cl/historia/>; 50 años Mutual, 82.

93 "Historia", ACHS Web, accedido 15 de febrero de 2024, <https://www.achs.cl/nosotros/achs-corporativo/historia>; 50 años Mutual, 82.

94 50 años Mutual, 92-102.

CAPÍTULO 04

**La transformación
neoliberal de la
seguridad social
(1973-1990)**

04 La transformación neoliberal de la seguridad social (1973–1990)

El 11 de septiembre de 1973, un golpe militar puso fin anticipado al gobierno de Salvador Allende e instauró una cruenta dictadura que se prolongó por casi 17 años (hasta marzo de 1990). Enmarcada en la Doctrina de Seguridad Nacional de la Guerra Fría, la dictadura chilena se caracterizó por su extrema violencia represiva, con más de 40.000 víctimas entre detenidos desaparecidos, ejecutados, torturados y presos políticos; por la puesta en marcha de un proceso de modernización capitalista, liderado a partir de 1975 por los llamados Chicago Boys; y por la concentración de poder en la persona del general Augusto Pinochet Ugarte, quien fungió durante todo el periodo como comandante en jefe del Ejército y como cabeza del poder Ejecutivo, bajo distintas denominaciones (presidente de la Junta Militar, Jefe Supremo de la Nación y Presidente de la República, en ese orden). Como varios autores han señalado, la faceta represiva y la modernizadora han de entenderse no como excluyentes sino que como complementarias, toda vez que la supresión de toda disidencia fue la condición de posibilidad de las reformas económicas, cuyo alcance, profundidad y costo social asociado habrían dificultado enormemente su implementación en democracia⁹⁵. Estas condiciones permitieron a la dictadura no solo eliminar privilegios y derechos adquiridos (excepto los de las Fuerzas Armadas y Carabineros) como ningún gobierno había sido capaz de hacer, sino que también reemplazar el sistema de seguridad social vigente desde 1924 por otro radicalmente distinto, inédito a nivel latinoamericano y contrario a la norma internacional.

Primeras medidas: mayor uniformidad, menores beneficios

Al momento de asumir el poder la Junta Militar, el sistema chileno de pensiones se componía de 35 Cajas de Previsión, 150 programas y más de 2.000 textos normativos. Las primeras medidas del gobierno de facto en esta materia apuntaron precisamente a la unificación del sistema, estableciendo criterios uniformes y eliminando los privilegios reservados a ciertos grupos ocupacionales. En enero de 1974, el Decreto Ley 255 fijó la pensión mínima de invalidez y vejez en 12.000 escudos para todos los regímenes previsionales⁹⁶. Más tarde, el Decreto Ley 869 de 1975 otorgó pensiones asistenciales a los ancianos e inválidos carentes de recursos, para lo cual se creó con aportes de todas las Cajas del Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales⁹⁷. En febrero de 1979, el Decreto Ley 2.448 definió las edades de jubilación para todos los regímenes en 65 años para los hombres y 60 para las mujeres; suprimió las jubilaciones por años de servicio; determinó el reajuste anual automático de las pensiones conforme a la variación del IPC y derogó cualquier otro mecanismo de reajuste vigente, incluyendo las pensiones “perseguidoras”. Estas disposiciones se aplicarían solo a la población civil, ya que las Fuerzas Armadas y Carabineros continuarían afectos a las leyes y reglamentos de sus respectivas Cajas de Previsión, según el mismo decreto⁹⁸.

95 Carlos Huneeus, *El régimen de Pinochet, Crónicas y testimonios* (Santiago, Chile: Editorial Sudamericana, 2000); Manuel Gárate Chateau, *La revolución capitalista de Chile: 1973–2003* (Santiago, Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2012).

96 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile), “Decreto Ley 255/ Regula regímenes previsionales vigentes al 31 de diciembre de 1973”, 8 de enero de 1974, <https://bcn.cl/3ho7v>.

97 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile), “Decreto Ley 869/ Establece régimen de pensiones asistenciales para ancianos e inválidos carentes de recursos”, 15 de enero de 1975, <https://bcn.cl/3a7bd>.

98 Ministerio de Hacienda (Chile), “Decreto Ley 2448/ Modifica regímenes de pensiones que indica”, 26 de diciembre de 1978, <https://bcn.cl/3e5wn>.

Vistas en perspectiva, la eliminación de beneficios previsionales y la reducción de prestaciones fueron el preámbulo necesario para la instauración de un sistema privado de pensiones en el marco de un Estado subsidiario, este último consagrado en la Constitución Política de 1980. En el nuevo texto, el derecho constitucional a la seguridad social da paso a la garantía del “acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas” y la supervigilancia del “adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social”⁹⁹. La mayor uniformidad del sistema, por otra parte, vino aparejada de rebajas significativas a nivel tanto del valor de las pensiones como de la cobertura poblacional. Según Arellano, entre 1973 y 1982 el poder adquisitivo de las pensiones cayó en un 26% en relación a los valores de 1969-1970, lo que se explicaría por la inadecuación de los mecanismos de reajuste a la alta inflación existente. Por el contrario, los pensionados de las Fuerzas Armadas y Carabineros vieron sus pensiones incrementarse en un 42,9% en ese mismo periodo, pese a una devaluación importante en 1975. En cuanto a la cobertura, entre 1974 y 1980 el porcentaje de la población asegurada se redujo del 79 al 62%, fundamentalmente a causa de las condiciones prevalecientes en el mercado del trabajo: alta desocupación (maquillada por los programas de empleo de emergencia PEM y POJH); inestabilidad laboral; alza del subempleo y del trabajo por cuenta propia; menor fiscalización y mayor evasión; atomización y pérdida de poder negociador de los asalariados. La menor cobertura previsional se tradujo en que el número de cotizantes se redujo en el periodo en 200.000 personas, en circunstancias que la fuerza de trabajo había aumentado en cerca de 800.000¹⁰⁰.

El sistema privado de pensiones

En paralelo a las medidas en pro de mayor uniformidad, la dictadura comenzó también a preparar una reforma integral

al sistema de pensiones; esto último no tanto por razones técnicas, como se desprende de las cifras citadas arriba, como por lineamientos político-ideológicos. Con ese fin, el gobierno mandató a la Superintendencia de Seguridad Social y a la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN) elaborar políticas de reforma, las que desembocaron en dos propuestas diferentes. La Superintendencia propuso un nuevo sistema unificado administrado por el Estado y que eliminara las inequidades existentes; ODEPLAN, en cambio, recomendó reemplazar el régimen de reparto por capitalización individual, delegar la administración las cuentas individuales a instituciones privadas y posibilitar a éstas invertir los fondos en mercados de capitales también privados. A partir de ambos informes, la dictadura presentó en noviembre de 1975 el *Anteproyecto del estatuto fundamental de principios y bases del sistema de seguridad social*, considerado el precedente legal de la reforma previsional de 1980-81¹⁰¹.

El principal gestor del sistema privado de pensiones fue José Piñera, joven economista posgraduado en Harvard pero ideológicamente afín a los Chicago Boys. Desde su puesto como Ministro del Trabajo (1978-1980), Piñera se encargó de promover e implementar el paquete de reformas conocido como las “siete modernizaciones”, las que suponían extender la lógica de mercado a ámbitos tradicionalmente cubiertos por el Estado como la educación, la salud y las pensiones, entre otros¹⁰². Este giro se correlacionaba con la pretensión de la dictadura de dejar atrás su “fase terrorista” para trabajar en su proyección institucional, apuntalada por un crecimiento económico que alcanzó el 8% anual; por la hegemonía de los sectores gremialistas y neoliberales al interior del bloque gobernante, en desmedro de la derecha nacionalista, y por la consolidación del poder personal del general Pinochet,

99 Constitución Política de la República de Chile (Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1981), 22, <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/60446/3/132632.pdf>.

100 Arellano, Políticas sociales, 88-97.

101 Vargas Faulbaum, Reformas, 24.

102 BIBLIOTECA NACIONAL DE CHILE. “Las siete modernizaciones”, en: Conformación de la ideología neoliberal en Chile (1955-1978). Memoria Chilena. Disponible en <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-93006.html>. Accedido en 24-01-2024.

fortalecido tras la salida de su par Gustavo Leigh de la Junta Militar en julio de 1978¹⁰³.

Durante un año y hasta inicios de 1980 una comisión del Ministerio del Trabajo trabajó en la preparación de la reforma previsional, tomando como base el informe de ODEPLAN¹⁰⁴. En el transcurso de las negociaciones con la Junta, Piñera y su equipo tuvieron que enfrentar la resistencia no sólo de los grupos directamente interesados en el sistema de reparto (administradores de las Cajas, dirigentes sindicales y gremiales, etc.), sino que también del Comité Asesor de Pinochet y de parte de la derecha tradicional, grupos ambos donde primaban las posiciones estatistas. Especialmente crítica fue la cuestión del ingreso de las Fuerzas Armadas al nuevo sistema previsional, tema frente al cual los militares se mostraron inflexibles. Como gran concesión, se decidió incluir en el proyecto de ley un artículo que ordenaba crear una comisión presidencial con un plazo de 180 días para estudiar la transición de los uniformados al nuevo sistema. Cuando la ley fue implementada, sin embargo, Piñera ya había dejado la cartera de Trabajo y la postura del status quo terminó por imponerse¹⁰⁵.

El Decreto Ley 3.500 que creaba el nuevo sistema de pensiones fue finalmente aprobado el 4 de noviembre de 1980, mientras que su puesta en marcha quedó fijada para el 1º de mayo del año siguiente¹⁰⁶. En lo esencial, la reforma reemplazaba el régimen de reparto por otro exclusivamente de capitalización individual y encargaba su administración a nuevas entidades privadas creadas expresamente con ese fin: las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). El capital mínimo para constituir una AFP sería el equivalente a 20 mil Unidades de Fomento (UF); los fondos serían inembargables,

estarían separados del patrimonio de las administradoras y su inversión estaría regulada por ley. Cada trabajador o trabajadora aportaría mensualmente el 10% de su remuneración o renta imponible a su cuenta individual, pudiendo conocer su saldo o cambiarse de AFP cuando lo estimara conveniente. Las edades de jubilación continuarían siendo 65 años para los hombres y 60 para las mujeres y el pago de las pensiones se realizaría bajo dos modalidades opcionales: un seguro de renta vitalicia adquirido a alguna aseguradora o el retiro del fondo en cuotas mensuales, no pudiendo ser estas inferiores al mínimo legal; en caso que esto ocurriera o si la cuenta individual se agotaba, el Estado debía concurrir para garantizar la pensión mínima¹⁰⁷. Este esquema permitía resolver uno de los problemas más comúnmente señalados del sistema de reparto, como era la falta de relación directa entre los aportes realizados y los beneficios recibidos.

Conforme al principio de subsidiariedad y contra lo que había sido su tradición histórica, el Estado chileno pasó a desempeñar un papel secundario en materia previsional. Sus nuevas funciones consistían en garantizar las pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia; verificar el pago a los pensionados del sistema antiguo y supervigilar el nuevo sistema. Para el cumplimiento de estas tareas se crearon dos nuevos organismos: el Instituto de Normalización Previsional (INP)¹⁰⁸ y la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, ambos vinculados con el Ejecutivo a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Por otro lado, y a diferencia de las antiguas Cajas, en el nuevo régimen las cotizaciones previsionales y las de salud se hallaban separadas, lo que posibilitó el redireccionamiento de estas últimas ya sea hacia los servicios de salud del Estado o hacia un seguro privado libremente elegido. De la administración

103 Tomás Moulian, Chile actual: anatomía de un mito (Santiago, Chile: ARCIS Universidad: LOM Ediciones, 1997); Huneeus, El régimen.

104 La comisión habría estado integrada por dos equipos: uno encargado de las definiciones centrales (Hernán Büchi, Alfonso Serrano, Martín Costabal) y otro de redactar el proyecto de ley, (Luis Larraín, Renato Gazmuri, Patricio Mardones, Roberto Guerrero, María Teresa Infante, Margarita Hepp, Miguel Kast, más los citados anteriormente). Véase: Vargas Faulbaum, Reformas, 30.

105 José Piñera, "El cascabel al gato", accedido 23 de enero de 2024, http://www.josepinera.org/zrespaldo/el_cascabel_al_gato.pdf.

106 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile), "Decreto Ley 3500/ Establece nuevo sistema de previsión social", 4 de noviembre de 1980, <https://bcn.cl/2msg8>.

107 El Decreto Ley 3.500 refiere en este punto al artículo 26 de la Ley 15.386 (1966), que fijaba las pensiones mínimas de vejez e invalidez en entre un 75 y 85% del sueldo vital del departamento de Santiago para los empleados y un 85% del salario mínimo industrial para los obreros, ya fueran del sector público o el privado.

108 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile), "Decreto Ley 3502/ Crea Instituto de Normalización Previsional", 4 de noviembre de 1980, <https://bcn.cl/3hpcj>.

financiera de los primeros se encargó el Fondo Nacional de Salud (FONASA), continuador para estos efectos del Servicio Nacional de Salud¹⁰⁹, mientras que el seguro privado recayó en las nuevas Instituciones de Salud Previsional (Isapres)¹¹⁰, evidenciándose desde el principio una clara estratificación de los usuarios¹¹¹.

El Decreto Ley 3.500 dispuso que la afiliación al nuevo sistema previsional sería obligatoria y automática a partir del 1º de enero de 1983 y voluntaria para los cotizantes del antiguo sistema, recibiendo estos últimos un Bono de Reconocimiento con cargo al Estado si es que optaban por migrar¹¹². Este estímulo, más una profusa e insistente campaña publicitaria, provocaron la afiliación de 500 mil trabajadores durante el primer mes y más de 1.400.000 en el transcurso de 1981¹¹³. A cinco años de su implementación (1986), un 45,9% de los ocupados cotizaba en AFP y un 11% continuaba en el sistema antiguo. Al no ser obligatoria la cotización de los trabajadores informales, la cobertura efectiva del sistema previsional se estimaba en 51,6% de la fuerza de trabajo (41,1% en AFP y 10,4% en el sistema antiguo). Para 1986, sólo un 4,8% de los trabajadores independientes cotizaba en AFP, cifra que no mejoraría en los años siguientes y que sólo se comenzaría a revertir con la reforma de 2007¹¹⁴.

Pese a que el contexto autoritario no propiciaba un debate abierto, desde el mundo académico surgieron algunas voces críticas que alertaron de aspectos problemáticos del nuevo ordenamiento previsional. Uno de los más tempranos críticos fue José Pablo Arellano, quien ya en 1981 señalaba el riesgo que implicaba entregar una cantidad tan grande de recursos a un número tan reducido de actores económicos,

sujetos además a un ambiente inherentemente voluble como el del mercado bursátil. De las 11 primeras AFP, nueve estaban ligadas a los principales grupos económicos, que controlaban el 46% del capital y las reservas del sistema financiero y alrededor del 60% de los pasivos exigibles¹¹⁵. Otro aspecto polémico se relacionaba con los costos de la transición (incluyendo los compromisos remanentes del sistema antiguo, los Bonos de Reconocimiento, las pensiones asistenciales y solidarias, las pensiones mínimas con garantía estatal, etc.), los que al ser traspasados al Estado acarrearón un importante déficit fiscal. Alberto Arenas estimó el déficit en 3,8% del PIB en 1981 y 6,1% del PIB en el año 2000, matizando o desmintiendo con ello la promesa de mayor ahorro fiscal que acompañó la creación del sistema privado¹¹⁶.

Más allá de estas u otras consideraciones, el sistema de AFP acarreó profundas consecuencias que trascienden el ámbito de la seguridad social. En primer lugar, los fondos de capitalización individual permitieron la creación de un potente mercado de capitales que, al aumentar el poder de compra de los grupos económicos, contribuiría también decisivamente al proceso de privatización de empresas estatales de los años 80. Para sus promotores, por otro lado, el sistema previsional privado habría propiciado además un importante cambio cultural, en línea con lo que otro economista afín al régimen definió como una “revolución silenciosa”. “Los trabajadores chilenos participan directamente, a través de su previsión, de los beneficios de la marcha general de la economía y están aprendiendo la lógica de una economía de mercado. La libreta individual ha pulverizado el gatillo de la lucha de clases como arma política”, señaló al respecto José Piñera¹¹⁷.

109 Ministerio de Salud Pública (Chile), “Decreto Ley 2763/ Reorganiza el Ministerio de Salud y Crea los Servicios de Salud, el Fondo Nacional de Salud, el Instituto de Salud Pública y la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud”, 11 de julio de 1979, <https://bcn.cl/3cl65>.

110 Ministerio de Salud (Chile), “DFL 3/ Fija normas para el otorgamiento de prestaciones y beneficios de salud, por Instituciones de Salud Previsional”, 27 de abril de 1981, <https://bcn.cl/3hpck>.

111 Larrañaga, “El estado bienestar”, 49-52.

112 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile), “Decreto Ley 3500”.

113 Piñera, “El cascabel”, 46; Hernán Cheyre, La previsión en Chile ayer y hoy: impacto de una reforma (Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos, 1991), 83

114 Vargas Faulbaum, Reformas, 32.

115 Arellano, citado en: Vargas Faulbaum, 31.

116 Vargas Faulbaum, 30-31.

117 Piñera, “El cascabel”, 51.

**La seguridad social
bajo los gobiernos
de la Concertación
(1990-2010)**

CAPÍTULO 05

05 La seguridad social bajo los gobiernos de la Concertación (1990-2010)

La asunción de Patricio Aylwin (DC) como presidente de la República en marzo de 1990 inauguró el primero de cuatro gobiernos consecutivos de la Concertación por la Democracia, coalición de centroizquierda creada en principio para enfrentar el plebiscito de 1988 y que se convertiría luego en una de las fórmulas político-electorales más exitosas de la historia política chilena. Los gobiernos concertacionistas (Aylwin, 1990-1994; Eduardo Frei Ruiz Tagle, 1994-2000; Ricardo Lagos Escobar, 2000-2006; Michelle Bachelet Jeria, 2006-2010) se caracterizaron en general por su reformismo gradualista, manteniendo en lo esencial la política económica de la dictadura aumentando a la vez el gasto social ("crecimiento con equidad") y procurando un clima de entendimiento entre los partidos políticos, los trabajadores y el empresariado ("democracia de los acuerdos"). Hasta la irrupción de la "crisis asiática" de fines de los 90, el periodo exhibió además excelentes indicadores macroeconómicos, como un crecimiento económico del orden del 7% por varios años consecutivos, desempleo e inflación a nivel de un dígito y un incremento anual de los salarios superior al 4%, entre otros¹¹⁸.

En materia social, la primera prioridad de la Concertación fue la reducción de la pobreza, que para 1990 afectaba aproximadamente al 39% de la población (unos 5,2 millones de chilenos). Con ese fin, los gobiernos concertacionistas incrementaron el gasto público social hasta millones de chilenos). Con ese fin, los gobiernos

concertacionistas incrementaron el gasto público social hasta prácticamente duplicarlo, incluyendo aumentos de 178% en educación y 166% en salud, ambos fuertemente focalizados en los sectores de bajos ingresos. Durante este periodo también se implementaron alrededor de 400 programas dirigidos a grupos vulnerables por razones territoriales, de género, edad, etnia u otras, incluyendo el Fondo Solidario de Inversión Social (FOSIS), Chile Joven, Mujeres Jefas de Hogar, Chile Barrio, Orígenes, Chile Solidario y otros que comprometían a cerca de 80 instituciones. Estas políticas, sumadas a los mayores recursos provenientes del crecimiento económico, permitieron a los gobiernos de la Concertación reducir la pobreza del 39 al 13,7% de la población entre 1990 y 2006. Como contrapartida, la distribución del ingreso se mantuvo casi sin variaciones desde el fin de la dictadura, con lo que Chile se perfiló como uno de los países más desiguales de América Latina y del mundo¹¹⁹.

Los énfasis señalados, más el poder de veto que detentaba la derecha política gracias al sistema electoral binominal y los senadores designados, determinaron que el sistema previsional chileno operara ininterrumpidamente y casi sin variaciones durante la mayor parte del periodo. Esta situación sólo cambió con la implementación del Pilar Solidario (2008) bajo el primer gobierno de Michelle Bachelet, generalmente señalada como la modificación más importante del sistema previsional desde 1980. La reforma llega en un

¹¹⁸ BIBLIOTECA NACIONAL DE CHILE. Concertación de Partidos por la Democracia (1988-2009). Memoria Chilena. Disponible en <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-31414.html>. Accedido en 15-03-2024.

¹¹⁹ Larrañaga, "El estado bienestar", 57-60; Patricio Meller, "Pobreza y distribución del ingreso en Chile (Década de los noventa)", en *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*, ed. Paul W. Drake y Ivan Jaksic, 1. ed, Colección Sin norte (Santiago, Chile: LOM Ediciones, 1999), 41-64.

momento en que desde el mundo académico y la sociedad civil surgen alertas sobre las preocupantes proyecciones del sistema de capitalización individual en términos de cobertura, montos, brechas de género, lagunas previsionales y baja densidad de cotización, síntomas todos de la urgencia de adecuar la seguridad social a las características demográficas y del mercado laboral de la sociedad chilena de inicios del siglo XXI.

Continuidad del sistema previsional (1990-2006)

Como se indicó anteriormente, la reforma estructural del sistema previsional no estuvo en la agenda de los tres primeros gobiernos concertacionistas. Entre las innovaciones del periodo se incluyen la Cuenta de Ahorro e Indemnización, una cuenta separada administrada por las AFP, voluntaria para los trabajadores regidos por el Código del Trabajo, obligatoria para los trabajadores domésticos (mayoritariamente mujeres) y que dispone una cotización de 4,11% del sueldo bruto a cargo del empleador¹²⁰; la Ley de Multifondos (2002), que diversifica la exposición al riesgo de los ahorros previsionales con fondos que van del A (con un límite máximo de 80% de los activos en renta variables) al E (más conservador y basado principalmente en instrumentos de renta fija)¹²¹; y la Ley de Rentas Vitalicias (2004), que crea el Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión (SCOMP) para proveer a los trabajadores próximos a pensionarse información completa sobre los costos de las Rentas Vitalicias y los montos a ser percibidos si optan por la modalidad de Retiro Programado¹²². Aparte los cambios legislativos, es de destacar también la implementación, en el año 2002, de la Encuesta de Protección

Social por el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile, que permitió a los expertos y los legisladores contar con datos diferenciados sobre el comportamiento de los afiliados según relación de dependencia, sector económico, género, estado civil, zona geográfica y otras variables¹²³.

Reforma de la Justicia Laboral

Durante el gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) fue implementada una importante reforma de la justicia laboral y previsional, a su vez enmarcada en una reforma más amplia e integral de la justicia en Chile y que también comprendía la Reforma Procesal Penal y la creación de los Tribunales de Familia. La reforma de la justicia laboral obedecía a la sobrecarga que enfrentaban los tribunales de Trabajo y a la consiguiente lentitud en la tramitación de los procesos, los que en promedio tardaban más de un año en su primera instancia y hasta 500 días considerando la segunda instancia¹²⁴.

En mayo de 2005 fueron promulgadas las Leyes N. 20.022 y 20.023. La primera duplicó el número de jueces en materia laboral, pasando de 20 a 40 tribunales del Trabajo, y creó tribunales especializados de Cobranza Laboral y Previsional. Estos últimos se harían cargo en lo sucesivo de los casos de deuda previsional, los que junto con los procedimientos ejecutivos representaban a la fecha el 80% de las causas que ingresaban a los juzgados del Trabajo¹²⁵. La Ley N. 20.023, en tanto, modificaba la Ley N. 17.322, el DL N. 3.500 y el Código del Trabajo a fin de agilizar y hacer más eficiente el procedimiento ejecutivo de cobranzas previsionales. Las medidas para asegurar el cobro incluían el no exigir un abogado para entablar demandas; la acción de

120 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile), "Ley 19010/ Establece normas sobre terminación del contrato de trabajo y estabilidad en el empleo", 23 de noviembre de 1990, <https://bcn.cl/3i3nm>.

121 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile) y Subsecretaría de Previsión Social, "Ley 19795/ Modifica D.L. N° 3.500, en materia de inversión de los fondos de pensiones", 15 de febrero de 2002, <https://bcn.cl/3idhx>.

122 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile) y Subsecretaría de Previsión Social, "Ley 19934/ Modifica el D.L. N° 3.500, de 1980, estableciendo normas relativas al otorgamiento de pensiones a través de la modalidad de rentas vitalicias", 30 de enero de 2004, <https://bcn.cl/2p6u0>.

123 Vargas Faulbaum, Reformas, 36-38.

124 "Presidente promulgó leyes que reforman la Justicia Laboral y Previsional", DT - Dirección del Trabajo (Chile), 16 de mayo de 2005, <https://www.dt.gob.cl/portal/1627/w3-article-84395.html>.

125 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile) y Subsecretaría del Trabajo, "Ley 20022/ Crea Juzgados Laborales y Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional en las comunas que indica", 16 de mayo de 2005, <https://bcn.cl/3kdxh>.

reclamo al trabajador para que la institución de previsión o de seguridad social tome conocimiento de la deuda previsional y efectúe la demanda correspondiente; la tramitación de oficio por el tribunal, que obligaba a los jueces a cursar los juicios hasta el final una vez que tomaban conocimiento de los mismos; y la facultad de los jueces de ordenar a la Tesorería General de la República la retención de la devolución de impuestos de los empleadores deudores¹²⁶.

El Pilar Solidario

La reforma del sistema de pensiones fue uno de los ejes del primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), la primera mujer presidenta de Chile y la cuarta y última de la Concertación. Su candidatura recogía las aspiraciones del llamado sector “autoflagelante” de la coalición, para el cual la transición democrática era un proceso inacabado cuya completitud requería de un avance más decidido hacia la justicia social¹²⁷. Si en el pasado las políticas sociales habían servido para satisfacer necesidades mínimas de supervivencia –sostenía su Programa de Gobierno– ahora había llegado el momento de crear “un sistema de protección social capaz de abrir oportunidades y limitar riesgos para quienes no tienen la posibilidad de protegerse por sus propios medios”, agregando que “No hay ninguna democracia avanzada en el mundo que no cuente con un buen sistema de protección social”¹²⁸. La idea de la reforma obedecía también a las preocupantes proyecciones del sistema de capitalización individual por parte de varios observadores: Uthoff (2011), por ejemplo, señalaba que bajo los parámetros existentes, sólo el 50% de los afiliados contribuiría regularmente a sus cuentas individuales de retiro en un futuro próximo. Bernstein, Larraín y Pino (2005), por su parte, proyectaban que para 2025, con un crecimiento

promedio de los salarios de 2% anual, retornos de los fondos de 5% y una variación de la pensión mínima del 2%, la mitad de las personas recibirían una pensión de un monto inferior a la pensión mínima sin garantía estatal¹²⁹.

Durante su primera semana de mandato, la Presidenta Bachelet firmó el decreto que creaba el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, el que tendría un plazo de tres meses para elaborar una propuesta. El Consejo quedó integrado por 15 expertas y expertos de distinto perfil ideológico, incluyendo desde un ex ministro de Hacienda de la dictadura hasta un experto en seguridad social cercano a la izquierda extraparlamentaria¹³⁰. Las cinco primeras semanas de trabajo del Consejo se dedicaron exclusivamente a audiencias, en las cuales los consejeros recibieron a más de 70 organizaciones sociales (la CUT, agrupaciones de mujeres, ONG de campesinos, etc.) y escucharon a distintos expertos en seguridad social tanto chilenos como extranjeros¹³¹. Esta manera de proceder respondía al carácter “ciudadano” que el gobierno de Bachelet quiso imprimir a la reforma y a su gestión en general:

La reforma del sistema de pensiones –señala el Programa de Gobierno– buscará mejorar el sistema de capitalización individual, no reemplazarlo. Sin embargo, esta vez no serán las AFP las que definirán las reformas que hay que hacer. Tampoco queremos una reforma diseñada sigilosamente en una oficina pública. La reforma previsional que viene será suficientemente importante para el presente y futuro de los trabajadores chilenos como para que ésta sea una reforma ciudadana, capaz de incorporar los aportes de diversos sectores¹³².

126 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile) y Subsecretaría de Previsión Social, “Ley 20023/ Modifica la Ley N° 17.322, el Código del Trabajo y el D.L. N° 3.500, de 1980”, 16 de mayo de 2005, <https://bcn.cl/365ix>.

127 Rolando Álvarez Vallejos y Cristina Moyano Barahona, “Los gobiernos de la Concertación y las políticas laborales: los usos políticos de la transición, 2006-2008”, *Revista de historia* (Concepción) 29, no 1 (junio de 2022): 429-60, <https://doi.org/10.29393/rh29-17gcr20017>.

128 “PROGRAMA DE GOBIERNO MICHELLE BACHELET 2006-2010”, 18 de octubre de 2005, 13, https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/13433/1/2005_programa-MB.pdf.

129 Citados en: Vargas Faulbaum, *Reformas*, 40-41.

130 Los integrantes del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional fueron Mario Marcel (presidente), Harald Beyer, David Bravo, Rossana Costa, Andras Uthoff, Axel Christensen, Regina Clark, Alvaro Clarke, Martín Costabal, Margarita María Errázuriz, Alejandro Ferreiro, Augusto Iglesias, Alejandra Mizala, Andrea Repetto y Jaime Ruiz-Tagle.

131 Alberto Arenas de Mesa, *HISTORIA DE LA REFORMA PREVISIONAL CHILENA* (Santiago, Chile: Organización Internacional del Trabajo, 2010), 60-63, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_178562.pdf.

132 “PROGRAMA DE GOBIERNO”, 29.

Una vez que la Comisión entregó su informe, este pasó a manos de un Comité de Ministros que se encargaría de preparar el proyecto de ley. Presidió el Comité el entonces ministro de Trabajo y Previsión Social, Osvaldo Andrade, mientras que la Secretaría Técnica quedó radicada en el Ministerio de Hacienda y la encabezó el entonces Director de Presupuestos, Alberto Arenas. Una de las principales polémicas de esta etapa se centró en la recomendación del Consejo de elevar la edad de jubilación de las mujeres a 65 años, medida que si bien podía justificarse desde el punto de vista técnico (al jubilar antes, ser más longevas y presentar más lagunas previsionales, las mujeres deben financiar más años de inactividad con menos cotizaciones), políticamente podía ser percibida como un retroceso, por lo que finalmente fue descartada. El Comité también discutió la posibilidad de crear una AFP estatal, una vieja aspiración de la centroizquierda que el proyecto recogió permitiendo a los bancos, entre ellos BancoEstado, participar del negocio previsional mediante filiales¹³³.

El 15 de diciembre de 2006 el proyecto de reforma previsional estuvo firmado y listo para su discusión en el Parlamento, la que se inició solo cuatro días más tarde. El texto tuvo que pasar por las comisiones de Trabajo y de Hacienda del Senado y de la Cámara Baja, tras lo cual vendría la votación por ambas salas. Entre las modificaciones más importantes que introdujo el Congreso destacaba el descarte de la AFP estatal, que no logró suficiente consenso entre los parlamentarios. Finalmente, el 16 de enero de 2008 el proyecto fue aprobado en su último trámite por la Cámara de Diputados con 107 votos a favor. La Presidenta Bachelet informó de este hecho en cadena voluntaria de radio y televisión, señalando que se trataba de “una noticia de trascendencia histórica para la sociedad chilena” y que “Chile gana mucho más cuando hay acuerdo político”¹³⁴.

133 Arenas de Mesa, HISTORIA DE LA REFORMA, 67-74.

134 Arenas de Mesa, 75-87.

135 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile) y Subsecretaría de Previsión Social, “Ley 20255/ Establece reforma previsional”, 11 de marzo de 2008, <https://bcn.cl/3i3pt>.

Las implicancias de la Ley 20.255 pueden dividirse en tres aspectos principales. La primera y principal novedad estuvo dada por la creación del Sistema de Pensiones Solidarias, llamado a complementar el sistema de capitalización individual potenciando el componente no contributivo de la seguridad social. La nueva Pensión Básica Solidaria de Vejez se dirigía a quienes no calificaban para recibir pensiones bajo ningún régimen previsional, pero sí cumplían los requisitos de tener 65 o más años de edad, 20 años de residencia en el país y pertenecer al 60% más pobre de la población. De manera similar, la Pensión Básica Solidaria de Invalidez beneficiaba a las personas declaradas inválidas de entre 18 y 65 años de edad y que cumplían los mencionados requisitos de focalización y residencia. Para complementar las pensiones de menor valor, se creó el denominado Aporte Previsional Solidario, un subsidio estatal dirigido a quienes recibían pensiones de vejez o invalidez mayores a cero e inferiores a la Pensión Máxima con Aporte Solidario. El monto de esta última quedó fijado en 255.000 pesos (a partir del 1° de julio de 2012) y se reajustaría periódicamente conforme a la variación del IPC¹³⁵.

En segundo lugar, la reforma de 2007 implicó un reordenamiento institucional. La administración del sistema solidario recayó en un nuevo servicio llamado Instituto de Previsión Social (IPS), sucesor y continuador del Instituto Nacional de Previsión. Como tal, al IPS le correspondería también administrar las pensiones de quienes permanecían en el antiguo sistema de reparto. Las funciones de supervigilancia y fiscalización quedaron a cargo de la Superintendencia de Pensiones, sucesora y continuadora de la Superintendencia de AFP. La reforma contemplaba además la creación de dos nuevos organismos: la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones y el Consejo Consultivo Previsional.

La primera estaría integrada por representantes de los trabajadores, los pensionados, las instituciones previsionales públicas, las privadas y el mundo académico, siendo su función informar a la Subsecretaría de Previsión Social y los demás organismos pertinentes sobre la evaluación de los usuarios al sistema previsional. El Consejo Consultivo Previsional, en tanto, se encargaría de asesorar a los ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en materias relacionadas con el sistema de pensiones solidarias, pronunciarse sobre las propuestas de modificación de sus leyes y reglamentos y evacuar anualmente un informe sobre el estado del sistema¹³⁶.

Tercero y por último, la reforma estableció una serie de medidas para ampliar la cobertura previsional de las mujeres, los jóvenes y los trabajadores independientes, tres grupos considerados vulnerables desde el punto de vista de la seguridad social. Para las primeras, la reforma creó el Bono por Hijo, un aporte estatal universal que incrementa el monto de la pensión de las mujeres por cada hija o hijo nacido vivo que hayan tenido o adoptado (en este último caso, reciben el aporte tanto la madre adoptiva como la biológica). El bono comienza a generar rentabilidad desde el momento del nacimiento y equivale al 10% de 18 ingresos mínimos mensuales. Por otro lado, como compensación al menoscabo económico que resulta de la nulidad matrimonial o el divorcio, la ley contempló también la posibilidad de traspasar fondos previsionales desde la cuenta de capitalización individual del cónyuge que debe compensar hacia la del cónyuge que debe ser compensado (generalmente una mujer). Dicho traspaso no puede exceder del 50% de los fondos acumulados en la cuenta del cónyuge que debe compensar, respecto de los fondos acumulados durante el matrimonio.

Respecto de los jóvenes, la ley contempló subsidios tanto a la contratación como a la cotización de los

tanto a la contratación como a la cotización de los trabajadores jóvenes de bajos ingresos, promoviendo por esta vía el empleo formal y el ahorro previsional de dicho grupo. El subsidio a la contratación consiste en un aporte estatal a los empleadores por cada trabajador de entre 18 y 35 años de edad cuya remuneración sea igual o inferior a 1,5 veces el ingreso mínimo mensual. El beneficio equivale al 50% de la cotización previsional calculada sobre un ingreso mínimo y se percibe sólo en relación a las primeras 24 cotizaciones. A su vez, los trabajadores que están en la situación antedicha pueden recibir un subsidio a la cotización, esto es, un aporte estatal por un monto igual al del subsidio a la contratación y que se integra directamente a sus cuentas de capitalización individual¹³⁷.

Por último, la Ley 20.255 estableció la cotización obligatoria de los trabajadores independientes, grupo que hasta entonces se encontraba mayoritariamente excluido del sistema de capitalización individual. La incorporación de los independientes se haría de manera gradual: a partir de 2012 estarían obligados a cotizar por el 40% de la renta imponible, salvo que manifestaren en forma expresa lo contrario; en 2013 lo harían por el 70%; en 2014 por el 100% y en 2015 entraría a regir la cotización del 7% de salud¹³⁸. En los hechos, una alta proporción de los trabajadores independientes (aproximadamente un 75%, según datos de la Superintendencia de Pensiones) renunció a cotizar durante el periodo de gradualidad, lo que llevó al segundo gobierno de Bachelet (2014–2018) a prorrogar la obligatoriedad plena para el año 2018¹³⁹.

A 15 años de su implementación, el Pilar Solidario es generalmente valorado como la modificación más significativa del sistema de capitalización individual desde su creación,

136 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile) y Subsecretaría de Previsión Social.

137 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile) y Subsecretaría de Previsión Social.

138 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile) y Subsecretaría de Previsión Social.

139 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile), "Ley 20894/ Prorroga la obligatoriedad de cotizar de los trabajadores independientes y adecúa normativa previsional que indica", 18 de enero de 2016, <https://bcn.cl/3i5gb>; Unidad de Análisis de Políticas Previsionales. Dirección de Estudios Previsionales. Subsecretaría de Previsión Social (Chile), "Incorporación de trabajadores independientes al sistema de seguridad social en Chile", enero de 2024, 10.

significando además el retorno del Estado a un rol relativamente protagónico en materia previsional, sin por eso antagonizar con la empresa privada. Según Larrañaga, la reforma de 2008 representa “un giro desde la concepción del Estado Bienestar Residual a uno de carácter más inclusivo”¹⁴⁰, mientras que Alberto Arenas enfatiza su alineamiento con “la definición moderna de la seguridad social, según la cual los sistemas de pensiones no sólo deben prevenir contra los riesgos de inseguridad de ingresos durante y al término de la vida laboral, sino también ser parte de las políticas públicas orientadas a aminorar la pobreza”¹⁴¹.

140 Larrañaga, “El estado bienestar”, 66.

141 Arenas de Mesa, HISTORIA DE LA REFORMA, 17.



**La seguridad social
en la actualidad**

CAPÍTULO 06

06 La seguridad social en la actualidad

La antesala del centenario de la seguridad social en Chile encuentra a ésta en el centro del debate público y político. Desde 2010 en adelante la reforma previsional ha estado presente en la agenda de los distintos gobiernos (Sebastián Piñera, 2010–2014 y 2018–2022; Michelle Bachelet, 2014–2018; Gabriel Boric, 2022–2026), pero con la excepción de la Pensión Garantizada Universal, no ha sido posible acordar reformas estructurales. El creciente malestar ciudadano hacia el sistema de pensiones se expresó en la creación, en junio de 2012, de la Coordinadora No Más AFP, integrada por distintas organizaciones de trabajadores y cuyo objetivo declarado es “terminar con el modelo actual de las AFP e implementar un sistema basado en la lógica de reparto”. En marzo de 2017, No Más AFP logró convocar una marcha de 800 mil personas en Santiago, a la que se suman varias otras acciones de protesta y propuesta¹⁴². La demanda de mejor previsión fue uno de los ejes del estallido social de octubre de 2019; para entonces, el monto promedio de las pensiones rondaba los 259.000 pesos, mientras que 127 mil personas se pensionaron ese año con apenas 49.000 pesos¹⁴³. En el contexto de la pandemia mundial de COVID-19, por último, el Congreso autorizó, de manera excepcional, tres retiros del 10% de los fondos de pensiones, los que si bien contribuyeron

a aliviar la situación económica de la población, tuvieron también un impacto negativo sobre la inflación, el valor de los créditos y el ahorro de los hogares¹⁴⁴.

La Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

En mayo de 2011, Chile ratificó el Convenio N. 187 de la OIT sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo (2006), que compromete a los Estados miembros a desarrollar “una política, un sistema y un programa nacionales, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores” y a “conseguir de forma progresiva un medio ambiente de trabajo seguro y saludable”¹⁴⁵. En ese mismo ánimo, en el mes de septiembre el gobierno de Sebastián Piñera creó el Consejo Consultivo Seguridad y Salud en el Trabajo, un órgano tripartito de ámbito nacional encargado de estudiar dichas materias¹⁴⁶. Ambas acciones tenían como antecedente el mundialmente conocido accidente de la mina San José en la región de Atacama (agosto de 2010), el que si bien terminó sin víctimas fatales, alertó igualmente sobre las falencias existentes en el ámbito de la fiscalización, la normativa laboral y la seguridad en el

142 Joaquín Rozas Bugueño y Antoine Maillat, “Entre marchas, plebiscitos e iniciativas de ley: innovación en el repertorio de estrategias del movimiento No Más AFP en Chile (2014–2018)”, *Izquierdas*, no 48 (noviembre de 2019): 1–21, <https://doi.org/10.4067/S0718-50492019000400001>.

143 María Camila Hernández, “Reforma previsional en Chile: el gran clamor en medio del estallido social”, *France 24*, 29 de enero de 2020, <https://www.france24.com/es/20200129-reforma-previsional-en-chile-el-gran-clamor-en-medio-del-estallido-social>; Diego Zúñiga, “Chile: ‘La gente no quiere más AFP’”, *DW*, 16/07/2020, <https://www.dw.com/es/chile-la-gente-no-quiere-m%C3%A1s-afp/a-54208014>.

144 Rosanna Costa, “Impactos económicos y financieros de retiros de ahorros previsionales” (Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la H. Cámara de Diputados (Chile), 9 de mayo de 2023), <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133214/rcc-09052023.pdf/87bfc882-f274-249e-edf0-61ffd56c6846?t=1683668473213>.

145 “Convenio C187 - Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187)”, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 187, accedido 6 de junio de 2024, https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:P12100_ILO_CODE:C187.

146 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile) y Subsecretaría de Previsión Social, “Decreto 19/ Crea y regula el funcionamiento de un Consejo Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo”, 11 de julio de 2011, <https://bcn.cl/3ke0a>.

trabajo¹⁴⁷.

Recogiendo el mandato de la OIT, el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) incorporó en su programa el “avanzar hacia una cultura que previene, controla y reduce los riesgos laborales, implementando una Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo que incorpora activamente a los actores y moderniza la institucionalidad”¹⁴⁸. Con ese fin, durante 2014 y 2015 el gobierno impulsó un proceso de consultas y discusión a nivel nacional y regional con distintos actores sociales, representantes de los trabajadores y los empleadores y las entidades públicas competentes en la materia, además del ya mencionado Consejo Consultivo y del Comité de Ministros para la Seguridad y Salud en el Trabajo. Dichos esfuerzos desembocaron finalmente en la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (PNSST), aprobada mediante el Decreto 47 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social del 4 de agosto de 2016¹⁴⁹ e implementada luego como Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo en febrero de 2018¹⁵⁰.

La PNSST se distingue de iniciativas anteriores por su enfoque preventivo antes que reactivo, su diseño tripartito, su carácter integral y su énfasis en los principios de equidad de género, solidaridad, universalidad e inclusión, entre otros. Entre sus objetivos se incluyen el “Desarrollar y promover una cultura preventiva dirigida a toda la sociedad en materia de seguridad y salud en el trabajo, incorporando la prevención de los riesgos laborales y la promoción de la salud en la educación, formación y capacitación”; “Perfeccionar el marco

normativo en materia de seguridad y salud en el trabajo”; “Fortalecer la institucionalidad fiscalizadora de la seguridad y salud en el trabajo”; “Promover la incorporación de la perspectiva de género” y “Promover la incorporación de los trabajadores informales a la seguridad social”¹⁵¹.

Siguiendo los lineamientos de la OIT, el Decreto 47 determinó que la PNSST sería revisada cada cuatro años para su mejoramiento continuo, correspondiendo por lo tanto una primera revisión en el año 2020. Dado el contexto de emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19, la actualización de la PNSST fue prorrogada para enero de 2022 mediante el DS N. 47 de 2021¹⁵². El proceso de revisión se inició finalmente en noviembre de 2023 con la reunión del Comité Técnico del Comité de Ministras y Ministros para la Seguridad y Salud en el Trabajo. En enero del presente año, coincidiendo con la ratificación por Chile del Convenio N. 190 de la OIT sobre la Violencia y el Acoso (2019)¹⁵³, el Comité aprobó la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo para el periodo 2024-2028, que refuerza entre otros los principios de universalidad e inclusión, el enfoque preventivo y la perspectiva de género y diversidad ¹⁵⁴. Según el subsecretario de Previsión Social, Claudio Reyes, el proceso de actualización de la PNSST “destaca a nivel latinoamericano como una experiencia inédita. Al incorporar la participación tripartita y la dimensión regional, nuestra política se convierte en un ejemplo global de enfoque descentralizado y participativo”¹⁵⁵.

147 Daniela Ruiz, “Las lecciones de San José”, Diario UChile, 27 de agosto de 2010, <https://radio.uchile.cl/2010/08/27/las-lecciones-de-san-jose/>; Veronica Smink, “Las lecciones que dejó el milagro de los mineros”, BBC News Mundo, 4 de agosto de 2011, https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/08/110804_chile_mineros_aniversario_vs.

148 “Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018”, octubre de 2013, 94, https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb_1_1_0.pdf.

149 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile), “Decreto 47/ Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”, 4 de agosto de 2016, <https://bcn.cl/3kdhc>.

150 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile), “Decreto 31 Exento/ Aprueba Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”, 27 de febrero de 2018, <https://bcn.cl/3kdvc>.

151 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile), “Decreto 47”.

152 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile) y Subsecretaría de Previsión Social, “Decreto 47/ Modifica Decreto Supremo N°47, de 16 de septiembre de 2016, Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social”, 13 de septiembre de 2021, 47, <https://bcn.cl/3kdvn>.

153 “Convenio C190 - Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190)”, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 190, accedido 7 de junio de 2024, https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:P12100_ILO_CODE:C190.

154 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile) y Subsecretaría de Previsión Social, “Decreto 2/ Aprueba texto de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo para el periodo 2024-2028”, 19 de enero de 2024, <https://bcn.cl/3kcjx>.

155 “Aprobada actualización de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”, SUSESO: Prensa, 12 de enero de 2024, <https://www.suseso.cl/605/w3-article-721205.html>.

La Ley Sanna

Uno de los más importantes avances recientes en materia de seguridad social en Chile fue la aprobación, después de varios años de trámite, de la Ley 21.063 o Ley Sanna, abreviatura de Seguro para el Acompañamiento de los Niños y Niñas Afectados por una Condición Grave de Salud. Como el nombre indica, la ley busca que las madres y padres de niños, niñas y jóvenes en dicha condición puedan ausentarse temporal y justificadamente de sus trabajos para acompañarles, asistirlos y cuidarlos, recibiendo un subsidio que cubra total o parcialmente su renta o remuneración durante el periodo de ausencia¹⁵⁶. Antes de Sanna, los padres en esta situación estaban legalmente obligados a acompañar a sus hijos durante su tratamiento, pero no contaban con ningún tipo de mecanismo que justificara su ausencia laboral. En consecuencia, muchos padres (y, sobre todo, madres) se veían forzados(as) a dejar sus trabajos a pesar del alto costo de los tratamientos y las complicaciones que conlleva en términos de seguridad social el renunciar a la calidad de trabajador dependiente¹⁵⁷.

Conforme a la Ley 21.063, Sanna cubre a las y los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo, funcionarios públicos y trabajadores independientes. El fondo del seguro se formaría con cotizaciones mensuales del 0,03 de las remuneraciones o rentas imponibles y las funciones de control, supervigilancia y fiscalización del mismo recaerían en la Superintendencia de Seguridad Social. Entre las contingencias protegidas se incluyen los cánceres, trasplantes de órgano sólido o de progenitores hematopoyéticos, fase o estado terminal de la vida y accidentes graves con riesgo de muerte o secuela funcional grave y permanente.

Recientemente, el gobierno de Gabriel Boric envió y logró aprobar un proyecto de ley que extiende la cobertura de Sanna a las enfermedades graves de niñas y niños que requieren hospitalización en UCI o UTI; aumenta de 90 a 180 días el plazo de permiso para la contingencia de cáncer o trasplante; adecúa la Ley a la normativa vigente de matrimonio igualitario, cambiando las expresiones “padre” y “madre” por progenitores y entendiendo como tales a ambas madres o ambos padres; y regula la duración del permiso en caso de ausencia o fallecimiento de uno de los progenitores, permitiendo su traspaso a quien esté presente, entre otras disposiciones¹⁵⁸. Según la ministra del Trabajo y Previsión Social Jeannette Jara, la reformada Ley Sanna constituye un instrumento de protección social innovador en América Latina, ya que “no va en beneficio directo del trabajador o la trabajadora cotizantes, sino que de sus hijos, de sus hijas e hijas, y eso también es parte de la protección social hoy. Por eso el Presidente Boric establece y determina la idea de fortalecerla escuchando a las organizaciones de la sociedad civil, también a los médicos, enfermeros y enfermeras”¹⁵⁹.

Cotización obligatoria de trabajadores independientes

Desde abril de 2019 y en virtud de la Ley 21.133, los trabajadores independientes deben cotizar obligatoriamente en el sistema de seguridad social, resolviéndose con ello en parte el déficit de cobertura que históricamente ha caracterizado a este grupo laboral, tanto en el antiguo sistema previsional como en el actual¹⁶⁰. En el mensaje que dio inicio al trámite constitucional, el Ejecutivo señala:

¹⁵⁶ Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile), “Ley 21063/ Crea un seguro para el acompañamiento de niños y niñas que padezcan las enfermedades que indica, y modifica el Código del Trabajo para estos efectos”, 28 de diciembre de 2017, <https://bcn.cl/3i2qk>.

¹⁵⁷ Consuelo Lomas, “Los avances de la Ley SANNA”, La Tercera, 6 de noviembre de 2023, <https://www.latercera.com/paula/los-avances-de-la-ley-sanna/>.

¹⁵⁸ Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile), “Ley 21614/ Introduce modificaciones en la Ley N° 21.063, que crea un Seguro para el Acompañamiento de Niños y Niñas que padezcan las Enfermedades que indica y modifica el Código del Trabajo para estos efectos”, 14 de septiembre de 2023, <https://bcn.cl/3fggg>.

¹⁵⁹ “Gobierno anuncia envío de proyecto de ley para mejorar y perfeccionar Ley SANNA a cinco años de su implementación”, SUCESO. Gobierno de Chile, 26 de enero de 2023, <https://www.suseso.cl/605/w3-article-697578.html>.

¹⁶⁰ Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile), “Ley 21133/ Modifica las normas para la incorporación de los trabajadores independientes a los regímenes de protección social”, 24 de enero de 2019, <https://bcn.cl/3ea4h>.

Mientras se siga postergando la cotización obligatoria de los trabajadores independientes, se seguirá hipotecando su futuro y se les mantendrá expuestos a las contingencias de la seguridad social sin cobertura, afectándolos tanto a ellos como a sus familias. Cada año que pasa es un año más de desprotección y un año menos de ahorro para mejorar sus pensiones. Como sociedad debemos poner fin a esta situación integrando a los trabajadores independientes cuanto antes y de manera efectiva al sistema previsional y de seguridad social. Al hacerlo, estaremos acabando además con una discriminación que los afecta en relación a los trabajadores dependientes, poniendo a ambos en igualdad de condiciones para que, bajo las mismas obligaciones, ambos puedan gozar de los mismos beneficios¹⁶¹.

Según la Ley, están obligados a cotizar los trabajadores independientes hombres menores de 55 años y mujeres menores de 50 cuyo ingreso anual bruto sea igual o mayor a cinco ingresos mínimos mensuales (\$2.300.000 a diciembre de 2023). El pago de las cotizaciones se realiza anualmente en la declaración de impuesto a la renta de abril de cada año y la base imponible corresponde al 80% de las rentas brutas gravadas en el año anterior a la declaración. Con el fin de mitigar el impacto de la cotización obligatoria sobre los ingresos líquidos, la Ley contempla un periodo de transición hasta el año 2028, incrementando el porcentaje de cotización de forma gradual y permitiendo a los trabajadores independientes optar por cotizar por el total de su renta imponible o por una base imponible menor, recibiendo en este último caso una parte de su devolución de impuestos¹⁶². Al limitarse únicamente a los trabajadores a honorarios, por

otra parte, la Ley 21.133 deja sin cubrir el trabajo informal, permaneciendo por lo tanto la protección social de los independientes como un tema por resolver.

La seguridad social frente al COVID-19

Junto con ocasionar millonarias pérdidas humanas, la reciente pandemia de COVID-19 (marzo de 2020 – mayo de 2023) desestabilizó las economías y tensionó los sistemas de seguridad social de todo el mundo, obligando a los Estados a extremar sus capacidades y a ensayar soluciones inéditas para proteger a su población. Según datos de la OIT, solo en 2020 se perdieron el equivalente a 255 millones de puestos de trabajo a tiempo completo y al menos 1.600 millones de trabajadores informales se habrían visto afectados por las medidas de confinamiento, vigentes por entonces en 64 países que agrupaban a un 68% de la fuerza de trabajo a nivel mundial¹⁶³. En el caso de Chile, el Banco Central estimó que en julio de 2020 la actividad económica había retrocedido un 10% con respecto a igual mes del año anterior, mientras que la desocupación, al alza desde octubre de 2019, alcanzó un 13,1% en el trimestre móvil mayo-julio del año siguiente. Por las mismas fechas, la Encuesta Social COVID-19 reveló que un 59,4% de los hogares había experimentado una disminución de sus ingresos; un 48% declaró que éstos eran insuficientes para cubrir sus gastos, contra un 16,5% anterior a la pandemia, y un 27,4% tenía en ese momento a todos sus integrantes desocupados. Estos porcentajes eran todavía mayores en los hogares con jefatura femenina o pertenecientes a los quintiles más pobres, lo que hacía prever que la pandemia no solo perpetuaría las desigualdades ya existentes, sino que las profundizaría en el mediano plazo y crearía nuevas

161 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, "Historia de la Ley N. 21.133. 1. Primer Trámite Constitucional: Senado", accedido 18 de marzo de 2024, <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7623/>.

162 En el año 2024, las retenciones corresponden al 13,75% del ingreso bruto y la modalidad de cobertura parcial considera el 57% de la renta imponible. Véase: Unidad de Análisis de Políticas Previsionales. Dirección de Estudios Previsionales. Subsecretaría de Previsión Social (Chile), "Incorporación", 13-14.

163 Paola Álvarez y Tomas Morales, "OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo", Asesoría Técnica Parlamentaria (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, mayo de 2020); "Respuestas de la seguridad social a la pandemia de COVID-19 - Américas", AISS, 5 de noviembre de 2021, <https://www.issa.int/es/analysis/social-security-responses-covid-19-pandemic-americas>.

vulnerabilidades¹⁶⁴.

La respuesta de la seguridad social chilena a la crisis de la pandemia fue múltiple y variada. Como en otros países de las Américas, la infección por COVID-19 fue calificada en Chile como enfermedad profesional, estando por lo tanto cubierta por el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales contemplado en la Ley 16.744¹⁶⁵. De un total de 101.998 enfermedades profesionales reconocidas entre 2020 y agosto de 2023, un 77,4% (78.968) correspondió a diagnósticos por COVID-19¹⁶⁶. Otras medidas incluyeron la Ley de Protección al Empleo¹⁶⁷, que permitía a los trabajadores dependientes pactar una reducción temporal de sus jornadas y recurrir excepcionalmente a los fondos del Seguro de Cesantía; la Licencia Médica Preventiva Parental¹⁶⁸ y la extensión, en dos oportunidades, del Permiso Postnatal Parental¹⁶⁹, estas últimas acciones dirigidas a resguardar la seguridad sanitaria de los niños, niñas y adolescentes en el contexto de pandemia.

En julio de 2020, por otra parte, el Congreso aprobó una reforma constitucional autorizando el retiro excepcional y voluntario del 10% de los fondos de las cuentas de capitalización individual de las AFP; esto con el fin de inyectar liquidez a los hogares en medio de la emergencia. A este primer retiro le siguieron otros dos en diciembre de 2020 y en abril de 2021 respectivamente, totalizando a septiembre de 2023 28,8 millones de operaciones de pago por un monto de 45.822 millones de pesos¹⁷⁰. En una presentación ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento

de la Cámara Baja, la presidenta del Banco Central, Rossana Costa, señaló como efectos negativos de los retiros la “fuerte y persistente alza de la inflación”, el “aumento en el costo de financiamiento de todo tipo de crédito”, producto del debilitamiento del mercado de capitales, y el “efecto negativo en el ahorro de los hogares”, estimando el perjuicio a los fondos previsionales en hasta un 56% del PIB, comparable al tamaño de hace 12 años atrás¹⁷¹.

La Pensión Garantizada Universal (PGU)

La última reforma importante del sistema previsional fue la creación de la Pensión Garantizada Universal (PGU), hecho ocurrido durante la segunda presidencia del centroderechista Sebastián Piñera (2018-2022). Este beneficio no estaba originalmente contemplado en su Programa de Gobierno, que sí proponía aumentar el porcentaje de cotización obligatoria en 4 puntos, con cargo al empleador, e incrementar el monto de las pensiones solidarias¹⁷². En noviembre de 2018, el gobierno de Piñera ingresó un proyecto de ley en este sentido como mensaje al Congreso, el que además incluía la creación de un sistema de tramos por edad para los beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria. El Ejecutivo fundamentó su propuesta señalando que el sistema “está entregando pensiones de vejez por debajo de las expectativas de parte importante de la población”, atribuyendo esto a la baja densidad de cotizaciones, la mayor expectativa de vida de la población y la caída en las tasas de retorno de largo plazo¹⁷³.

164 Ministerio de Desarrollo Social y Familia (Chile), “Encuesta Social Covid-19’ revela impacto socioeconómico de la pandemia en los hogares del país”, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 3 de septiembre de 2020,

<https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/noticias/encuesta-social-covid-19-revela-impacto-socioeconomico-de-la-pandemia-en-los-hogares-del-pais>; PNUD y Ministerio de Desarrollo Social y Familia (Chile), Impactos socioeconómicos de la pandemia en los hogares de Chile (Santiago, Chile, 2020), <https://www.undp.org/es/chile/publicaciones/impactos-socioeconomicos-de-la-pandemia-en-los-hogares-de-chile>.

165 “Respuestas de la seguridad social”.

166 Superintendencia de Seguridad Social (Chile), “COVID-19. Licencias Médicas Electrónicas, Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales y Derechos Maternales”, s. f., https://www.suseso.cl/607/articles-715997_archivo_01.pdf.

167 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile), “Ley 21227/ Faculta el acceso a prestaciones del Seguro de Desempleo de la Ley N° 19.728, en circunstancias excepcionales”, 1 de abril de 2020, <https://bcn.cl/2f9m5>.

168 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile), “Ley 21247/ Establece beneficios para padres, madres y cuidadores de niños o niñas, en las condiciones que indica”, 23 de julio de 2020, <https://bcn.cl/2fikt>.

169 Ministerio de Hacienda (Chile), “Ley 21474/ Crea un bono extraordinario Chile Apoya de Invierno y extiende el permiso postnatal parental”, 21 de julio de 2022, <https://bcn.cl/341gq>; Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile), “Ley 21510/ Extiende transitoriamente el permiso postnatal parental”, 18 de noviembre de 2022, <https://bcn.cl/3a1u7>.

170 Equipo DF, “Retiros de fondos: tres leyes que autorizaron sacar parte de los ahorros previsionales | Diario Financiero”, Diario Financiero, 5 de noviembre de 2023, <https://www.df.cl/aniversario/retiros-de-fondos-tres-leyes-que-autorizaron-sacar-parte-de-los-ahorros>.

171 Costa, “Impactos económicos”.

172 “Programa de Gobierno 2018-2022. Construyamos tiempos mejores para Chile”, 2017, <https://www.sebastianpinera.cl/wp-content/uploads/2019/05/Programa-Gobierno-2018-2022.pdf>.

173 Víctor Soto Martínez, “Síntesis del proyecto de ley presentado por el Presidente Sebastián Piñera para modificar el sistema de pensiones”, Minutas (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 17 de febrero de 2020), 3-4, https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28355/1/N_27_20_Proyecto_de_ley_de_Presidente_Piñera_que_modifica_pensiones.pdf.

Ante la falta de consenso en el Congreso y la presión del estallido social (octubre de 2019), el Gobierno decidió dividir el proyecto y presentar una ley corta que aumentaba los beneficios del Pilar Solidario (PBS y APS) con efecto inmediato. Aprobada unánimemente por el Senado en su último trámite, la Ley 21.190 aumentó el aporte solidario estatal a los pensionados mayores de 80 años en un 50% (55.101 pesos); a los de entre 75 y 79 en un 30% (33.060 pesos) y a los menores de 75 años en un 25% (27.550 pesos), siendo esta “la mayor alza del Pilar Solidario desde que fuera creado”¹⁷⁴. En enero de 2020, la administración Piñera insistió en la reforma del componente contributivo con un proyecto de ley que aumentaba la propuesta original de 4% de cotización adicional a 6%, los que se dividirían en un 3% a las cuentas individuales y el otro 3% a un Fondo de Ahorro Colectivo y Solidario, este último a cargo de una institución pública autónoma¹⁷⁵. Sin embargo, en el contexto de la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19, el proyecto se vio entrampado por la oposición parlamentaria y, sobre todo, por los retiros de fondos de pensiones, los que acabaron por hacer inviable la reforma previsional.

Cuando restaban seis meses para terminar su mandato, el gobierno de Piñera definió un cambio de estrategia: en lugar de la fórmula “3 y 3”, propuso ampliar y reemplazar el Pilar Solidario por una nueva pensión garantizada, que implicaría extender la cobertura del beneficio del 60 al 90% más pobre e incrementar su monto de 176 mil a 185 mil pesos, equivalentes a la línea de la pobreza en ese momento. La llamada Pensión Garantizada Universal fue anunciada por el presidente Piñera en diciembre de 2021; tras apenas cinco semanas de trámite, fue aprobada unánimemente por el

Congreso y finalmente promulgada el 26 de enero de 2022¹⁷⁶. Los primeros pagos comenzaron en el mes de febrero, beneficiando a más de medio millón de personas. “Teníamos un compromiso muy fuerte con mejorar las pensiones, porque estábamos muy conscientes de que las pensiones en Chile eran absolutamente insuficientes, y en el fondo, Chile había sido ingrato con sus adultos mayores”, señaló por esas fechas el presidente Piñera¹⁷⁷.

A dos años de su implementación y sin dejar de señalar el antecedente directo de la Pensión Básica Solidaria, la PGU es transversalmente valorada por la generalidad de los expertos y reconocida como uno de los mayores logros de Sebastián Piñera en sus dos periodos presidenciales. Entre otros aspectos, los observadores destacan la extensión de los beneficios previsionales a la clase media y el cambio de lógica que ello implica respecto de la focalización estricta, esta última la norma de las políticas sociales en las últimas décadas. Según el economista David Bravo, la PGU representó “una profundización muy importante del componente solidario del sistema de pensiones. De un total de 1,8 millones de personas beneficiadas se amplió a más de 2,4 millones, ampliando del 60% al 90% de la población y aumentando también el monto del beneficio. No fue un cambio solo de nombre, como se evidencia”¹⁷⁸.

174 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile), “Ley 21190/ Mejora y establece nuevos beneficios en el Sistema de Pensiones Solidarias”, 9 de diciembre de 2019, <https://bcn.cl/2f9qy>; “Congreso aprueba Ley Corta que subirá hasta en 50% beneficios del Pilar Solidario desde este mes - Gob.cl”, Gobierno de Chile, 5 de diciembre de 2019, <https://www.gob.cl/noticias/congreso-aprueba-ley-corta-que-subira-hasta-en-50-beneficios-del-pilar-solidario-desde-este-mes/>.

175 “Presidente Piñera presenta proyecto para mejorar las pensiones, con foco en mujeres, clase media y personas con dependencia severa: ‘Los adultos mayores merecen y van a tener un nuevo y mejor trato’”, Prensa Presidencia (Chile), 15 de enero de 2020, <http://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=136113>.

176 Mariana Marusic, “Cómo se gestó la Pensión Garantizada Universal que impulsó Piñera y la valoración de los expertos”, La Tercera, 7 de febrero de 2024, <https://www.latercera.com/pulso-pm/noticia/como-se-gesto-la-pension-garantizada-universal-que-impulso-pinera-y-la-valoracion-de-los-expertos/EJBWM6RS2JEVFBGUSY5D2TUV4Q/>.

177 “Presidente Piñera y primer pago de la PGU: «Estábamos muy conscientes de que las pensiones eran absolutamente insuficientes»”, El Mostrador, 18 de febrero de 2022, <https://www.elmostrador.cl/mercados/2022/02/18/presidente-pinera-destaca-inicio-de-primer-pago-de-la-pgu/>.

178 Marusic, “Cómo se gestó”.



CAPÍTULO 7

Desafíos de la seguridad social en Chile

07 Desafíos de la seguridad social en Chile

La seguridad social en Chile se enfrenta hoy a una encrucijada donde los desafíos actuales exigen soluciones innovadoras y consensuadas que puedan responder a las demandas de una sociedad en constante transformación. Este capítulo se centra en las áreas críticas que deberán abordarse para construir un sistema previsional más equitativo, sostenible y acorde a las necesidades del presente y futuro.

Uno de los principales desafíos es la necesidad de avanzar hacia un sistema que integre de mejor manera los principios de solidaridad y equidad. El modelo actual, basado mayoritariamente en la capitalización individual, ha mostrado serias limitaciones en su capacidad generar tasas de reemplazo equitativas. En este contexto, el Pilar Solidario y la Pensión Garantizada Universal (PGU) han sido un paso relevante, pero insuficiente para resolver las brechas estructurales del sistema, particularmente en los segmentos de clase media.

La propuesta de reforma en curso impulsada por el Gobierno del Presidente Gabriel Boric¹⁷⁹ apunta a la creación de un pilar contributivo que complemente la capitalización individual con un fondo financiado por los empleadores, destinado a igualar pensiones entre hombres y mujeres, y mejorar las jubilaciones de los actuales pensionados y pensionadas reconociendo el esfuerzo de quienes tienen mayores ahorros.

El envejecimiento de la población también representa un reto significativo para la sostenibilidad financiera del sistema. Con una expectativa de vida cada vez mayor y una disminución en la tasa de natalidad, el peso relativo de la población jubilada sobre la fuerza laboral activa se incrementa, lo que exige ajustes en el diseño y financiamiento del sistema de pensiones.

El Pilar Solidario ha sido un mecanismo de contención importante, particularmente en la erradicación de la pobreza en los pensionados y pensionadas, pero las proyecciones demográficas indican que su financiamiento dependerá cada vez más de una robusta política fiscal, lo que requiere consensos amplios sobre la asignación de recursos públicos.

La reducción de las brechas de género sigue siendo una tarea pendiente para lograr un sistema previsional más equitativo. Las mujeres enfrentan pensiones significativamente más bajas que los hombres debido a sueldos menores, interrupciones laborales por tareas de cuidado y una mayor longevidad.

A pesar de los mecanismos compensatorios como el Bono por Hijo y la PGU, las disparidades persisten. La reforma actual propone destinar parte del 6% de cotización adicional de cargo del empleador a un seguro que equipare las pensiones entre hombres y mujeres, corrigiendo las inequidades

179 Proyecto de Reforma al Sistema de Pensiones BCN https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=15480-13

históricas derivadas de un sistema que no ha considerado adecuadamente las realidades de género.

Otro aspecto crucial es la necesidad de fortalecer la competencia y transparencia en la administración de los fondos previsionales. La percepción de que las AFP operan con poca transparencia y con limitado beneficio para los afiliados ha generado una creciente desconfianza en el sistema.

La reforma propone no solo mejorar la supervisión, sino también introducir nuevos actores en la gestión de los fondos y establecer mecanismos de licitación para la administración de carteras, lo que se espera genere mejores retornos para los trabajadores. Además, se plantea la implementación de Fondos Generacionales que ajusten el nivel de riesgo de las inversiones en función de la edad del afiliado, con el objetivo de asegurar una mayor estabilidad en los ahorros de quienes están próximos a jubilar.

La dependencia del sistema previsional en los subsidios estatales, especialmente a través de la PGU, evidencia que el modelo actual basado en la capitalización individual no ha logrado garantizar pensiones suficientes de manera autónoma. Cerca del 70% de las pensiones hoy en día son financiadas en parte por el Estado, lo que plantea la necesidad de revisar la estructura del sistema para aliviar esta carga fiscal en el largo plazo.

Finalmente, es imprescindible que las reformas consideren el contexto social y político actual, marcado por una creciente demanda de justicia social y una mayor participación ciudadana en la definición de políticas públicas. La confianza en las instituciones previsionales ha sido erosionada por décadas de percepciones de inequidad y falta de transparencia.

En este sentido, cualquier transformación profunda del sistema debe estar acompañada de un proceso de diálogo y

construcción de consensos que incluya a todos los actores sociales, con el fin de asegurar una implementación exitosa y duradera.

En conclusión, los desafíos actuales de la seguridad social en Chile exigen una mirada integral que combine sostenibilidad financiera, equidad de género y mejoras en la gestión de los fondos. La construcción de un sistema previsional que realmente responda a las necesidades del país pasa por la capacidad de alcanzar acuerdos amplios y estables, donde la solidaridad, la eficiencia y la participación ciudadana sean los pilares fundamentales para el bienestar de las futuras generaciones.

Al cierre de esta edición, la propuesta de reforma a las pensiones impulsada por el Gobierno del Presidente Gabriel Boric se encuentra en discusión en la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado de la República de Chile.

BIBLIOGRAFÍA

50 años Mutual de Seguridad. Una historia de la seguridad y salud laboral en Chile. Santiago, Chile: Pichicuy Ediciones, 2016.
<https://catalogo.extension.cchc.cl/documentos/documentos/36790-2.pdf>.

ACHS Web. "Historia". Accedido 15 de febrero de 2024. <https://www.achs.cl/nosotros/achs-corporativo/historia>.

AISS. "Respuestas de la seguridad social a la pandemia de COVID-19 - Américas", 5 de noviembre de 2021.
<https://www.issa.int/es/analysis/social-security-responses-covid-19-pandemic-americas>.

Allende Gossens, Salvador. La realidad médico-social chilena. Santiago, Chile: Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social, 1939.
<http://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0000543.pdf>.

Álvarez, Paola, y Tomas Morales. "OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo". Asesoría Técnica Parlamentaria. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, mayo de 2020.

Álvarez Vallejos, Rolando, y Cristina Moyano Barahona. "Los gobiernos de la Concertación y las políticas laborales: los usos políticos de la transición, 2006-2008". Revista de historia (Concepción) 29, no 1 (junio de 2022): 429-60. <https://doi.org/10.29393/rh29-17gcr20017>.

Araya Chiappa, Pedro. Servicio Madre y Niño de la Caja de Seguro Obligatorio. Santiago, Chile: Talleres Gráficos La Nación, 1946.
<https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/82864/1/180797.pdf&origen=BDigital>.

Archivo Parlamentario Salvador Allende. Biblioteca Clodomiro Almeyda. "Allende. Ministro de Salubridad, Previsión y Asistencia Social, 1939-1941", 2022. https://www.socialismo-chileno.org/PS/APSA/SAG_MINISTRO_SENADO-CAMARA.pdf.

Arellano, José Pablo. Políticas sociales y desarrollo: Chile, 1924-1984. Santiago, Chile: CIEPLAN, 1988

Arenas de Mesa, Alberto. HISTORIA DE LA REFORMA PREVISIONAL CHILENA. Santiago, Chile: Organización Internacional del Trabajo, 2010.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_178562.pdf.

Bertranou, Fabio. "Del seguro y la seguridad social a la protección social en América Latina: una revisión crítica". Opinión. Organización Internacional del Trabajo (OIT), 6 de enero de 2020. http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/reflexiones-trabajo/WCMS_733801/lang--es/index.htm.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. "Historia de la Ley N° 16.744". Accedido 23 de febrero de 2024. <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/35030/1/HL16744.pdf>.

— — —. "Historia de la Ley N. 21.133. 1. Primer Trámite Constitucional: Senado". Accedido 18 de marzo de 2024. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7623/>.

Biblioteca Virtual Ministerio de Salud (Chile). "HISTORIA INSTITUTO TRAUMATOLOGICO", s. f. <http://www.bibliotecaminsal.cl/wp/wp-content/uploads/2012/06/HISTORIA-INSTITUTO-TRAUMATOLOGICO.pdf>.

Campos Menéndez, Alfonso. *Hacia una política preventiva de los seguros sociales*. Santiago, Chile: Ercilla, 1941.

Cheyre, Hernán. *La previsión en Chile ayer y hoy: impacto de una reforma*. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos, 1991.

CNN Chile. "‘Las AFP van a Ser Principalmente Las Responsables’: Ministra Jara Arremete Contra Las Administradoras de Fondo Frente a Un Posible Fracaso de La Reforma", 16 de junio de 2024. https://www.cnnchile.com/pais/ministra-jara-posible-fallo-reforma-pensiones-afp-responsables_20240616/.

Comisión de Estudios de la Seguridad Social. *Informe sobre la reforma de la seguridad social chilena*. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1964.

Constitución Política de la República de Chile. Santiago, Chile: Imprenta Universitaria, 1925.

Constitución Política de la República de Chile. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1981. <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/60446/3/132632.pdf>.

Correa, Sofía, Consuelo Figueroa, Alfredo Jocelyn-Holt, Claudio Rolle, y Manuel Vicuña. "Discurso de Arturo Alessandri, agradeciendo su designación como candidato a la Presidencia de la República, pronunciado en la Convención Presidencial el 25 de abril de 1920 y que constituye su Programa de Gobierno". En *Documentos del siglo XX chileno*, 1. ed., 123–33. Santiago, Chile: Editorial Sudamericana, 2001.

— — —. *Historia del siglo XX chileno: balance paradójico*. Santiago, Chile: Editorial Sudamericana, 2001.

Costa, Rosanna. "Impactos económicos y financieros de retiros de ahorros previsionales". Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la H. Cámara de Diputados (Chile), 9 de mayo de 2023. <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133214/rcc-09052023.pdf/87bfc882-f274-249e-edf0-61ffd56c6846?t=1683668473213>.

Creación de la Ley de Accidentes de Trabajo – Gobierno de Eduardo Frei Montalva, 2015. https://www.youtube.com/watch?v=I9W2bCkz_oE.

DCOMM. "De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos". Artículo, 1 de diciembre de 2009.

http://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/ilo-in-history/WCMS_122242/lang--es/index.htm.

DT – Dirección del Trabajo (Chile). "Presidente promulgó leyes que reforman la Justicia Laboral y Previsional", 16 de mayo de 2005.

<https://www.dt.gob.cl/portal/1627/w3-article-84395.html>.

El Mostrador. "Presidente Piñera y primer pago de la PGU: «Estábamos muy conscientes de que las pensiones eran absolutamente insuficientes»", 18 de febrero de 2022. <https://www.elmostrador.cl/mercados/2022/02/18/presidente-pinera-destaca-inicio-de-primer-pago-de-la-pgu/>.

El sistema de previsión chileno. Informe de la Misión Klein & Saks. Santiago, Chile, 1958.

Equipo DF. "Retiros de fondos: tres leyes que autorizaron sacar parte de los ahorros previsionales | Diario Financiero". Diario Financiero, 5 de noviembre de 2023. <https://www.df.cl/aniversario/retiros-de-fondos-tres-leyes-que-autorizaron-sacar-parte-de-los-ahorros>.

Gárate Chateau, Manuel. La revolución capitalista de Chile: 1973–2003. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2012.

Gobierno de Chile. "Congreso aprueba Ley Corta que subirá hasta en 50% beneficios del Pilar Solidario desde este mes – Gob.cl", 5 de diciembre de 2019. <https://www.gob.cl/noticias/congreso-aprueba-ley-corta-que-subira-hasta-en-50-beneficios-del-pilar-solidario-desde-este-mes/>.

Gobierno de Chile. "Conozca los detalles de la Reforma de Pensiones y cómo aumentará sustantivamente las jubilaciones de los chilenos – Gob.cl", 3 de noviembre de 2022. <https://www.gob.cl/noticias/conozca-los-detalles-de-la-reforma-de-pensiones-y-como-aumentara-sustantivamente-las-jubilaciones-de-los-chilenos/>.

Grez Toso, Sergio. "EL ESCARPADO CAMINO HACIA LA LEGISLACIÓN SOCIAL: DEBATES, CONTRADICCIONES Y ENCRUCIJADAS EN EL MOVIMIENTO OBRERO Y POPULAR (CHILE: 1901–1924)", 2011. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/122853>.

Hernández, María Camila. "Reforma previsional en Chile: el gran clamor en medio del estallido social". France 24, 29 de enero de 2020.

<https://www.france24.com/es/20200129-reforma-previsional-en-chile-el-gran-clamor-en-medio-del-estallido-social>.

Huneus, Carlos. El régimen de Pinochet. Crónicas y testimonios. Santiago, Chile: Editorial Sudamericana, 2000.

IST. "Historia del IST – Instituto de Seguridad del Trabajo". Accedido 15 de febrero de 2024. <https://ist.cl/historia/>.

Larrañaga, Osvaldo. "El estado bienestar en Chile: 1910 – 2010". Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – Chile, marzo de 2010. <https://www.undp.org/es/chile/publications/el-estado-bienestar-en-chile-1910-2010-0>.

Llanos Reyes, Claudio. "Seguridad social, empleo y propiedad privada en William Beveridge". Historia Crítica, no 51 (septiembre de 2013): 223–46. <https://doi.org/10.7440/histcrit51.2013.10>.

Lomas, Consuelo. "Los avances de la Ley SANNA". La Tercera, 6 de noviembre de 2023. <https://www.latercera.com/paula/los-avances-de-la-ley-sanna/>.

Mardones Restat, Jorge. La reforma de la seguridad social de los obreros. Motivos de la Ley 10.383. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1954.

Marusic, Mariana. "Cómo se gestó la Pensión Garantizada Universal que impulsó Piñera y la valoración de los expertos". La Tercera, 7 de febrero de 2024. <https://www.latercera.com/pulso-pm/noticia/como-se-gesto-la-pension-garantizada-universal-que-impulso-pinera-y-la-valoracion-de-los-expertos/EJBWM6RS2JEVFBGUSY5D2TUV4Q/>.

Meller, Patricio. "Pobreza y distribución del ingreso en Chile (Década de los noventa)". En El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa, editado por Paul W. Drake y Ivan Jaksic, 1. ed., 41-64. Colección Sin norte. Santiago, Chile: LOM Ediciones, 1999.

Mesa-Lago, Carmelo. Desarrollo de la seguridad social en América Latina. Santiago, Chile: Naciones Unidas, 1985. <https://hdl.handle.net/11362/8315>.

Ministerio de Bienestar Social (Chile). "DFL 2024/ Fija la organización del Ministerio de Bienestar Social", 10 de diciembre de 1927. <https://bcn.cl/3hx92>.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia (Chile). "'Encuesta Social Covid-19' revela impacto socioeconómico de la pandemia en los hogares del país". Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 3 de septiembre de 2020. <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/noticias/encuesta-social-covid-19-revela-impacto-socioeconomico-de-la-pandemia-en-los-hogares-del-pais>.

Ministerio de Hacienda (Chile). "Cámara de Diputadas y Diputados aprueba Reforma a las Pensiones y envía proyecto al Senado", 24 de enero de 2024. <http://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/camara-de-diputadas-y-diputados-aprueba-reforma-a-las-pensiones-y-envia>.

Ministerio de Hacienda (Chile). "Decreto Ley 2448/ Modifica regímenes de pensiones que indica", 26 de diciembre de 1978. <https://bcn.cl/3e5wn>.

———. "Ley 21474/ Crea un bono extraordinario Chile Apoya de Invierno y extiende el permiso postnatal parental", 21 de julio de 2022. <https://bcn.cl/341gq>.

Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo (Chile). "Decreto 857/ DFL 857", 11 de noviembre de 1925. <https://bcn.cl/3gicf>.

Ministerio de Justicia (Chile). "Ley 17398/ Modifica la Constitución Política del Estado", 3 de diciembre de 1970. <https://bcn.cl/2k31i>.

Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social (Chile). "Ley 6174/ Establece el servicio de medicina preventiva", 31 de enero de 1938. <https://bcn.cl/3d6i8>.

— — —. "Ley 10383/ Modifica la Ley 4054 relacionada con el Seguro Obligatorio", 28 de julio de 1952. <https://bcn.cl/2lpr3>.

Ministerio de Salud (Chile). "DFL 3/ Fija normas para el otorgamiento de prestaciones y beneficios de salud, por Instituciones de Salud Previsional", 27 de abril de 1981. <https://bcn.cl/3hpck>.

Ministerio de Salud Pública (Chile). "Decreto Ley 2763/ Reorganiza el Ministerio de Salud y Crea los Servicios de Salud, el Fondo Nacional de Salud, el Instituto de Salud Pública y la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud", 11 de julio de 1979. <https://bcn.cl/3cl65>.

Ministerio del Interior (Chile). "Decreto Ley 2/ Reemplaza Ministerio de Bienestar Social por dos Secretarías de Estado: Ministerio del Trabajo y Ministerio de Higiene", 6 de junio de 1932. <https://bcn.cl/33779>.

— — —. "Ley 3170/ Sobre accidentes del trabajo", 27 de diciembre de 1916. <https://bcn.cl/3fjfx>.

— — —. "Ley 4055/ Lei núm. 4.055, que reforma la Lei de Accidentes del Trabajo", 8 de septiembre de 1924. <https://bcn.cl/2me6v>.

— — —. "Ley 4059/ Lei num. 4.059, sobre contrato de trabajo entre patrones y empleados particulares", 8 de septiembre de 1924. <https://bcn.cl/2ucia>.

Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile). "Decreto 31 Exento/ Aprueba Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo", 27 de febrero de 2018. <https://bcn.cl/3kdvc>.

— — —. "Decreto 47/ Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo", 4 de agosto de 2016. <https://bcn.cl/3kdhc>.

— — —. "Decreto Ley 255/ Regula regímenes previsionales vigentes al 31 de diciembre de 1973", 8 de enero de 1974. <https://bcn.cl/3ho7v>.

— — —. "Decreto Ley 869/ Establece régimen de pensiones asistenciales para ancianos e inválidos carentes de recursos", 15 de enero de 1975. <https://bcn.cl/3a7bd>.

— — —. "Decreto Ley 3500/ Establece nuevo sistema de previsión social", 4 de noviembre de 1980. <https://bcn.cl/2msg8>.

— — —. "Decreto Ley 3502/ Crea Instituto de Normalización Previsional", 4 de noviembre de 1980. <https://bcn.cl/3hpcj>.

— — —. "Ley 16625/ Sindicalización campesina", 26 de abril de 1967. <https://bcn.cl/3a85r>.

— — —. "Ley 17592/ Crea la Caja de Previsión Social de los Comerciantes, Pequeños Industriales, Transportistas e Independientes; modifica la Ley N° 17.066.- Otras materias", 30 de diciembre de 1971. <https://bcn.cl/3hmqr>.

———. “Ley 19010/ Establece normas sobre terminación del contrato de trabajo y estabilidad en el empleo”, 23 de noviembre de 1990. <https://bcn.cl/3i3nm>.

———. “Ley 20894/ Prorroga la obligatoriedad de cotizar de los trabajadores independientes y adecúa normativa previsional que indica”, 18 de enero de 2016. <https://bcn.cl/3i5gb>.

———. “Ley 21063/ Crea un seguro para el acompañamiento de niños y niñas que padezcan las enfermedades que indica, y modifica el Código del Trabajo para estos efectos”, 28 de diciembre de 2017. <https://bcn.cl/3i2qk>.

———. “Ley 21133/ Modifica las normas para la incorporación de los trabajadores independientes a los regímenes de protección social”, 24 de enero de 2019. <https://bcn.cl/3ea4h>.

———. “Ley 21190/ Mejora y establece nuevos beneficios en el Sistema de Pensiones Solidarias”, 9 de diciembre de 2019. <https://bcn.cl/2f9qy>.

———. “Ley 21227/ Faculta el acceso a prestaciones del Seguro de Desempleo de la Ley N° 19.728, en circunstancias excepcionales”, 1 de abril de 2020. <https://bcn.cl/2f9m5>.

———. “Ley 21247/ Establece beneficios para padres, madres y cuidadores de niños o niñas, en las condiciones que indica”, 23 de julio de 2020. <https://bcn.cl/2fikt>.

———. “Ley 21510/ Extiende transitoriamente el permiso postnatal parental”, 18 de noviembre de 2022. <https://bcn.cl/3a1u7>.

———. “Ley 21614/ Introduce modificaciones en la Ley N° 21.063, que crea un Seguro para el Acompañamiento de Niñas y Niños que padezcan las Enfermedades que indica y modifica el Código del Trabajo para estos efectos”, 14 de septiembre de 2023. <https://bcn.cl/3fggg>.

Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile), y Subsecretaría de Previsión Social. “Decreto 2/ Aprueba texto de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo para el periodo 2024-2028”, 19 de enero de 2024. <https://bcn.cl/3kcjx>.

———. “Decreto 19/ Crea y regula el funcionamiento de un Consejo Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo”, 11 de julio de 2011. <https://bcn.cl/3ke0a>.

———. “Decreto 47/ Modifica Decreto Supremo N°47, de 16 de septiembre de 2016, Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social”, 13 de septiembre de 2021. <https://bcn.cl/3kdvx>.

———. “Ley 16744/ Establece normas sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales”, 23 de enero de 1968. <https://bcn.cl/2mcir>.

———. “Ley 19795/ Modifica D.L. N° 3.500, en materia de inversión de los fondos de pensiones”, 15 de febrero de 2002. <https://bcn.cl/3idhx>.

———. “Ley 19934/ Modifica el D.L. N° 3.500, de 1980, estableciendo normas relativas al otorgamiento de pensiones a través de la modalidad de rentas vitalicias”, 30 de enero de 2004. <https://bcn.cl/2p6u0>.

———. “Ley 20023/ Modifica la Ley N° 17.322, el Código del Trabajo y el D.L. N° 3.500, de 1980”, 16 de mayo de 2005. <https://bcn.cl/365ix>.

———. “Ley 20255/ Establece reforma previsional”, 11 de marzo de 2008. <https://bcn.cl/3i3pt>.

Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Chile), y Subsecretaría del Trabajo. “Ley 20022/ Crea Juzgados Laborales y Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional en las comunas que indica”, 16 de mayo de 2005. <https://bcn.cl/3kdxh>.

Moulían, Tomás. Chile actual: anatomía de un mito. Santiago, Chile: ARCIS Universidad : LOM Ediciones, 1997.

Olavarría Gambi, Mauricio, y Daniel Benítez Ahumada. “Agenda, alternativas y pensiones en la vieja democracia chilena: siglo XIX hasta la década de 1970”. *Revista de Historia (Concepción)* 2, no 28 (junio de 2021): 392–437. <https://doi.org/10.29393/RH28-38AAMD20038>.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). “Convenio C187 – Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187)”. Accedido 6 de junio de 2024. https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C187.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). “Convenio C190 – Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190)”. Accedido 7 de junio de 2024. https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). “Hechos concretos sobre la Seguridad Social”. Accedido 7 de junio de 2024. <https://ilo.org/es/media/314221/download>.

Ortúzar, Diego. “Legislación y medicina en torno a los accidentes del trabajo en Chile 1900 – 1940”. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Nouveaux mondes mondes nouveaux – Novo Mundo Mundos Novos – New world New worlds*, 17 de octubre de 2013. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.66007>.

Piñera, José. “El cascabel al gato”. Accedido 23 de enero de 2024. http://www.josepinera.org/zrespaldo/el_cascabel_al_gato.pdf.

PNUD, y Ministerio de Desarrollo Social y Familia (Chile). Impactos socioeconómicos de la pandemia en los hogares de Chile. Santiago, Chile, 2020. <https://www.undp.org/es/chile/publicaciones/impactos-socioeconomicos-de-la-pandemia-en-los-hogares-de-chile>.

Poblete Troncoso, Moisés, y Oscar Álvarez Andrews. Legislación social obrera chilena: (recopilación de leyes y disposiciones vigentes sobre el trabajo y la previsión social). Santiago, Chile: Imprenta Santiago, 1924. <https://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/visor/BND:9056>.

Prensa Presidencia (Chile). "Presidente de la República Gabriel Boric Font presenta el proyecto de reforma al sistema de pensiones", 2 de noviembre de 2022. <http://prensa.presidencia.cl/fotonoticia.aspx?id=203736>.

Prensa Presidencia (Chile). "Presidente Piñera presenta proyecto para mejorar las pensiones, con foco en mujeres, clase media y personas con dependencia severa: 'Los adultos mayores merecen y van a tener un nuevo y mejor trato'", 15 de enero de 2020. <http://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=136113>.

Programa básico de gobierno de la Unidad Popular: candidatura presidencial de Salvador Allende. Santiago, Chile: s/i, 1970.

"Programa de Gobierno 2018-2022. Construyamos tiempos mejores para Chile", 2017. <https://www.sebastianpinera.cl/wp-content/uploads/2019/05/Programa-Gobierno-2018-2022.pdf>.

"Programa de Gobierno Apruebo Dignidad". Accedido 18 de junio de 2024. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%2Bde%2Bgobierno%2BAD%2B2022-2026%2B%282%29.pdf>.

"PROGRAMA DE GOBIERNO MICHELLE BACHELET 2006-2010", 18 de octubre de 2005. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/13433/1/2005_programa-MB.pdf.

"Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018", octubre de 2013. https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb_1_0.pdf.

Proyecto de Reforma al Sistema de Pensiones BCN
https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=15480-13

Rengifo, Francisca. "Desigualdad e inclusión: La ruta del estado de seguridad social chileno, 1920-1970". *Hispanic American Historical Review* 97, no 3 (agosto de 2017): 485-521. <https://doi.org/10.1215/00182168-3933852>.

—. "El Estado de seguridad social chileno y la institucionalización desigual del bienestar". En *Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo II: Estado y sociedad*, editado por Ivan Jaksic y Francisca Rengifo, Primera edición., 397-423. Sección de obras de historia. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica: Universidad Adolfo Ibáñez, 2017.

Revista Seguridad Social (España). "¿Qué son las mutuas?", 17 de agosto de 2018. <https://revista.seg-social.es/-/%C2%BFqu%C3%A9-son-las-mutuas->.

Rozas Bugueño, Joaquín, y Antoine Maillet. "Entre marchas, plebiscitos e iniciativas de ley: innovación en el repertorio de estrategias del movimiento No Más AFP en Chile (2014-2018)". *Izquierdas*, no 48 (noviembre de 2019): 1-21. <https://doi.org/10.4067/S0718-50492019000400001>.

Ruiz, Daniela. "Las lecciones de San José". *Diario UChile*, 27 de agosto de 2010. <https://radio.uchile.cl/2010/08/27/las-lecciones-de-san-jose/>.

Smink, Veronica. "Las lecciones que dejó el milagro de los mineros". *BBC News Mundo*, 4 de agosto de 2011. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/08/110804_chile_mineros_aniversario_vs.

Soto Martínez, Víctor. "Síntesis del proyecto de ley presentado por el Presidente Sebastián Piñera para modificar el sistema de pensiones". *Minutas. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*, 17 de febrero de 2020. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28355/1/N_27_20_Proyecto_de_ley_de_Presidente_Pinera_que_modifica_pensiones.pdf.

SUCESO. Gobierno de Chile. "Gobierno anuncia envío de proyecto de ley para mejorar y perfeccionar Ley SANNA a cinco años de su implementación", 26 de enero de 2023. <https://www.suseso.cl/605/w3-article-697578.html>.

Superintendencia de Seguridad Social (Chile). "COVID-19. Licencias Médicas Electrónicas, Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales y Derechos Maternales", s. f. https://www.suseso.cl/607/articles-715997_archivo_01.pdf.

SUSESO: Prensa. "Aprobada actualización de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo", 12 de enero de 2024. <https://www.suseso.cl/605/w3-article-721205.html>.

Unidad de Análisis de Políticas Previsionales. Dirección de Estudios Previsionales. Subsecretaría de Previsión Social (Chile). "Incorporación de trabajadores independientes al sistema de seguridad social en Chile", enero de 2024.

United Nations. "La Declaración Universal de los Derechos Humanos | Naciones Unidas". United Nations. Accedido 7 de junio de 2024. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

Vargas Faulbaum, Luis Hernán. *Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008)*. Santiago, Chile: CEPAL, 2018. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43223-reformas-sistema-pensiones-chile-1952-2008>.

Venegas Espinoza, Fernando, y Sergio Grez Toso. "Historiografía del mutualismo chileno, 1853-1990: análisis crítico y nuevas perspectivas". *Izquierdas*, no 50 (2021).

Yáñez Andrade, Juan Carlos. "CHILE Y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1919-1925): HACIA UNA LEGISLACIÓN SOCIAL UNIVERSAL". *Revista de estudios histórico-jurídicos*, no 22 (2000): 317-32. <https://doi.org/10.4067/S0716-54552000002200014>.

Zúñiga, Diego. "Chile: 'La gente no quiere más AFP' - DW - 16/07/2020". *dw.com*, 16 de julio de 2020. <https://www.dw.com/es/chile-la-gente-no-quiere-m%C3%A1s-afp/a-54208014>.

100 AÑOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE

El año 1924 se considera como el inicio de la institucionalidad de la Seguridad Social en Chile con la creación de los que hoy son los ministerios del Trabajo y Previsión Social, y de Salud. Sin embargo, desde un par de décadas antes, la irrupción de las organizaciones de trabajadores y obreros, tempranamente, generaron un correlato de solidaridad expresado en las sociedades de socorro mutuo y las mutuales obreras, destinadas a apoyarse frente a situaciones como fallecimiento, cesantía y accidentes invalidantes.

Desde inicio del siglo XX, comienzan las primeras formas de institucionalización de estas expresiones de ayuda solidaria, surgiendo leyes sociales y organismos encargados de administrar estos beneficios.

Este libro nos presenta un recorrido por esa historia. Sus orígenes en los movimientos obreros, su institucionalidad, su progresión y retrocesos durante el siglo XX, así como el rol del Estado y su expresión en leyes de cobertura social para el mundo del trabajo, hasta llegar a los avances en coberturas y beneficios actuales. Con ello, se ayudará a proyectar los debates respecto de hacia dónde debe evolucionar la Seguridad Social chilena adentrándose ya en el Siglo XXI.