

Exequiel González Cortés: Las bases del sistema de seguridad social chileno

MIGUEL ÁNGEL SEPÚLVEDA



Abogado, Universidad Finis Terrae

“**E**s fácil ver y reconocer que hay frío, hambre y desnudez en el pueblo que, muchas veces, no parece vida humana la que se oculta en los conventillos o en las cabañas primitivas de los labriegos, y que la indigencia arranca desesperados sollozos a viejos y niños, en el sombrío rincón de su morada; pero, más doloroso que este cuadro habitual, es el espectáculo desgarrador que provocan allí una enfermedad o la muerte”. Con estas crudas palabras, hace poco menos de cien años, el Dr. Exequiel González Cortés daba comienzo a su explicación sobre la necesidad de establecer un inédito sistema de protección social para los obreros y sus familias.

El nombre de este médico es habitual entre nosotros. Sobre todo en época de invierno, cuando las enfermedades respiratorias asuelan entre los niños, quienes son atendidos en el hospital que lleva su nombre. Pero el Dr. González Cortés es más que un hospital. Además de ser un eximio facultativo que hizo grandes aportaciones a la salud pública, también fue un destacado congresista y dirigente del Partido Conservador en la convulsa década de 1920.

Al poco tiempo de retornar desde Alemania, donde se encontraba realizando investigaciones sobre enfermedades de transmisión sexual por encargo del gobierno de Ramón Barros Luco, Exequiel González, médico cirujano de la Universidad de Chile, asume un puesto de dirección en el Hospital del Salvador, en el cual se mantuvo hasta

1921, año en el que, además de estar a cargo de la administración del Hospital San Juan de Dios, obtiene una diputación por el Departamento de Cau-policán hasta el año 1924. En su primera incursión política, González forma parte de la Comisión Permanente de Asistencia Pública y desde allí, en 1922, presenta un proyecto de ley sobre Seguro Obligatorio por Enfermedad e Invalidez, el que, tras dos años de debate, vería la luz con la promulgación de la Ley N° 4.054, que a la postre sentaría las bases del sistema chileno de seguridad social, iniciativa motivada tras apreciar el drama que padecían los obreros y sus familias en los hospitales donde se desempeñó, cuando el jefe de hogar sufría accidentes laborales que lo incapacitaban durante largos lapsos o permanentemente.

Dicha legislación, propia del *quiebre liberal* que experimentaba Chile en medio de la “cuestión social”, reaccionaba contra la precariedad laboral que experimentaban los trabajadores desamparados de toda protección social, en razón de que el contrato de trabajo se desenvolvía bajo las reglas del contrato de arrendamiento de servicios, cuya regulación estaba entregada al Código Civil, que huía de cualquier vocación de higiene ocupacional. De este modo, desvalido o muerto el jefe de hogar, el resto de la familia del trabajador quedaban sumidos en el más absoluto abandono, expuestos a la mendicidad y a la aleatoriedad de la caridad privada. El mundo conservador ya estaba al tanto de los riesgos y peligros que generaba la anacrónica regulación de las relaciones laborales, como puede apreciarse en las “Cuestiones Obreras” de Juan Enrique Concha.

1 Exequiel González Cortés, *Los seguros sociales*, (Santiago de Chile: S/E, 1927), 3

Ante dicha realidad, surgieron una serie de iniciativas sociales para paliar la situación agobiante de las clases populares, provenientes tanto de la clase política como de la sociedad civil. Entre ellas, destaca la mencionada Ley N° 4.054, cuyos fundamentos se explican, primeramente, con la finalidad principal de *“conservar la especie y asegurar para sus miembros un mínimo de bienestar compatible con su situación económica, es elemental preocuparse primero de la suerte de la célula matriz del organismo social, que lo es la familia proletaria”*². González explica que el salario es insuficiente para cubrir contingencias que pudieren afectar al trabajador jefe de familia, como enfermedades y accidentes laborales, invalidez, maternidad, el desempleo, la orfandad, la vejez o la muerte. De este modo, a diferencia de leyes asistencialistas, cree que se debe establecer un seguro social obligatorio que sea financiado de forma tripartita entre el trabajador, el empleador y el Estado —lo que revela un marcado sello solidario inspirado en el principio de subsidiariedad—. Crítico de los abordajes liberales y socialistas, el primero por un individualismo mal entendido y el segundo por ahogar la iniciativa personal, propone una solución intermedia respetuosa del *“esfuerzo de cada uno por ser una palanca de actividad económica al mismo tiempo que de las condiciones de la dignidad humana, pero que al mismo tiempo dé a la colectividad un rol más importante”*.

En razón de estos fundamentos, la Ley N° 4.055 establece la obligatoriedad del seguro para todo



trabajador dependiente y subordinado cuyas rentas no superen los \$5.000 y \$3.000 de la época, postulantes y aprendices que no perciban un salario. Además, incluía a artesanos y artistas que realizaban labores en sus domicilios, trabajadores que prestan servicios en calles, plazas, portales y almacenes junto a comerciantes establecidos o ambulantes e industriales cuyo capital no exceda de los mencionados \$5.000.

La organización del sistema era completamente novedosa y descentralizada, pues pivotaba entre una caja central y varias cajas locales ubicadas en todas “las cabeceras de departamento, 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”.

² Exequiel González Cortés, *Ibid.*, 41.

Estas cajas locales eran administradas por un consejo compuesto de nueve personas elegidas en igual proporción por los trabajadores, los empleadores y el Presidente de la República. Dichas cajas, por lo demás, gozaban de personalidad jurídica, privilegio de pobreza en sede administrativa y judicial, más una serie de exenciones tributarias y la inembargabilidad de sus bienes y rentas. Inclusive, las cajas locales tenían la posibilidad de emprender actividades en beneficio de sus asociados, como la apertura de farmacias, establecimientos de salud, laboratorios y casas de reposo, entre otras.

Entre los servicios que debían proporcionar las cajas, se incluían la asistencia médica, terapia y hospitalización para los trabajadores que padecieran enfermedades, subsidios para el trabajador incapacitado cuyos ingresos fueran los únicos para la manutención del grupo familiar. También se aseguraba asistencia para la mujer embarazada hasta el momento del parto y el término del período de amamantamiento, lo que incluía continuar percibiendo la mitad y un cuarto de su salario, dependiendo la etapa de maternidad. En caso de fallecimiento del trabajador afiliado, se entregaba una cuota mortuoria para su familia o en caso de no tener descendencia, la respectiva caja se hacía cargo de todos los gastos funerarios. Para cerrar el listado de beneficios, el trabajador tiene derecho a gozar de una pensión de invalidez con ocasión de enfermedades crónicas y una pensión para los afiliados mayores de 65 años con quince años asegurados.

Tal vez sea hora de redescubrir y relevar la importancia de la tradición conservadora de inspiración socialcristiana en la germinación de las bases de nuestro sistema de protección social, muchas veces escondida —intencionada o negligentemente— por el relato oficial de nuestras élites políticas y económicas, que en medio de la crisis social, moral y económica que vivimos han hecho gala de su desidia e ignorancia acerca de los grandes hitos que han construido nuestro presente y proyectarán nuestro futuro, proyección que no es posible sin tener en consideración los grandes aportes que nuestra tradición política e intelectual ha realizado. Y ante titánica labor, no solo está llamada nuestra intelectualidad y representantes políticos, sino también aquellos empresarios que generan empleos, quienes además de contribuir al bien común maximizando la riqueza, asumiendo riesgos y pagando salarios, deben tomar en consideración las motivaciones más profundas del Dr. González al momento de pensar las bases de la seguridad social: dar al empleado algo más que su salario y procurar los medios que le permitan salvar las situaciones difíciles del hogar³. Pues, como dice Long, no se puede apelar a lo justo y natural sin que haya al mismo tiempo un reconocimiento de aquellos contextos sociales e históricos que hacen posible tal apelación⁴. 

3 Exequiel González Cortés, *Ibid.*, 42.

4 Stephen Long, *Divine Economy: theology and the market*, (Londres: Routledge, 200), 182.