

MANUEL BASTÍAS SAAVEDRA*

INTERVENCIÓN DEL ESTADO Y DERECHOS SOCIALES. TRANSFORMACIONES
EN EL PENSAMIENTO JURÍDICO CHILENO EN LA ERA DE LA CUESTIÓN
SOCIAL, 1880-1925¹

RESUMEN

Este artículo traza las transformaciones en el pensamiento jurídico que antecedieron la constitucionalización de los derechos sociales en Chile. A partir de documentos producidos por juristas entre 1880 y 1925, se evalúa cómo el derecho percibía la relación entre Estado y bienestar. El objetivo es ilustrar la formación de un movimiento de crítica al derecho que cuestionó los fundamentos normativos del Estado decimonónico, aludiendo fundamentalmente a su función como guardián del derecho de los propietarios. Esta crítica al derecho condujo a una reevaluación del sistema jurídico que, en último término, adjudicó al Estado la función de subsanar las desigualdades que se producían en la lucha económica. El reconocimiento de los derechos sociales en la Constitución de 1925 fue la conclusión de un proceso más amplio de renovación del derecho.

Palabras claves: Chile, siglo XIX, siglo XX, Estado, derechos sociales, liberalismo, pensamiento jurídico, cuestión social, Constitución política.

ABSTRACT

This article studies the changes in legal thought, which preceded the constitutional recognition of social rights in Chile. By looking at documents produced between 1880 and 1925, it evaluates how legal scholars perceived the relation between State and welfare. The objective is to illustrate the formation of a critical legal movement, which questioned the normative foundations of the nineteenth-century State, by representing it as a guardian of property rights. This critique of law led to a reevaluation of the legal system, making the State assume the correction of economic inequalities as one of its main functions. The recognition of social rights in the Constitution of 1925 was the culmination of a longer process of legal change.

Key words: Chile, nineteenth century, twentieth century, State, social rights, liberalism, legal thought, social question, political constitution.

Recibido: Mayo 2014.

Aceptado: Diciembre 2014.

* Doctor en Historia Latinoamericana, Freie Universität Berlin (Alemania). Académico del Instituto de Historia y Ciencias Sociales, Universidad Austral de Chile (Valdivia). Correo electrónico: manuel.bastias@uach.cl

¹ Este artículo ha sido escrito como parte del proyecto CONICYT-PAI 82130006, en ejecución, titulado "Constitucionalismo transnacional y derechos sociales en América Latina, 1917-1937".

INTRODUCCIÓN

En el contexto de las reformas sociales, económicas e institucionales que se produjeron en la década de 1920, la innovación legal que supuso el reconocimiento de derechos sociales en la Constitución de 1925 no ha sido reconocida en toda su magnitud. El N° 14 del art. 10, sobre garantías constitucionales, aseguró la protección del Estado al trabajo, a la industria y a la previsión social de modo de “proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia”². El numerado de la nueva constitución política realizaba dos innovaciones importantes. Por un lado, entregaba a cada habitante del territorio el *derecho* a un mínimo de bienestar económico; por otro lado, a diferencia de la legislación social o del trabajo, cuya tendencia era otorgar ciertos beneficios a segmentos específicos de la población, el reconocimiento constitucional introducía un elemento de *universalidad* al asegurar estos derechos “a todos los habitantes de la república”³.

La importancia de este fenómeno ha sido ocultada por dos desarrollos que se dieron en la organización y acción del Estado chileno a comienzos del siglo xx. El comienzo de la legislación social, el incremento del gasto público y el inicio del fomento estatal a ciertos sectores productivos llevaron a muchos autores a enfatizar el abandono del *laissez-faire* económico y el surgimiento de una creciente intervención estatal. Por otra parte, la reforma constitucional de 1925 reafirmó la preeminencia del Poder Ejecutivo en la estructura del sistema político chileno, poniendo fin al sistema parlamentario. Si bien la importancia de ambos elementos para la historia de este periodo es indudable, no es posible entender las transformaciones institucionales que ocurrieron a comienzos del siglo xx sin considerar el declive de los marcos normativos y jurídicos que sustentaron el sistema parlamentario.

El Estado chileno entre 1860 y 1925 se construyó sobre un marco normativo liberal estructurado en contra de los valores e instituciones que caracterizaron a la sociedad tradicional. Gastón Rimlinger llamó a esta ruptura con la tradición ‘el quiebre liberal’, la cual consistió en un giro copernicano en la relación entre Estado y bienestar. Si durante los siglos xvii y xviii la regulación del trabajo y los salarios se consideraba necesaria para evitar que los trabajadores abusaran de su libertad, el esquema discursivo del siglo xix se basó en la idea de que cualquier tipo de asistencia estatal era perniciosa para la libertad individual⁴. Esto no solo significaba que los gobernantes no podían otorgar asistencia sino que, también, impedía que las clases bajas pudieran traspasar la responsabilidad de sus problemas económicos al Estado.

A lo largo del siglo xix, esta forma de comprender la relación entre Estado y bienestar se tradujo en constituciones y códigos civiles, estructurando el espectro de las acciones legítimas que podían ejercer tanto los individuos como el Estado. Derecho Público

² Gobierno de Chile, *Constitución Política de la República de Chile*, Santiago, Imprenta Universitaria, 1925, pp. 10-11.

³ *Op. cit.*, p. 8.

⁴ Gaston V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*, New York, Wiley, 1971, 40.

y Derecho Privado fueron configurados bajo las premisas del liberalismo clásico que sostenía que el bienestar se efectuaba por medio del libre ejercicio de la voluntad individual. Sin embargo, hacia fines del siglo XIX se hizo evidente que las promesas de bienestar colectivo hechas por el liberalismo clásico no serían realizadas dentro de los esquemas existentes. Además de la crítica al capitalismo económico, el siglo XIX dio lugar al surgimiento de una tendencia de pensamiento que atribuía las crecientes disparidades económicas a la misma construcción jurídica del Estado. El Derecho moderno estaba construido con un sesgo hacia los propietarios y, en la medida en que no ponía cortapisas legales a la actividad de las clases privilegiadas, el sistema jurídico no hacía más que dar sanción legal al derecho del más fuerte. Así, la no intervención del Estado no solo se debía a una predisposición de la élite, sino a que el sistema jurídico que regulaba al Estado estaba diseñado para evitar su injerencia en la esfera de actividad protegida por el Derecho Privado. Por ello, la intervención estatal en la economía, en la regulación de las relaciones laborales, en medidas redistributivas y en una serie de otras actividades que se iniciaron a comienzos del siglo XX, no se podrían haber realizado dentro de los esquemas jurídicos del liberalismo. Como bien lo ha planteado Dieter Grimm, en la medida en que los límites de la actividad estatal dependen de los derechos fundamentales y de los alcances de la competencia parlamentaria, “la cuestión social era también una cuestión constitucional”⁵.

Este artículo revisa las transformaciones que sufrió el pensamiento jurídico chileno entre 1880 y 1925, en un intento por trazar el proceso de subordinación del Derecho Privado al Derecho Público en la era de la cuestión social. Este amplio periodo de estudio se justifica porque el reconocimiento constitucional de los derechos sociales no fue solo el resultado de ciertos procesos políticos contingentes, sino que supuso el reconocimiento jurídico de que ciertas prácticas y relaciones sociales ya habían sido transformadas. En este sentido, antes que un punto de partida, las reformas constitucionales marcaron un punto de llegada. Este trabajo intentará ahondar en esta línea de análisis, argumentando que los procesos que se desarrollaron a comienzos del siglo XX, más que una simple ampliación de la esfera de acción estatal, significaron una transformación radical en el Derecho.

Para trazar las transformaciones que sufrió el pensamiento jurídico chileno en la transición del siglo XIX al XX, este texto se concentra en establecer cómo los juristas de la época concebían el papel del Derecho en la intervención del Estado en la economía y en el bienestar de los pobres. Por ello, antes que una historia del surgimiento del Estado intervencionista, es una reconstrucción histórica de cómo se formaron los marcos normativos que le dieron su sustento. Las fuentes se han seleccionado de acuerdo con este eje analítico, poniendo el énfasis en documentos referidos a la cuestión social, producidos por y para juristas. Así, el corpus documental incluye tratados económicos y jurídicos de la época, actas legislativas y constitucionales, y artículos de revistas especializadas de la época. La principal fuente, sin embargo, han sido las tesis jurídicas producidas en la época, las cuales son una buena muestra tanto para ver cómo ciertos individuos

⁵ Dieter Grimm, *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1987, p. 145.

abordaban el tema de la intervención del Estado como para estudiar la producción y reproducción de ideas jurídicas entre la elite chilena.

Este artículo está estructurado en tres partes. En la primera, se revisan las principales corrientes de interpretación historiográfica de la cuestión social con la finalidad de ejemplificar que los argumentos jurídicos que se dieron en el periodo, si bien han sido tematizados, no han sido estudiados de forma sistemática. En la segunda, se traza el desarrollo del liberalismo en Chile para ilustrar que, además de ser una corriente intelectual, su importancia radicaba en el arraigo jurídico que tenía en la Constitución de 1833 y en el *Código Civil*. Asimismo, se discute cómo la temprana intervención del Estado se basó en argumentos inscritos dentro del universo discursivo del liberalismo clásico. En la tercera, se revisan los argumentos jurídicos que comenzaron a deconstruir el paradigma jurídico-liberal.

LA CUESTIÓN SOCIAL EN LA HISTORIOGRAFÍA

La ‘cuestión social’ fue un concepto que surgió hacia fines del siglo XIX y sirvió para designar un conjunto de problemas sociales asociados a la industrialización y la modernización⁶. Aunque, como ha indicado Sergio Grez, es indudable que los antecedentes de la ‘cuestión social’ pueden rastrearse hasta al menos los inicios de la República⁷, es importante recalcar que, más que un conjunto de hechos objetivos, es mejor pensarla como una lenta toma de conciencia y construcción discursiva de la clase gobernante hacia el “hecho de la pobreza” en el contexto del Estado liberal⁸.

La historiografía que ha abordado la cuestión social puede ser dividida en dos ramas más o menos complementarias. La primera, más tradicional, ha enfatizado las tendencias intelectuales dominantes, identificando las posiciones ideológicas, políticas y generacionales que reflejaron la nueva disposición de la elite hacia la situación de las clases bajas. Una segunda línea de análisis, desarrollada de manera menos sistemática, se ha concentrado en las transformaciones institucionales ligadas al mejoramiento de las condiciones de vida de las clases obreras.

La renovación intelectual que marcó la transición del siglo XIX al XX ha sido uno de los temas frecuentemente abordados en la discusión sobre la cuestión social. Julio Heise ha señalado que este cambio coincidió con la creciente influencia ideológica del socialismo, del anarquismo, de la encíclica *Rerum Novarum*, y del creciente prestigio del que gozaban el positivismo y el pragmatismo⁹. Ximena Cruzat y Ana Tironi, por su parte, dividieron el debate sobre la cuestión social en tres corrientes intelectuales: la

⁶ James O. Morris, *Elites, Intellectuals, and Consensus: A Study of the Social Question and the Industrial Relations System in Chile*, New York, Cornell University, 1966, p. 80.

⁷ Sergio Grez Toso, “Estudio crítico”, en *La “cuestión social” en Chile: ideas y debates precursores (1804-1902)*, recopilación y estudio crítico de Sergio Grez T., Santiago, Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Colección Fuentes para la Historia de la República, 1995, vol. VII.

⁸ Hannah Arendt, “La cuestión social”, en Hannah Arendt, *Sobre la revolución*, Madrid, Alianza, 2004, pp. 78-151, 79.

⁹ Julio Heise, *El periodo parlamentario, 1861-1925*, Santiago, Universitaria, 1982, tomo I, pp. 376-391.

conservadora-católica, la radical-reformista y la demócrata-socialista. Estas corrientes se diferenciaban entre sí no solo según sus diversas inspiraciones teóricas sino, también, porque asignaban a diferentes actores la responsabilidad para resolver la cuestión social. Mientras para la corriente conservadora-católica era el deber de la clase dirigente aliviar el malestar económico y la ‘inferioridad moral’ de las clases bajas por medio de instituciones de beneficencia y educación, la corriente radical-reformista adjudicaba al Estado el deber de corregir los males asociados a la cuestión social. Para la corriente demócrata-socialista, en cambio, el papel protagónico lo tenía el pueblo, debiendo transformar las condiciones en las que se desenvolvería el intercambio económico¹⁰.

Sin duda, los partidos políticos fueron importantes instituciones en la difusión de nuevas ideas políticas, económicas y sociales entre la opinión pública¹¹. Por ello, no es coincidencia que el estudio de la cuestión social se haya ocupado en reconstruir la posición de los partidos de la época y su papel en producir la legislación correspondiente. James Morris, por ejemplo, reconstruye las influencias intelectuales que nutrieron las posiciones del Partido Conservador y de los partidos de la Alianza Liberal en torno a la cuestión social¹². Ana María Stiven ha seguido esta misma estrategia, dando cuenta de las transformaciones en los partidos Radical, Liberal y Conservador, y de la creación del Partido Demócrata¹³. Sergio Grez, por su parte, ha enfatizado el papel que tuvo el Partido Demócrata al proponer medidas de legislación social como respuesta a la cuestión social¹⁴.

El pensamiento político y social chileno también ha sido analizado desde enfoques generacionales. Ya en la época era evidente que las disputas intrapartidarias entre los elementos reformistas y los defensores del *statu quo* tenían un componente generacional. “Los viejos no creen en la tal ‘cuestión social’”, escribía Benjamín Vicuña Subercaseaux en 1908¹⁵. Entre los historiadores fue quizá Julio Heise quien más énfasis dio a esta variable, indicando que la creciente intervención estatal y la mayor preocupación por las desigualdades sociales estuvieron asociadas con un recambio generacional en la elite. Esta nueva generación no compartió los ideales liberales doctrinarios de sus padres, y fue socializada en un ambiente de crecientes tensiones sociales en el ámbito mundial¹⁶.

Más recientemente ha surgido una línea de análisis que se ha concentrado más en las instituciones creadas para resolver los problemas sociales de la época. Juan Carlos

¹⁰ Ximena Cruzat y Ana Tironi, “El pensamiento frente a la cuestión social en Chile”, en Mario Berríos Caro (ed.), *El pensamiento en Chile: 1830-1910*, Santiago, Nuestra América Ed., 1987, pp. 130-151, 131-132.

¹¹ Juan Carlos Yáñez Andrade, *Estado, consenso y crisis social: el espacio público en Chile, 1900-1920*, Santiago, Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Colección Sociedad y Cultura, 2003, vol. xxxiv.

¹² Morris, *op. cit.*, en particular caps. 5 y 6.

¹³ Ana María Stiven, “La cuestión social y la consolidación de la nación: el problema de la inclusión civil y política”, en Ana M. Stiven y Marco Pamplona (eds.), *Estado y nación en Chile y Brasil en el siglo XIX*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2009, pp. 297-304.

¹⁴ Sergio Grez Toso, “El escarpado camino hacia la legislación social”, *Cyber Humanitatis*, 2010, p. 41, en www.cyberhumanitatis.uchile.cl/index.php/RCH/article/view/10515/10569. Consultado el 21 de marzo de 2014.

¹⁵ Benjamín Vicuña Subercaseaux, *El socialismo revolucionario y la cuestión social en Europa y en Chile*, Santiago, Soc. Imp. y Litografía Universo, 1908, p. 230.

¹⁶ Heise, *op. cit.*, p. 376.

Yáñez ha seguido este enfoque, concentrándose en la formación de instituciones estatales que se ocuparon de los problemas asociados a la cuestión social. Esta línea analítica sugiere que, junto al nivel discursivo-ideológico en el que se ha estudiado la cuestión social, existían instituciones –como la Oficina del Trabajo– que moldearon el debate nacional estableciendo marcos de acción para los sujetos, y definiendo y legitimando nuevos valores y perspectivas para la evaluación de los problemas de la época¹⁷.

De forma similar ha habido, también, intentos incipientes por entender el papel del Derecho en la construcción de las relaciones laborales en el Chile de comienzos de siglo xx. Contra la premisa de la proletarización, como un proceso por medio del cual el Estado y el sector empresarial intentaron asimilar al obrero chileno a los modernos modos de producción, se ha avanzado en la idea de que fue la misma clase trabajadora la que luchó por la creación de un mercado laboral. Aquello que se ha identificado con la proletarización correspondió más bien a la necesidad de que el Estado ejerciera su poder represivo para sostener un orden laboral desregulado y desorganizado¹⁸, dirigiéndose los esfuerzos del proletariado hacia la estructuración de un moderno mercado de trabajo¹⁹. La cuestión social, entonces, consistía en resolver el déficit jurídico que existía en el régimen de trabajo y en transformar la protección del trabajador en un componente central de la actividad estatal²⁰.

Esta rápida síntesis debiera revelar que existe abundante conocimiento sobre los aspectos discursivos del periodo de la cuestión social, y que la investigación en torno a las instituciones que sirvieron para producir y reproducir estos discursos, es aún incipiente. Este artículo se inserta en este debate como un intento de repensar la discusión sobre la cuestión social desde una perspectiva jurídica. Con ello, siguiendo los avances producidos por el análisis del contrato de trabajo, se plantea que la cuestión social se presentó fundamental –aunque no de forma exclusiva– como una disputa sobre la composición del sistema del Derecho. Básicamente, la ‘cuestión social’, que comenzó como un diagnóstico de las diferentes tensiones sociales que se profundizaban con la modernización, derivó en una crítica al Derecho, el cual, al mismo tiempo, legitimaba y perpetuaba un sistema de desigualdad de *facto* dentro de condiciones de igualdad jurídica. Por lo tanto, las condiciones que generaban la desigualdad no iban a ser subsanadas solo por medio de una legislación focalizada sino que ello implicaba en lo fundamental –usando una formulación de Valentín Letelier de 1896– una renovación del Derecho.

¹⁷ Juan Carlos Yáñez Andrade, *La intervención social en Chile y el nacimiento de la sociedad salarial, 1907-1932*, Santiago, RIL editores, 2008, p. 25.

¹⁸ Manuel Acevedo Álvarez, “Variaciones históricas de la legislación laboral de Chile”, en Dirección del Trabajo (ed.), *Estado y ciudadanía en la construcción de los Derechos del Trabajo en Chile*, Santiago, Depto. de Estudios, Dir. del Trabajo, 2004, pp. 91-107, 94.

¹⁹ Roberto Figueroa Ortiz, “Humanización proletaria y modernización capitalista: ensayo sobre la génesis histórica de los derechos laborales en Chile”, en Dir. del Trabajo (ed.), *Estado y ciudadanía en la construcción de los Derechos del Trabajo en Chile*, Santiago, Depto. de Estudios, Dir. del Trabajo, 2004, pp. 15-35, 17-18.

²⁰ Juan Carlos Yáñez Andrade, “El tiempo del trabajo: notas históricas sobre la evolución de los derechos laborales en Chile: de la formulación de proyectos a repensar los derechos”, en Dir. del Trabajo (ed.), *Estado y ciudadanía en la construcción de los Derechos del Trabajo en Chile*, Santiago, Depto. de Estudios, Dir. del Trabajo, 2004, pp. 37-54, 42.

ECONOMÍA POLÍTICA Y LIBERALISMO JURÍDICO EN CHILE

Leyes naturales y régimen jurídico

Históricamente, la teoría de los derechos naturales fue forjada en los siglos XVI y XVII como reacción a los privilegios especiales que se otorgaban los monarcas en perjuicio del libre desarrollo económico y de la libertad de conciencia religiosa. Por ello, la teoría se abocó a fundamentar una separación abstracta entre una esfera pública y una privada, intentando conciliar dos principios en gran medida contrapuestos, libertad y coerción, cada uno de los cuales se realizaba en instituciones diferentes. Por un lado, el Estado como poseedor de soberanía, es decir, como agente con derecho de obligar y hacer obedecer, representaba la esfera de la coerción; por otro, la esfera económica, en la que el individuo actuaba de forma voluntaria y podía desarrollar plenamente su potencial físico, intelectual y moral, representaba la esfera de la libertad. Para reconciliar estas premisas contradictorias, el concepto del Estado soberano fue explicado a través de la idea del contrato social, un acto fundacional por medio del cual los hombres renunciaban de forma voluntaria a parte de su independencia natural con el propósito de ganar seguridad. Es por esta razón que existe el Estado soberano, y su existencia está justificada por la conservación de los derechos naturales e irrenunciables del individuo.

La teoría de los derechos naturales no solo separaba esferas diferentes de acción sino que, al mismo tiempo, subordinaba normativamente una esfera a la otra. La premisa central de la doctrina individualista es que el ser humano nace con ciertos derechos que le pertenecen en su condición de hombre, y de los cuales no puede ser despojado sin perder su condición humana, convirtiéndolos en derechos inalienables. Asimismo, los derechos naturales son el fundamento de la voluntad humana y, por eso, el fundamento de la libertad. Así, la autonomía del individuo, al estar fundada en derechos naturales, es anterior y superior al poder del Estado, cuya única razón de ser es proteger y garantizar esta autonomía. La doctrina de los derechos naturales es, por tal razón, una teoría de limitación del poder del Estado. Si bien el poder estatal no puede privar a los hombres de sus derechos naturales, sí puede restringirlos bajo ciertas limitaciones y condiciones específicas. De hecho, el Estado tiene la obligación de ejercer limitaciones a la autonomía individual en la medida en que sea necesario para asegurar el ejercicio libre de los derechos individuales: “Puede limitar la actividad de cada uno para proteger la libertad de todos”²¹. Es bajo esta lógica que el Estado tiene el poder y el deber de reprimir y castigar las vulneraciones a la autonomía de otros, y puede crear medidas preventivas –como la creación de una policía– que garanticen el libre desarrollo individual.

Si bien el iusnaturalismo clásico era una construcción lógica que servía a una ciencia política que buscaba tanto legitimar la existencia del Estado como asegurar espacios liberados del ejercicio arbitrario del poder estatal, recién en el siglo XIX se convierte en el fundamento del pensamiento jurídico. La emergencia del mercado como la principal institución de legitimación llevó a situar la distinción público/privado en el corazón del

²¹ Léon Duguit, “The Law and the State”, in *Harvard Law Review*, vol. 31, N° 1, Cambridge, MA, 1917, pp. 1-185, 12.

discurso jurídico del siglo XIX²². Esta distinción se convirtió en la premisa central de la doctrina jurídica decimonónica y fue anticipada por Montesquieu (Charles Louis de Secondat) cuando afirmó que las leyes políticas no podían imponerse a la propiedad, porque no había mayor bien público que la mantención de la propiedad privada²³. De este modo, la ideología política del liberalismo dejó de ser únicamente una filosofía moral basada en el derecho natural para adquirir también existencia jurídica en la distinción entre Derecho Público y Derecho Privado. Este hecho es relevante, pues ilustra que el liberalismo no fue solo una forma de pensamiento dominante, sino que estaba institucionalmente anclado en el sistema del Derecho. Cualquier intervención que quisiera hacer el Estado en materia de redistribución o regulación de la propiedad o la economía, no debía tan solo enfrentar el sesgo ideológico o los prejuicios de una clase dominante, sino que ello implicaba una reinterpretación del derecho en cuanto tal.

En Chile, el auge del liberalismo jurídico vino precedido de una serie de reformas institucionales que fortalecieron la posición de la economía política en el pensamiento social chileno. Por un lado, se fortaleció la cátedra de Economía Política en la Universidad de Chile por medio de la contratación del catedrático francés Jean Gustave Courcelle-Seneuil. A partir de entonces, las cátedras de Economía Política dictadas en el Instituto Nacional y en la Universidad de Chile se convirtieron en centros de reproducción privilegiados de las nociones del liberalismo clásico y ejercieron una influencia notable en su propagación, formando generaciones de abogados y políticos por más de cuatro décadas²⁴.

Por otro lado, el Estado chileno estimuló la difusión de las ideas económicas clásicas a través de la traducción de tratados y manuales. El *Tratado de economía política* de Jean G. Courcelle-Seneuil, escrito para suplir la falta de un tratado económico adecuado para su enseñanza en Chile, fue traducido y publicado por Juan Bello, “por encargo de S.E., Don Manuel Montt” en 1859²⁵. En 1860, con el auspicio del gobierno chileno, Miguel Cruchaga publicó una traducción redactada del *Manual de moral i de economía política, para el uso de las clases obreras*, del economista francés Jean Jacques Rapet. Esta obra fue interesante, pues, a diferencia de los tratados económicos, estaba construida sobre la base de figuras dialógicas y debía servir para lograr una difusión más amplia de las ideas económicas clásicas o, en palabras de Miguel Cruchaga, para “poner al alcance del pueblo los principios de la moral i de la economía política”²⁶.

Con el impulso decisivo del gobierno por fomentar el liberalismo económico, sus principios se convirtieron en las nociones rectoras del pensamiento político de estadistas

²² Morton J. Horwitz, “The History of the Public/Private Distinction”, in *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 130, N° 6, Philadelphia, 1982, pp. 1423-1428, 1424.

²³ Morris R. Cohen, “Property and Sovereignty”, in *The Cornell Law Quarterly*, vol. 13, Ithaca, NY, 1927-1928, pp. 8-30, 8.

²⁴ Leonardo Fuentealba Hernández, “Courcelle-Seneuil en Chile: errores del liberalismo económico”, en *Anales de la Universidad de Chile*, N° 55-56, Santiago, 1944, pp. 102, 121-127.

²⁵ Jean G. Courcelle Seneuil, *Tratado teórico i práctico de economía política*, París, Librería de Guillaumin y Cia, 1859.

²⁶ Miguel Cruchaga, “Prólogo”, en Jean J. Rapet, *Manual de moral i de economía política, para el uso de las clases obreras*, Valparaíso, Chile, Imprenta del Comercio, 1860, p. v.

y parlamentarios por igual²⁷. Sin embargo, contrario al liberalismo moderado de Jean G. Courcelle-Seneuil, se impuso una lectura doctrinaria que situaba el libre ejercicio de los derechos naturales como un fin supremo, que se antepone al arte de gobernar. Este ‘supremo ideal de la libertad’ fue la impronta intelectual que orientó a la generación que luchó por reducir el poder del gobierno central e inauguró el periodo parlamentario²⁸.

Este cambio de énfasis se reflejó en el creciente prestigio del social darwinismo de Herbert Spencer y su obra de 1884, *El individuo contra el Estado*²⁹. Aquí radicalizó las ideas liberales sobre la limitación del Estado indicando que su único papel legítimo era garantizar los derechos de propiedad y de contrato, y asegurar la defensa nacional. Con ello asumía un papel limitado para el Estado, impidiendo que pudiese legítimamente involucrarse en otras tareas, tales como: la educación pública, medidas de salud e higiene, obras públicas, servicios postales, caridad pública y la regulación estatal de la política monetaria, funciones que hasta entonces no se veían como una extralimitación de su mandato.

En esta nueva doctrina liberal, el Estado no debía intervenir en aquellos ámbitos que no eran de su competencia, porque si la justicia en la prosperidad individual provenía del ejercicio de la libertad en función de las leyes naturales, la intervención del Estado solamente introducía distorsiones arbitrarias al libre juego del orden natural. En Chile, Zorobabel Rodríguez fue quien mejor expresó esta postura a través de su columna diaria en *El Independiente*, en sus intervenciones en la Cámara de Diputados y en la cátedra de Economía Política de la Universidad de Chile³⁰. Para él, la ‘justicia distributiva’ solo se daba en el libre desarrollo de la economía, siendo cualquier intervención del Estado “una usurpación de la libertad individual” y despojos legales que eran producto “de los apetitos de los más poderosos”³¹.

Liberalismo jurídico en Chile: derecho de propiedad, igualdad y libertad de contrato

Aun cuando el liberalismo chileno oscilaba entre versiones clásicas a la Jean G. Courcelle-Seneuil y doctrinarias a la Zorobabel Rodríguez, su importancia en la dirección de la actividad estatal no se basó tanto en la influencia intelectual que ejerció entre la elite chilena como en el soporte jurídico que encontró en la Constitución de 1833 y en el *Código Civil* de 1855. La cuestión social, así, no solo se dirimía en debates intelectuales sobre temas de producción y distribución, sino que tenía una dimensión netamente jurídica que debía ser resuelta para que fuera concebible la intervención del Estado en

²⁷ Sergio Villalobos, “La historiografía económica en Chile. Sus comienzos”, en *Historia*, N° 10, Santiago, 1971, pp. 7-56, 10.

²⁸ Heise, *op. cit.*, p. 358.

²⁹ *Op. cit.*, pp. 147-148.

³⁰ Sofía Correa, “Zorobabel Rodríguez, católico liberal”, en *Estudios Públicos*, N° 66, Santiago, 1997, pp. 389-392.

³¹ Zorobabel Rodríguez, “La cuestión obrera: I-V”, pp. 264, 268, en *La “cuestión social” en Chile: ideas y debates precursores (1804-1902)*, recopilación y estudio crítico de Sergio Grez T., Santiago, Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Colección Fuentes para la Historia de la República, 1995, vol. VII., pp. 255-273.

temas relacionados con el derecho de propiedad y la regulación del contrato de trabajo. Ampliar la esfera de acción del Estado, por lo tanto, no solo significaba diseñar y ejecutar política social sino que traspasaba funciones del Derecho Público hacia el terreno del derecho privado.

La división entre Derecho Público y Derecho Privado se basaba en la creencia según la cual los derechos subjetivos eran el fundamento del Derecho. De acuerdo con esta concepción, la propiedad surgía de la posesión de uno mismo, de lo cual seguía la libertad para actuar como uno deseara y de poseer aquello que uno creaba o era capaz de obtener de la naturaleza. El esquema resultante era el de la propiedad integrada en el régimen del Derecho Privado por medio del derecho de propiedad y la libertad de contrato. Este régimen permitía la protección de los derechos naturales de los propietarios sin limitar la libertad natural de otros. Mientras que la propiedad creaba relaciones verticales y excluyentes entre el individuo y aquello que se poseía, los contratos creaban relaciones horizontales y voluntarias entre sujetos iguales y autónomos. Como resultado, ambos tipos de relaciones eran privadas —es decir, el Estado no participaba más que como garante— y ninguna de las relaciones imponía una relación de dominio sobre otras personas³².

Los argumentos iusnaturalistas sobre la propiedad gozaron de bastante prestigio en el Chile del cambio de siglo. Separando el derecho de propiedad en sus dos partes componentes, era posible demostrar que el origen de la propiedad se encontraba en la propia naturaleza humana. Por un lado, el derecho de propiedad era considerado un “derecho innato, indiscutible”³³; no surgía de ningún tipo de pacto ni de las leyes civiles, sino que tenía un “origen filosófico i racional” surgido “inmediatamente de la naturaleza”³⁴. Por otro lado, la propiedad misma era un hecho y, como tal, era considerada una institución social. Aquí, el argumento historicista también reforzaba el carácter natural de la propiedad como institución social. La historia humana y la existencia de la propiedad en civilizaciones tan diversas como la India, China, Egipto antiguo y Grecia, servían para demostrar la universalidad e inmutabilidad de la propiedad. El hecho de que la propiedad haya existido como institución social común a todas estas civilizaciones, a pesar de las diferencias culturales y las transformaciones históricas, era una muestra de que su origen se encontraba en la “propia naturaleza”³⁵. El sentido de estas doctrinas era poner la propiedad fuera del alcance tanto de otros individuos como del poder estatal.

En su memoria de titulación de 1904, *La cuestión obrera i el derecho de propiedad*, Marcos Gutiérrez Martínez intentó establecer que estos principios doctrinarios estaban en la base del régimen jurídico republicano. Según el autor, el art. 10 de la Constitución de 1833 consagraba los ideales de libertad e igualdad al garantizar a cada habitante del país la igualdad ante la ley; al rechazar la existencia de cualquier tipo de jerarquía social; al consagrar la igual repartición de los impuestos y cargas públicas; y al garantizar

³² Barbara Fried, *The Progressive Assault on Laissez Faire: Robert Hale and the First Law and Economics Movement*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 2001, pp. 50-51.

³³ Marcos Gutiérrez Martínez, *La cuestión obrera i el derecho de propiedad*, memoria de licenciatura, Facultad de Leyes i Ciencias Políticas, Santiago, Imprenta i Encuadernación Barcelona, 1904, p. 7.

³⁴ *Op. cit.*, p. 11.

³⁵ *Ibid.*

la libertad de residir en y desplazarse a cualquier punto del país. Asimismo, resguardaba la inviolabilidad de la propiedad, y aseguraba el derecho a reunirse sin permiso previo, el derecho a presentar peticiones a la autoridad, y la libertad de enseñanza y de prensa³⁶.

La igualdad garantizada por la Constitución política también se reflejaba en diversas disposiciones del *Código Civil*. Así Marcos Gutiérrez afirmaba:

“[en] todas las leyes patrias se nota tal espíritu de equidad que sería difícil hallar una sola [...] en que no estén sabiamente consultados los derechos de todos los ciudadanos”³⁷.

El art. 16 del *Código Civil*, por ejemplo, reflejaba esta igualdad en la indicación que señala que la ley es obligatoria para todos los habitantes de la república, incluyendo a los extranjeros. Esto aparece también en la definición de la personalidad como “todos los individuos de la especie humana, cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición”³⁸.

La igualdad jurídica era, además, un elemento clave en la discusión en torno al estatus legal de las relaciones laborales. En el Chile decimonónico, en afinidad con los códigos civiles europeos, no existía el contrato de trabajo propiamente tal. Por el contrario, las relaciones laborales se encontraban subsumidas dentro de los contratos considerados consensuales, en específico bajo la figura del contrato de arrendamiento de servicios. El art. 1915 del *Código Civil* chileno definía el arrendamiento como un contrato

“[...] en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o a prestar su servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado”³⁹.

En su férrea adscripción al principio de igualdad jurídica, el régimen de trabajo no reconocía la asimetría existente entre las partes contratantes, sino que partía del supuesto según el cual patrones y trabajadores celebraban sus contratos en condiciones de igualdad, y determinaba así que la única función del Estado era proteger “igualmente a ambos contratantes”⁴⁰.

El hecho de que las relaciones laborales fueran reguladas por el sistema de arriendo se basaba en la noción de que la fuerza de trabajo era un bien incorporal mueble, cuya enajenación estaba prohibida por el *Código Civil*⁴¹. El trabajador, por lo tanto, no vendía su fuerza de trabajo al empleador. Esta disposición legal contravenía en cierto sentido el principio de la teoría económica clásica que consideraba el trabajo como una mercancía y, por ello, definía el contrato de trabajo como una relación de compra-venta⁴². En esta

³⁶ Gutiérrez Martínez, *op. cit.*, pp. 15-17.

³⁷ *Op. cit.*, p. 18.

³⁸ *Op. cit.*, p. 19.

³⁹ Manuel García Frías, *Legislación del Trabajo*, memoria de licenciatura, Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, Concepción, Librería, Imprenta y Enc. “Penquista”, 1912, p. 46.

⁴⁰ Matías Manzanilla, “El contrato de trabajo”, en *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, N° 6, Santiago, 1909, pp. 67-77, 68-69.

⁴¹ García Frías, *op. cit.*, p. 47.

⁴² Jean J. Rapet, *Manual de moral i de economía política, para el uso de las clases obreras*, Valparaíso, Chile, Imprenta del Comercio, 1860, p. 158.

relación se entendía que, a diferencia del arriendo de una cosa, en la ejecución de una obra o en la prestación de un servicio era posible hablar de un régimen de venta de trabajo, porque el esfuerzo intelectual o físico se consumía sin que pudiera ser recuperado por quien prestara el servicio. A pesar de ello, el *Código Civil* no transgredía la noción jurídica liberal del contrato y sometía el trabajo a las fluctuaciones del mercado, siendo su valor, como el de toda mercancía, determinado por las leyes naturales de la oferta y la demanda⁴³.

A diferencia de la defensa doctrinaria del derecho de propiedad, la libertad de contratos fue uno de los pilares del sistema político y jurídico que se instaló tras el triunfo de la Revolución Francesa. Como reacción al monopolio de la producción ejercida por los gremios, la Asamblea Nacional rápidamente redactó disposiciones que liberaban el trabajo y limitaban la capacidad de asociación de los trabajadores. Por un lado, según una ley de 1791, se entregó al trabajador la capacidad de negociar sus condiciones con el empleador; por otro, en afinidad con la libertad del trabajo, se prohibió el derecho de coalición, limitando así la posibilidad que los trabajadores fijaran tarifas profesionales comunes. Estas disposiciones se replicaron en la Constitución de 1833, que ignoraba los derechos de reunión y asociación, reconocidos por enmienda constitucional recién en 1874. Esto, sin embargo, no bastó para acabar con el régimen de negociación individual. En una ley de 1890, aprobada por unanimidad, “en nombre de los derechos individuales y de las libertades de trabajo y de comercio”, se abolieron los gremios de trabajadores portuarios, estableciendo que “el embarque, desembarque, despacho y demás operaciones anexas al transporte de mercaderías se efectuará libremente por cualquier habitante de la República”⁴⁴.

Estas nociones sobre el carácter del contrato de trabajo también eran relevantes para pensar el derecho a huelga. En el paradigma de la igualdad jurídica, la celebración de contratos de servicios suponía que patrón y trabajador habían aceptado las condiciones de libre acuerdo, por lo cual el contrato debía cumplirse según las condiciones pactadas, y cualquier tipo de modificación debía hacerse por medios considerados legales. La huelga podía ser legítima si existía algún tipo de incumplimiento del patrón de acuerdo con lo pactado con el obrero. En estas condiciones, el trabajador tenía derecho a declararse en huelga e interrumpir el contrato de servicio. Sin embargo, si se declaraba la huelga, por ejemplo, para demandar aumentos de sueldo por causa de la inflación, se entendía que se estaba haciendo uso de un tipo de presión ilegítima, cuyo objetivo era obtener una modificación en las condiciones del contrato: “al emplear la presión como medio de llevar a efecto la modificación de un contrato, no se ejercita un derecho; al revés, se desconocen las facultades del mismo”⁴⁵. Esta forma de interpretar el trasfondo jurídico del conflicto laboral también determinó que los primeros intentos de regulación de las huelgas no consistieran en mejorar los mecanismos de negociación entre patrones

⁴³ Daniel Arriagada Contreras, *El contrato de trabajo*, memoria de licenciatura, Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, Santiago, Imprenta Nacional, 1920, pp. 9-10.

⁴⁴ Heise, *op. cit.*, pp. 144-145.

⁴⁵ Óscar Riesco Echaurren, *El derecho de huelga*, memoria de licenciatura, Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, Santiago, Imprenta Universitaria, 1913, p. 8. Véase también Héctor Holley, *Las huelgas*, memoria de licenciatura, Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, Santiago, Imprenta Aurora, 1905, pp. 78-79.

y obreros, sino que se ajustaran los mecanismos para reprimirlas. Así, el gobierno de Pedro Montt en 1908 avanzó un proyecto de ley que buscaba establecer responsabilidades penales para la huelga en la medida en que se vulnerase el contrato. La innovación del proyecto no era que se considerara ilegal la ruptura del contrato de servicio, sino que introdujo sanciones penales para castigar la falta⁴⁶.

El goce de estas libertades y la garantía de igualdad jurídica eran claves para justificar las desigualdades económicas. Si a los individuos no se les impedía por ley el mejoramiento de su situación económica, entonces la pobreza y la mala fortuna económica solo podían ser consecuencia de falta de trabajo y de previsión, o de baja constitución moral. Con ello, para Marcos Gutiérrez las ‘cuestiones obreras’ debían resolverse por medio de la instrucción y de la educación moral del pueblo. La instrucción era importante para que cada individuo pudiese aprovechar “los dones que la naturaleza ha dado al hombre”, garantizando así su felicidad, pues “las dignidades i honores, que la misma sociedad discierne [...] son la recompensa sagrada que se reserva a los hombres trabajadores, honrados i económicos”⁴⁷. Esta misma idea había sido expresada por Zorobabel Rodríguez, para quien las leyes económicas eran las encargadas de distribuir a cada quien lo merecido por su propio esfuerzo⁴⁸.

En esta forma de concebir las desigualdades y la creación de la riqueza, el Estado solo era considerado un elemento que distorsionaba el funcionamiento de las leyes naturales. Ante ello, cualquier tipo de redistribución dirigido desde el Estado era visto como una intervención arbitraria en el funcionamiento del orden natural. La desigualdad en la fortuna económica era justa en la medida en que se entendía que, en un régimen de igualdad formal, era únicamente el individuo el responsable de su destino. Así, este paradigma excluía cualquier forma de alivio estatal a la pobreza, ya fuera por medio de la ‘protección’ estatal característica del antiguo régimen, o por un sistema de derechos sociales característico del siglo xx.

*Higiene, moral y conservación:
intervención estatal en un paradigma liberal*

La historiografía sobre la cuestión social se ha caracterizado por establecer una dicotomía entre liberales doctrinarios y diferentes corrientes de pensadores que abogaban por la intervención estatal. Visto desde la doctrina jurídica, sin embargo, esta lectura contiene ciertos equívocos, dado que el Estado liberal, aun siguiendo las formas más extremas de *laissez-faire*, hacía intervenciones en la economía tales como el cobro de tasas aduaneras e impuestos. El Estado también era visto como el principal agente en la provisión de salud, infraestructura, educación y de ciertos servicios sanitarios básicos⁴⁹.

⁴⁶ Julio Zenteno Casanueva, *Diversas consideraciones sobre el Régimen del Trabajo y los Conflictos Industriales*, memoria de licenciatura, Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, Santiago, Imprenta Moderna, 1911, pp. 55-56.

⁴⁷ Gutiérrez Martínez, *op. cit.*, pp. 4-5.

⁴⁸ Rodríguez, *op. cit.*, p. 261.

⁴⁹ Óscar Mac-Clure Hortal, *En los orígenes de las políticas sociales en Chile 1850-1879*, Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2012.

Este tipo de intervenciones del Estado, como hemos visto, estaban contempladas en la doctrina liberal, la cual permitía ciertas limitaciones a la autonomía individual, de modo de garantizar el ejercicio libre de los derechos individuales, en especial para garantizar y proteger el goce de la propiedad privada.

Este tipo de intervención, además, se encontraba justificado por el llamado poder de policía. Este concepto, cuya historia puede rastrearse hasta la antigüedad, designaba a partir del siglo XVIII todas las actividades administrativas internas y sancionaba la capacidad del Estado de regular –sin excepciones– todo aquello que se encontrara dentro de su esfera de acción. El concepto de policía sancionaba así jurídicamente el poder ilimitado del Estado de coaccionar y ordenar aquello que estimara conveniente. En el siglo XIX la interpretación del poder de policía se restringió hasta llegar a una definición que limitaba la esfera de acción del Estado de acuerdo con el marco doctrinario del *laissez-faire* jurídico. Se excluyeron así del campo de la acción del Estado las acciones positivas destinadas a promover el bien común, reduciéndose a las acciones negativas tendientes a evitar situaciones en las que el orden social estuviera en peligro. A partir de entonces, el Estado podía actuar haciendo uso del poder de policía solo en aquello que afectase el orden, la moral y la salubridad general de la comunidad⁵⁰. En esta nueva concepción de la policía, el Estado solo podía usar su poder coactivo y regulador para garantizar la protección de la libertad y la seguridad, excluyendo cualquier acción que tendiera a limitar el ejercicio de los derechos individuales. Aun ajustándose a estas limitaciones, hacia fines del siglo XIX el Estado podía intervenir en materias sociales por estar legalmente investido de poder de policía.

Este principio encontró arraigo en el Derecho Administrativo chileno. En su estudio sobre la cuestión social, Javier Díaz Lira indica que “la intromisión del Estado en materias sociales” se justifica por tres razones:

“[...] como investido del poder de policía, como encargado de proteger a los débiles y finalmente como representante natural y único de la perpetuidad de la nación y que debe velar por el vigor y salud de las generaciones futuras”⁵¹.

Según otros autores, esta facultad del Estado estaba, además, garantizada por la Constitución de 1833, que “faculta al Presidente de la República para administrar la nación”, por lo que el Ejecutivo puede “dictar reglamentos no sólo de policía, sino de higiene”⁵². El art. 81 de la Constitución facultaba al Presidente la “administración del gobierno i del Estado” y extendía su autoridad “a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público”; el N° 21 del art. 82, por su parte, enumeraba “los objetos de policía” entre las atribuciones especiales del Presidente⁵³.

⁵⁰ Paul Kens, “The Source of a Myth: Police Powers of the States and Laissez Faire Constitutionalism, 1900-1937”, in *The American Journal of Legal History*, vol. 35, N° 1, Philadelphia, PA, 1991, pp. 70-78.

⁵¹ Javier Díaz Lira, *Observaciones sobre la cuestión social en Chile*, memoria de licenciatura, Facultad de Leyes i Ciencias Políticas, Santiago, Imprenta de Chile, 1904, p. 28.

⁵² Armeliano Bobadilla Sáenz, *Habitaciones para obreros: Lei de 20 de Febrero de 1906*, memoria de licenciatura, Facultad de Leyes i Ciencias Políticas, Santiago, Imprenta i Encuadernación Barcelona, 1907, p. 21.

⁵³ Gobierno de Chile, *Constitución Política de la República de Chile*, Santiago, Imprenta de La Opinión, 1833.

Esta doctrina fue importante para expandir la intervención estatal en el contexto del Estado liberal y constituyó el argumento jurídico al que se apeló para introducir la temprana legislación social en Chile. Ya hacia la década de 1880 se utilizó este principio para el control de epidemias infecciosas a través de la Ley de policía sanitaria de 1886 y en la Ordenanza general de salubridad de 1887, así como en el Reglamento de conventillos de la Municipalidad de Santiago, aprobado en noviembre de 1901. Más importante, sin embargo, es que toda la discusión en torno a la vivienda obrera, hasta la promulgación de la ley de vivienda obrera de 1906, se dio dentro del universo discursivo enmarcado por el poder de policía, entendido como el deber del Estado de mantener la salubridad pública, la moralidad y el orden.

La discusión en torno a la vivienda popular, que comenzó a fines del siglo XIX, estaba menos vinculada con los derechos de las clases bajas que con los problemas de salud y moral relacionados con las condiciones higiénicas de la ciudad. En su memoria de titulación de 1892, Arturo Alessandri planteaba que la higiene era un problema particularmente acuciante, sobre todo en consideración de los nuevos conocimientos científicos que habían vinculado las epidemias al desarrollo de ‘microbios’ que germinaban en la “humedad, en las materias pútridas, en los hacinamientos de la población”, lo que permitía establecer una clara correlación entre “las malas condiciones hijiénicas en los barrios de obreros i la mortalidad i estado sanitario de los pueblos i ciudades”⁵⁴. Estos argumentos continuaron hacia los primeros años del siglo XX. Entre otros, Javier Díaz Lira destacó cómo la pobre construcción, la falta de aseo y salubridad, la humedad, la oscuridad, la estrechez y la cohabitación con animales en los barrios populares hacían de estos “un campo de cultivo sumamente propicio para asilar constantemente todos los gérmenes de enfermedades infecciosas y favorecer toda clase de epidemias”⁵⁵. La elite, sin embargo, debía abocarse a buscar remedios para este problema en la medida en que los avances científicos también demostraban que las enfermedades y las epidemias se propagaban más allá de los límites de los conventillos y los barrios populares:

“Los progresos de los estudios higiénicos han establecido la solidaridad de intereses entre las diferentes clases sociales: las clases superiores han venido a darse cuenta de que no bastaba aislarse dentro del recinto de sus casas para evitar las enfermedades infecto-contagiosas, como la tuberculosis, la viruela, el tifus, la difteria, etc., sino que es indispensable mejorar las condiciones higiénicas en que viven las clases inferiores: la defensa de la higiene del taller y de la habitación obrera ha surgido como una necesidad ineludible de la defensa de la higiene de toda la sociedad”⁵⁶.

⁵⁴ Arturo Alessandri Palma, “Habitaciones para obreros: memoria para optar al grado de licenciado en la Facultad de leyes i ciencias políticas”, en *Anales de la Universidad de Chile*, N° 82, Santiago, 1892, pp. 1117-1126, 1118-1119.

⁵⁵ Díaz Lira, *op. cit.*, pp. 20-21.

⁵⁶ Bobadilla Sáenz, *op. cit.*, p. 14. Así también, en 1909, Pedro Luis González señalaba lo siguiente: “Decimos que las habitaciones malsanas constituyen un verdadero mal social, porque allí se desarrollan las epidemias, allí está el criadero de millones de microbios que el viento, las personas o los animales transportan en todas las direcciones i a toda distancia. Siendo pues, esto un mal social, natural es que el representante de la sociedad sea el encargado de estirparlo”. Pedro L. González, *El contrato de trabajo*, Santiago, Soc. Imp. y Litografía Universo, 1909, pp. 69-70.

La vivienda no solo era un problema de salubridad pública sino que, también, existían cuestiones morales que podían ser resueltas por medio de una mayor intervención del Estado. Los argumentos que vinculaban las malas condiciones de la vivienda con la generación de males sociales que eran vistos como producto de una baja formación moral, tales como disolución de lazos familiares, alcoholismo y despilfarro, eran comunes hacia el cambio de siglo. El joven Arturo Alessandri argumentaba que higienizar la habitación obrera no solo tendría repercusiones sobre la clase afectada sino que tendría un efecto sobre la ‘moralidad’, dada la “importancia que tiene el hogar como base i columna de la sociedad”⁵⁷.

La dimensión moral del problema radicaba en el hecho de que las malas condiciones de vida y la disolución de los lazos familiares eran vistas como las principales causas de la criminalidad. Ya Denis Diderot había vinculado la higiene a la moral, y no eran escasos los pensadores chilenos que sugerían que la falta de aseo predisponía “al hombre al vicio i al crimen”⁵⁸. Además, una mejora en las condiciones del hogar produciría un efecto positivo en las costumbres del obrero en la medida en que éste retornaría a su vivienda a descansar, y no la reemplazaría por la “actividad febril de la taberna”⁵⁹, y al darle el fundamento necesario para fomentar el ahorro. Según las enseñanzas de la economía política, el trabajo y el ahorro metódico eran la fuente de la riqueza: “Por ello es preciso instruir i educar al pueblo a fin de que obtenga, si lo desea, mayor participación en los bienes de la sociedad, i si quiere mejor vida”⁶⁰. El consenso entre los diferentes pensadores de la época era que una ley que mejorase las condiciones de la vivienda tendría el efecto de reformar las costumbres del obrero:

“Al mejoramiento de las habitaciones están ligadas todas las cuestiones que se refieren a la moralidad, a la educación i a la previsión del obrero. El obrero confortablemente alojado será más moral, más previsor, mejor esposo i mejor padre”⁶¹.

La última consideración que resultaba relevante para justificar la intervención del Estado en la vivienda popular fue la necesidad de conservación de la sociedad. Frente a la desintegración social que la elite chilena veía en la creciente influencia del socialismo y del anarquismo entre las clases obreras, existía la sensación de que el Estado debía tomar la iniciativa para reducir las crecientes tensiones sociales. Si la amenaza del socialismo consistía en la disolución de la sociedad liberal, caracterizada por la libre disposición de la propiedad privada, estaba dentro de las atribuciones del Estado intervenir para evitar semejante desenlace. Esta idea fue usada para justificar la asistencia pública a fines del siglo XIX, ya que dentro de las funciones centrales del Poder Ejecutivo se

⁵⁷ Alessandri Palma, *op. cit.*, p. 1120.

⁵⁸ Ernesto Aragón, *Las habitaciones para obreros*, memoria de licenciatura, Facultad de Leyes i Ciencias Políticas, Santiago, Imprenta Cervantes, 1900, p. 6.

⁵⁹ Alessandri Palma, *op. cit.*, p. 1121.

⁶⁰ Gutiérrez Martínez, *op. cit.*, p. 13.

⁶¹ Aragón, *op. cit.*, pp. 5-6. Así también lo indicaba Javier Díaz Lira en 1904: “La habitación estrecha y malsana aleja de sí a los seres que deben ocuparla: el hombre busca refugio en la taberna, el niño en la calle; los vínculos de la familia se relajan hasta desorganizarse por completo, y la idea del hogar se pierde, junto con la moralidad y armonía doméstica. La embriaguez, la imprevisión más absoluta y la corrupción de las costumbres son consecuencias directas de la falta de hogar”. Díaz Lira, *op. cit.*, p. 21.

encontraba la “conservación de la sociedad”. El Estado debía proveer asistencia pública para atender a los indigentes y a aquellos incapacitados de trabajar, de modo de alejar a los pobres de la influencia del socialismo y del anarquismo.

En este mismo sentido se justificaba la necesidad de la habitación popular, porque transformar a los trabajadores en propietarios de sus viviendas los convertiría en partidarios del régimen social existente. En 1900, Ernesto Aragón planteaba:

“No hai medio más eficaz para desarrollar en el pueblo el espíritu conservador, para hacerlo partidario i defensor del orden i estabilidad sociales, que hacerlo propietario. Se ha probado que no hai trabajador más laborioso, mas asiduo i ordenado que el propietario; nunca se le ha visto en desórdenes i revueltas”⁶².

Esta idea encontraba resonancia entre diversos juristas de la época, sobre todo por el potencial que tenía en reducir la influencia de las ideas socialistas y anarquistas tan temidas por la elite del cambio de siglo. “Jamás un obrero propietario se ha enrolado en las filas de los comunistas”, se leía en una memoria de titulación de 1906, tras la aprobación de la Ley sobre Habitaciones para Obreros⁶³. Otra, de 1904, planteaba: “cuando los obreros son propietarios y tienen formado su modesto hogar son los defensores más entusiastas del orden social”⁶⁴.

De este modo, bajo consideraciones de higiene, moral y orden, la intervención del Estado chileno en materia de vivienda era posible en virtud del poder de policía. Fue necesaria, sin embargo, una interpretación expansiva, como las consignadas por las consideraciones sobre higiene, moral y conservación, para extender estas atribuciones hacia temas relacionados con la propiedad privada⁶⁵. La importancia de que la intervención se realizara en el marco del poder de policía radicaba en que establecía que la acción estatal solo podía ejercerse de manera negativa, es decir, podía prohibir o restringir, pero no podía actuar positivamente en beneficio de los individuos o del Estado mismo. De este modo, tal como quedó establecido en la discusión parlamentaria sobre la Ley de Habitaciones para Obreros, cualquier legislación debía involucrar al Estado solo de forma indirecta, como suplemento a la acción de los privados⁶⁶. La idea de un ‘Estado constructor’, dedicado a la construcción y la administración de la vivienda popular, se descartaba por escapar al ámbito de competencia estatal —“semejante intervención es contraria a los principios fundamentales del derecho”⁶⁷— y porque generaría ineficiencias. En la noción jurídica decimonónica, el Estado podía intervenir, pero solo dentro de los estrechos parámetros permitidos por el marco legal.

⁶² Aragón, *op. cit.*, p. 11.

⁶³ Bobadilla Sáenz, *op. cit.*, p. 8.

⁶⁴ Díaz Lira, *op. cit.*, pp. 34-35.

⁶⁵ “Se cree que el Estado no debe intervenir en virtud de aquel principio que ha predominado mucho tiempo: cada uno reina en su casa, i en consecuencia el Estado no debe entrar en el hogar doméstico. El desarrollo de la cultura política ha hecho perder a este principio toda su fuerza, i poderosas razones justifican i hacen necesaria la injerencia de los poderes públicos”. Aragón, *op. cit.*, p. 12.

⁶⁶ Congreso Nacional, *Historia Legislativa: Ley N° 1838 sobre Habitaciones para Obreros*, Santiago, Congreso Nacional, 1900-1906, DIP. Ord, 1905, Ses. 23ª, p. 578.

⁶⁷ Alessandri Palma, *op. cit.*, p. 1123.

Si bien con la Ley de Habitaciones para Obreros de 1906 se impuso una interpretación jurídica que permitía la intervención del Estado en la vivienda popular, es importante enfatizar que este tipo de interpretación se mantenía dentro del marco normativo del Derecho decimonónico. Del ejercicio de las funciones del Estado no surgían derechos, ni mucho menos era concebible que surgieran derechos sociales. Si la exigencia de las clases populares era que se le reconociera “lo que ellas llaman sus derechos”⁶⁸, los argumentos que ampliaron la acción estatal hacia el mejoramiento de las condiciones habitacionales se basaron en el poder de policía, lo cual no significaba más que el ejercicio legítimo de las funciones administrativas del Estado. Ilustrativa de esta tensión es la memoria de titulación de Eduardo Valdés Tagle, de 1892, en la cual tras caracterizar la asistencia pública como un “servicio administrativo, inteligente i liberal” que debía tender a poner fin a “la miseria i los vicios”, concluye de manera categórica que ello no debía confundirse con el establecimiento de un derecho:

“Sabemos que existe el principio del deber social como base de la asistencia pública; pero de él i del infortunio no nace un derecho civil a la asistencia del Gobierno; a establecer entre el Estado i los indijentes, derechos i obligaciones; solo nace un derecho moral, una obligación fundada en la equidad, en la conservación social, proclamada por la naturaleza i santificada por el Evangelio”⁶⁹.

Con todo, no se debe desmerecer la importancia de estas tempranas discusiones sobre la intervención del Estado. Incipientemente, se estaba comenzando a reconocer que la sociedad se estaba transformando y que el Estado debía comenzar a asumir funciones que no se podían resolver solo por medio de iniciativas privadas. De hecho, el afán de lucro y el aprovechamiento de los propietarios eran vistos como los problemas centrales en la administración de la vivienda popular. Este reconocimiento era importante porque llamaba la atención sobre el hecho de que no todas las funciones de la sociedad podían ser resueltas por la iniciativa individual: “siendo ella la que produce el mal, es impotente para remediarlo por sí sola”⁷⁰. Así, la regulación estatal servía en parte para evitar

“[...] el abuso constante de los propietarios de sacar el mayor provecho con el menor costo para lo cual construyen inmundos cuartos o pestilentes conventillos que arriendan a precio exorbitante [sic]”⁷¹.

Con esto comenzaba, de manera paulatina, a reconocerse que el interés colectivo tenía predominio sobre ciertas libertades consagradas en el sistema del Derecho. Se comenzaba a cuestionar la absoluta inviolabilidad de la propiedad privada.

⁶⁸ Díaz Lira, *op. cit.*, p. 4.

⁶⁹ Eduardo Valdés Tagle, “La asistencia pública en Chile, Memoria presentada para optar al grado de Licenciado en la Facultad de Leyes i Ciencias Políticas”, en *Anales de la Universidad de Chile*, N° 82, Santiago, 1892, p. 1143.

⁷⁰ Aragón, *op. cit.*, pp. 12-13.

⁷¹ Bobadilla Sáenz, *op. cit.*, p. 16.

TRANSFORMACIONES EN EL PENSAMIENTO JURÍDICO CHILENO

*Derecho y desigualdad:
críticas al derecho decimonónico*

Es posible argumentar que la crítica al Derecho decimonónico chileno comenzó con el ensayo de Valentín Letelier, “Los pobres”, de 1896. Considerado un texto clásico del pensamiento sobre la cuestión social, este es, en realidad, un punzante diagnóstico del sistema jurídico chileno, en línea con los embates que enfrentaba el Derecho decimonónico occidental. Este elemento ha pasado prácticamente inadvertido en la literatura sobre la cuestión social, la cual ha caracterizado en este texto como una crítica a los argumentos liberales doctrinarios⁷². En realidad, más que una disputa filosófica doctrinaria, el texto es un comentario jurídico muy influenciado por los juristas italianos Enrico Cimbali y Giuseppe D’Aguanno, y por la obra del economista austriaco Anton Menger, *El derecho civil y los pobres*, traducida al español recién en 1898⁷³. Con este ensayo, escrito en los estertores del siglo XIX, el autor instruía a los chilenos en los principales argumentos con los que diferentes autores europeos intentaban “renovar el concepto del derecho” para la realidad social del siglo XX.

Para Valentín Letelier, el Derecho moderno no slo había heredado gran parte de las instituciones jurídicas del Derecho Romano sino que había hecho suyas la unilateralidad de clase que lo caracterizaba. Como producto de esa herencia, el Derecho occidental no desarrolló ninguna función que se encargase de cuidar por el interés de los excluidos de la propiedad, siendo más bien asumida y radicalizada por el Derecho Privado burgués, en el que

“[...] se han declarado derechos, garantizado libertades, creando instituciones que a la sombra de la igualdad jurídica, fomentan la desigualdad social, porque mejoran la condición de los ricos y empeoran la de los pobres”⁷⁴.

Según Valentín Letelier, esto se revelaba también en la actividad legislativa del siglo XIX chileno, la cual, con algunas excepciones que fueron en beneficio de los ‘desheredados’, se había “consagrado de una manera casi exclusiva a garantir los derechos, las libertades y los intereses de la burguesía”⁷⁵.

La unilateralidad del sistema jurídico chileno fue objeto de discusión en las primeras décadas del siglo XX. Replicando los argumentos de Valentín Letelier e inspirándose en la obra de Anton Menger, Arturo Contreras, en su memoria de titulación de 1904, *El derecho de los pobres*, criticaba que el *Código Civil* no cumpliera con su pretensión de universalidad al no incluir disposiciones concretas que dieran sustento jurídico a los intereses de los pobres. Por ejemplo, el sistema judicial estaba estructurado en su perjuicio, fundamentalmente porque el acceso a los beneficios de la ley suponía gastos que los pobres no podían solventar. Asimismo, criticaba que la presunción de conocimiento de

⁷² Cruzat y Tironi, *op. cit.*, p. 138.

⁷³ Anton Menger, *El derecho civil y los pobres*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1898.

⁷⁴ Valentín Letelier, “Los pobres”, en *Anales de la Universidad de Chile*, N° 105, Santiago, 1957 [1896], pp. 137-144, 140.

⁷⁵ *Op. cit.*, p. 142.

la ley servía para reforzar las asimetrías entre ricos y pobres. Incluso, las disposiciones con las que el *Código de Procedimiento Civil* pretendía resolver los problemas de acceso al sistema judicial, reduciendo los valores de las solicitudes judiciales y entregando gratuitamente los servicios de abogados, no servían para nivelar la calidad de la justicia para los pobres⁷⁶. El Derecho de Familia también reflejaba estos sesgos al impedir investigar la paternidad ilegítima. Esta última disposición, introducida en el *Código Civil* chileno por influencia del art. 340 del *Código Civil* francés, prohibía tanto a madre como a hijo investigar la paternidad ilegítima, con lo que el padre podía liberarse de su responsabilidad en la manutención.

“De aquí se deduce un completo desamparo para ellos; en cambio la madre puede poner a su hijo en el hospicio, resultando que el Estado costea el libertinaje de las personas ricas”⁷⁷.

Los sesgos del sistema jurídico no eran solo resultado de un problema de implementación sino que estaban insertos en su misma estructura. La dimensión del problema, contrario a algunas interpretaciones historiográficas, no radicaba en deficiencias del Derecho en cuanto a su garantía de igualdad, sino que en la incapacidad del sistema jurídico para reconocer las desigualdades sociales existentes. Así lo planteó Valentín Letelier:

“Hojeando los códigos contemporáneos, sería fácil desarrollar mucho más estas observaciones y demostrar con otros ejemplos igualmente decisivos, que en todo el derecho privado se adivina a la vez que un propósito laudable en el legislador, precautelando los intereses de la clase directiva, y un desconocimiento y un olvido absoluto a las reales necesidades de los pobres. El derecho doméstico, el derecho hereditario, el derecho adjetivo, y el derecho sustantivo, se han instituido sobre la base de la igualdad, sin reconocer diferencias de condición entre los pobres y los ricos. Para nuestros empíricos legisladores no hay causas sociales que justifiquen las diferencias jurídicas”⁷⁸.

El problema de la ceguera del derecho a las desigualdades sociales no era únicamente que favorecía a los privilegiados, sino que convertía al mismo sistema jurídico en un instrumento de dominación: “ha hecho a los desvalidos víctima de los fuertes y de los poderosos”⁷⁹. El reconocimiento de esta función del Derecho servía para desvirtuar su propia construcción. No era posible aceptar la función del sistema jurídico como un instrumento para garantizar el ejercicio de la libertad si al mismo tiempo era un mecanismo de opresión. En su interesante tesis de 1907, *El problema social i el derecho*, Robinson Hermansen avanzaba sobre este mismo argumento:

“Inspirado en un principio de libertad, que en realidad es una declaración de abandono, nuestro Código Civil no impide, antes bien, favorece la explotación de los desposeídos”⁸⁰.

⁷⁶ Arturo Contreras, *El derecho de los pobres*, memoria de licenciatura, Facultad de Leyes i Ciencias Políticas, Santiago, Imprenta Aurora, 1904, pp. 26-28.

⁷⁷ *Op. cit.*, p. 33.

⁷⁸ Letelier, *op. cit.*, p. 141.

⁷⁹ *Op. cit.*, p. 140.

⁸⁰ Robinson Hermansen, *El problema social i la enseñanza del derecho*, tesis de licenciatura, Facultad de Leyes i Ciencias Políticas, Santiago, Imprenta i Encuadernación Barcelona, 1907, p. 17.

Así, la igualdad jurídica era criticada por ser una fórmula “hueca” y corresponder más bien a “ilusiones de fantasmagoría”⁸¹ o a formas de “platonismo ideológico”⁸². En último término, si el principio igualitario del derecho no servía para responder a las necesidades sociales, debía reconocerse que su única función era actuar como un “principio generador de fuerza política”⁸³.

Como se ve, el objetivo de la crítica al Derecho iniciada por Valentín Letelier, más que apuntar a la escasa intervención del Estado, quería dejar al descubierto la unilateralidad de esa intervención. “El Estado se ha convertido en instrumento de explotación en las manos de los que lo poseen”, decía Eduardo Pantaleón Fontecilla en 1907⁸⁴. En otras palabras, la parcialidad del Derecho introducía sesgos en la legislación que hacían del Estado un instrumento para el beneficio de la clase propietaria en desmedro de las clases bajas, y aseguraba el mantenimiento del *statu quo*, evitando que se legislara para el avance social y cultural del país en general. Escudándose en el cumplimiento de su deber de asegurar la ley y el orden —que formalmente servía a todos por igual—, el Estado se abstenía de evitar que los empleadores abusaran de los trabajadores, pero cuando los obreros reclamaban el respeto a sus derechos vulnerados, “la autoridad despeja las calles con cargas de caballería”⁸⁵. Así, la represión estatal que se daba durante episodios de protesta popular no era un modo de silenciar el descontento⁸⁶, era sencillamente el Estado haciendo el ejercicio legal de sus funciones. Por tanto, lo que la crítica al Derecho revelaba era el creciente reconocimiento de que el sistema jurídico, más que garantizar los derechos individuales, protegía los intereses de una clase:

“La lei escrita pone todos sus esfuerzos por proteger los intereses, los bienes, las tierras, lo que se nos debe, lo que debe tocarnos a la muerte de nuestros antepasados, en una palabra da margen al egoísmo, a la lucha por el interés personal, por el dinero, esto es, la misma teoría de la existencia de Darwin. De esta manera, los más protegidos i aun diremos *los únicos protegidos son los que poseen intereses protegibles por el derecho: los ricos*”⁸⁷.

Una de las interpretaciones más importantes que se hizo de esto fue la descripción de los derechos individuales como “intereses jurídicamente protegidos”⁸⁸. Este argumento cumplía de forma simultánea dos funciones. Por un lado, desvinculaba a los derechos individuales de su fundamento iusnaturalista, bajo el cual eran considerados inherentes a la naturaleza humana, y los subordinaba al Derecho Positivo. Por otro lado, servía para establecer que el ejercicio de los derechos individuales no era algo que ocurría en ausencia, sino que en gran medida dependía del ejercicio del poder estatal. Si el Derecho contenía un marcado sesgo a favor de las clases propietarias, lo que se

⁸¹ Hermansen, *op. cit.*, p. 11.

⁸² Eduardo Pantaleón Fontecilla, *La reforma legislativa y política y nuestra cuestión social*, memoria de licenciatura, Facultad de Leyes i Ciencias Políticas, Santiago, Imprenta Chile, 1907, p. 4.

⁸³ Pantaleón Fontecilla, *op. cit.*, p. 4.

⁸⁴ *Op. cit.*, p. 24.

⁸⁵ Contreras, *op. cit.*, p. 7.

⁸⁶ Mario Garcés, *Crisis social y motines populares en el 1900*, Santiago, LOM Ediciones, 2003, p. 81.

⁸⁷ Contreras, *op. cit.*, pp. 25-26. (Las cursivas son mías).

⁸⁸ Hermansen, *op. cit.*, p. 11.

hacía necesario era configurar un sistema que reconociera derechos y garantías para las clases obreras. Aquí surgía el reconocimiento de los derechos económicos y sociales de las clases bajas como “condición *sine qua non* del disfrute efectivo de todos los demás derechos”⁸⁹.

Estas ideas enlazaban con las nuevas doctrinas jurídicas que, más que crear un régimen de igualdad, aspiraban a entregar los fundamentos de un nuevo régimen de libertad. El desvelamiento de la función coercitiva que ejercía el principio de igualdad jurídica en ausencia de cortapisas que frenaran la libre acción de quienes tenían más poder, llevaron –en último término– a una generación de juristas en el ámbito mundial a comprender que era necesario reformular el concepto de libertad. Siguiendo la formulación de Thomas Hill Green en 1884, el concepto de libertad fue crecientemente entendido como libertad positiva. A diferencia de la libertad negativa, entendida como ausencia de interferencia, se argumentó a favor de un concepto de libertad que enfatizaba la capacidad efectiva del individuo de concretar sus deseos. Y en la medida en que la fuente primaria de todo poder era económica, argumentaron que el Estado, al promover mayor igualdad económica, en realidad estaba promoviendo la libertad. Esta idea era relevante para quienes deseaban un mayor papel del Estado en la regulación de la economía, pues neutralizaba las opiniones que veían en la intervención estatal una reducción de la libertad⁹⁰.

En esto consistía lo que en la época se entendió como un movimiento de renovación del Derecho. Aquí se consideraba que la cuestión social no era solo resultado de tensiones económicas, de relaciones industriales o de ideologías divergentes sino que se reducía a una cuestión de derechos no reconocidos –y a las asimetrías de poder que eso conllevaba. Esto lo hacía notar Arturo Contreras:

“No es cuestión de doctrina, de cambiar todo lo que existe por algo mejor, sino de resolver los derechos desatendidos i atropellados, proteger la situación del obrero por medio de reglas inmutables que se hagan cumplir en contra de los desbordes abusivos de las clases felices”⁹¹.

Esto suponía reformar el Derecho Civil existente, de modo de reconciliarlo con los intereses de las clases trabajadoras. La reforma del Derecho Civil, sin embargo, implicaba ir más allá que la mera legislación social. No se trataba de corregir ciertos problemas por medio de la legislación si esto significaba conservar los sesgos del antiguo sistema jurídico. La apelación a la renovación del Derecho iba más allá de construir leyes para mitigar problemas sociales concretos: se trataba de reconstruir el *Código Civil* para que se cumpliera efectivamente su promesa de aplicación universal.

“Ciertamente, las numerosas instituciones nuevas, nacidas en la vida contemporánea, no podrán rejirse por leyes antiguas i será forzoso para cada *problema concreto* hacer un *derecho civil nuevo*. Pero ‘es preciso, al mismo tiempo, no confiar demasiado en el influjo mitigador de la legislación social, cuyos beneficiosos efectos se pueden estender, por la misma naturaleza de las cosas, tan solo a clases sociales relativamente restringidas, siendo así que un Código

⁸⁹ Hermansen, *op. cit.*, p. 10.

⁹⁰ Fried, *op. cit.*, p. 36.

⁹¹ Contreras, *op. cit.*, pp. 22-23.

Civil establece las condiciones sociales de todos los ciudadanos'. En un nuevo Código Civil 'deben figurar las normas fundamentales que regulen todas las relaciones de derecho privado, perfectamente armonizadas, i aun cuando las relaciones particulares sean objeto de leyes especiales''⁹².

Esta forma de comprender los problemas de la institucionalidad chilena también influyó en cómo se veía el papel del Estado. Ya no se trataba simplemente de exigir una mayor presencia del Estado en la economía, sino que se trataba de transformar su función. Una memoria de titulación de 1913 observaba que se había hecho evidente que "el papel del Estado no se reduce a los estrechos límites del estado jendarme, al del mero guardián de policía"⁹³. Más bien, sus funciones debían extenderse para hacer del Estado un instrumento de corrección de las desigualdades generadas en el curso de la lucha económica, protegiendo los derechos de quienes, por pobreza, no podían hacerlos valer por sí mismos. "Al Estado corresponde desempeñar esta su verdadera misión, en vez de contemplar impasible una lucha desigual en que una clase abusa de su prepotencia"⁹⁴.

*Más allá de las leyes sociales:
fundamentos jurídicos del contrato de trabajo*

Ya hacia la segunda década del siglo xx había una clara conciencia de que cualquier modificación en el Derecho, tendiente a mejorar la condición de vida de las clases trabajadoras, suponía subvertir los principios fundamentales del Derecho. El aspecto notable, sin embargo, es cómo había aumentado la voluntad de dejar atrás el sistema jurídico decimonónico para avanzar en la construcción de un marco normativo adecuado a las exigencias del nuevo siglo. Las discusiones jurídicas que se dieron entre 1910 y 1920 ya no se limitaron a mostrar las deficiencias del Derecho en general, sino que se concentraron específicamente en plantear las deficiencias del *Código Civil* en la regulación del trabajo y en la necesidad de desplazar la esfera de influencia estatal hacia las relaciones contractuales. De este modo, se argumentaba que era necesario ir más allá de la legislación social, así como establecer reglas claras para la seguridad de los trabajadores en los lugares de trabajo, el establecimiento de seguros de desempleo y de accidentes, la fijación de los salarios y de la jornada de trabajo, y garantizar los derechos de sindicalización y huelga.

La principal crítica al *Código Civil* chileno se centró en la escasez de disposiciones que regulaban las relaciones de trabajo. Se reprochaba, por ejemplo, que los fundamentos doctrinarios basados en nociones anacrónicas tomadas del Derecho Romano y del *Código napoleónico* sometieran el trabajo a la más absoluta libertad⁹⁵. Las nociones jurídicas del Derecho Romano surgieron en un régimen de trabajo caracterizado por la esclava-

⁹² Hermansen, *op. cit.*, p. 24. (Cursivas en original).

⁹³ Alonso de la Barra Rosales, *Estudio del Informe de la Comisión de Legislación Social sobre accidentes del Trabajo*, memoria de licenciatura, Facultad de Leyes i Ciencias Políticas, Santiago, Imprenta, Encuadernación y Litografía "La Ilustración", 1913, pp. 11-12.

⁹⁴ Hermansen, *op. cit.*, pp. 24-25.

⁹⁵ García Frías, *op. cit.*, p. 45.

vidud y, por lo tanto, sin un reconocimiento jurídico de los derechos de los trabajadores. Los códigos modernos no corrigieron este vacío del Derecho Romano, contentándose en cambio por dejar la definición de las relaciones laborales al libre juego de la economía. En su memoria de prueba de 1912, Manuel García Frías enfatizaba este aspecto:

“¿Por qué leyes se rijen los obreros que trabajan en los talleres, esa inmensa multitud de hombres que consumen sus energías en las fábricas i en las faenas del campo? Los Códigos se olvidaron de ellos i con ellos a la clase más numerosa i desvalida de la sociedad”⁹⁶.

Las razones para el desconocimiento del contrato de trabajo en los códigos modernos se encontraban en la propia historia de su formación. Las reconstrucciones históricas de la época rastreaban los orígenes del *Código Civil* chileno en el *Código napoleónico* y en los principios individualistas en los que se basaba. En 1791, la Asamblea Nacional liberó el trabajo por medio de la abolición de los gremios artesanales y la eliminación del requisito de residencia; con ello sentó las bases para el sistema del libre arriendo de la profesión. Así, el trabajo se convirtió en una mercancía más que podía transarse en el mercado, y la relación entre patrón y obrero quedaba definida como la de vendedor y comprador de trabajo, respectivamente. Por ello, no existía necesidad alguna de reconocer la particularidad del contrato de trabajo en el sistema doctrinario decimonónico, pues las relaciones laborales ya se encontraban regidas por mecanismos económicos y jurídicos. Por un lado, el salario se corregía según las leyes generales de oferta y demanda, aumentando donde había escasez de trabajadores y disminuyendo donde había abundancia⁹⁷. Por otro lado, las relaciones de trabajo se encontraban reguladas por las normas que regían los contratos en general. En el *Código Civil* chileno, por ejemplo, el contrato de trabajo caía dentro de la categoría del contrato de arrendamiento de servicios⁹⁸.

Para muchos juristas de comienzos del siglo xx, sin embargo, era evidente que las relaciones laborales ya no podían regularse por el sistema de contratos existente. El modelo del contrato suponía una relativa simetría entre las partes contratantes y claridad respecto de las condiciones estipuladas en el contrato. Pero dado que las relaciones laborales en realidad se basaban en asimetrías y los contratos no se celebraban necesariamente por escrito, lo que el contrato de arrendamiento en último término hacía era ocultar las desigualdades entre los contratantes⁹⁹.

A diferencia de otros tipos de contratos, los obreros no establecían sus acuerdos laborales en condiciones de libertad, sino de necesidad, y por ello estaban obligados a aceptar las condiciones que el patrón imponía, por lo general en ausencia de regulaciones para la jornada de trabajo, para la forma de pago del salario, y de condiciones mínimas de seguridad y salubridad en los talleres¹⁰⁰. Así lo planteó Daniel Arriagada en su estudio sobre el contrato de trabajo en 1920:

⁹⁶ García Frías, *op. cit.*, p. 53.

⁹⁷ Rapet, *op. cit.*, p. 158.

⁹⁸ González, *op. cit.*, pp. 9-13.

⁹⁹ *Op. cit.*, pp. 28-29.

¹⁰⁰ *Op. cit.*, pp. 49-50.

“Es hoy día una verdad inconcusa encarnada, por decirlo así, en la conciencia social, que los abusos que se cometen en el contrato de trabajo tienen su origen en la extrema desigualdad de las partes contratantes. El trabajador aislado y sin recursos, es necesariamente débil y se encuentra en situación muy desfavorable para debatir las condiciones del trabajo ante el capitalista, que conoce de antemano su impotencia y trata de sacar de ella el mejor partido al momento de contratar”¹⁰¹.

Lo que se comenzaba a entender es que la noción del contrato como una relación de libre acuerdo entre iguales era una ficción, siempre y cuando las partes contratantes no establecieran acuerdos en condiciones semejantes; en condiciones desiguales, el contrato más bien construía relaciones de sujeción. Asimismo, se reconoció que esta situación no se generaba solo por las condiciones del mercado, sino que, también, por la existencia de disposiciones legales que amparaban el sometimiento del trabajador al patrón¹⁰². Por ello, señalaban los críticos, el *Código Civil* actuaba más bien como “una declaración de abandono, [que] favorece con su abstención la explotación del hombre por el hombre”¹⁰³, y con ello se llegaba a establecer algo cercano a la “complicidad legal en el abuso patronal”¹⁰⁴. Por ello, a la luz de las “nuevas necesidades sociales”, era necesario comenzar a llenar los vacíos dejados por el Derecho, partiendo fundamentalmente por establecer el “derecho de las clases trabajadoras”¹⁰⁵.

Aun cuando su recepción política fue lenta, tal como quedó reflejado en los casi trece años de tramitación de la ley de indemnización por accidentes del trabajo, estas nociones fueron el fundamento del trámite legislativo. Alejandro Huneeus, por ejemplo, justificó su moción para tramitar la ley de accidentes del trabajo ante la Cámara de Diputados refiriéndose explícitamente a la “necesidad de una legislación particular del trabajo que salvaguarde [sic.] los derechos del obrero”¹⁰⁶. Asimismo, la discusión legislativa ahondó en discusiones doctrinarias, en especial en la pertinencia de aplicar la doctrina del riesgo profesional definida como “aquel [riesgo] que es inherente a una profesión determinada, con independencia de toda falta del patrón y de los obreros”¹⁰⁷. Si bien la ley 3170 sobre accidentes del trabajo de 1916 no abandonó la doctrina de la culpa por la del riesgo profesional, sí estableció que, con algunas excepciones, la responsabilidad en la indemnización de los accidentes ocurridos en el lugar de trabajo recaía en el patrón. Al poner la carga de la prueba en el patrón y al permitir que los demás obreros declararan como testigos, la nueva ley buscó derogar los sesgos contra los trabajadores que contenían tanto el *Código Civil* como el *Código de Procedimiento Civil*¹⁰⁸.

¹⁰¹ Arriagada Contreras, *op. cit.*, p. 43.

¹⁰² Contreras, *op. cit.*, pp. 40-41.

¹⁰³ Arriagada Contreras, *op. cit.*, pp. 13-14.

¹⁰⁴ Francisco Walker Linares, *Protección legal del proletariado: el derecho obrero*, memoria de licenciatura, Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, Santiago, Imprenta Universitaria, 1914, p. 41.

¹⁰⁵ González, *op. cit.*, p. 13.

¹⁰⁶ Congreso Nacional, *Historia Legislativa: Ley N° 3170 sobre Indemnización por Accidentes Laborales*, Santiago, Congreso Nacional, DIP. Extr., 1904-1905, Ses. 2ª, p. 41.

¹⁰⁷ De la Barra Rosales, *op. cit.*, p. 22.

¹⁰⁸ Congreso Nacional, *Historia Legislativa: Ley N° 3170 sobre Indemnización por Accidentes Laborales*, Santiago, Congreso Nacional, SEN. Extr., 1914-1915, Ses. 33ª, p. 197.

Así, los juristas de inicios del siglo xx pretendían poner atajo a los abusos producidos por las relaciones laborales y orientar el Derecho para proteger “al débil contra el fuerte, llámese éste capitalista, patrono, amo o empresario”¹⁰⁹. Otorgarle esta función al Derecho suponía una ruptura radical con el esquema decimonónico en la medida en que no solo garantizaba la igualdad ante la ley, sino que obligaba a la ley a garantizar esa igualdad jurídica, tomando en consideración las desigualdades existentes. Ya no era posible que el Derecho se basara en la ficción de la igualdad de la naturaleza humana, en vistas de que las mismas estructuras jurídicas perpetuaban las desigualdades reales.

Esta nueva forma de interpretar el contrato tuvo el efecto de renovar la discusión sobre seguridad y condiciones de trabajo, salarios, jornada de trabajo, y derecho de sindicalización y huelga. A diferencia de la temprana discusión en torno a la legislación social, la cual podía basarse en categorías arraigadas en el liberalismo tradicional, la legislación sobre el trabajo transformaba profundamente el esquema conceptual decimonónico. Los alcances que tendría la intervención del Estado en el contrato de trabajo fueron reconocidos en toda su magnitud por los juristas de la época. El reconocimiento del contrato de trabajo en la legislación chilena “no solamente reforma[ba] superficialmente, sino que cambia[ba] el fondo mismo de la lei positiva”¹¹⁰ y “destru[ía] reglas tradicionales, como, por ejemplo, las del consentimiento y de la capacidad en los contratos”¹¹¹.

*Función social de la propiedad:
hacia la constitucionalización de los derechos sociales*

Si la década entre 1910 y 1920 fue clave para transformar el estatus del contrato, la discusión jurídica sobre el estatus de la propiedad fue retomada en las discusiones que se dieron en torno a la nueva Carta Constitucional de 1925. Aun cuando la discusión en torno a la ley de habitaciones obreras había anticipado algunas intromisiones en el derecho de propiedad, las garantías de los propietarios consagradas en el derecho liberal se conservaron básicamente sin alteraciones. El art. 8° de la ley, por ejemplo, limitó los alcances de la regulación estatal al establecer que solo podían declararse “insalubres o inhabitables las casas destinadas a darse en arrendamiento”¹¹², excluyendo las casas habitadas por el propietario. Esta disposición no se ajustaba a los argumentos de salubridad que se usaron para aprobar la ley de habitación, lo cual fue criticado en su momento por algunos comentaristas, dado que el peligro de infección existía independiente de quién habitara la casa¹¹³.

Los debates de la subcomisión de reformas constitucionales en torno a la propiedad fueron importantes para asegurar el reconocimiento del estatus constitucional de los derechos sociales. Esto no ocurrió, tanto porque se transformó la doctrina constitucio-

¹⁰⁹ Arriagada Contreras, *op. cit.*, pp. 13-14.

¹¹⁰ Nicolás Novoa Valdés, *Problemas sociales*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1912, p. 97.

¹¹¹ Manzanilla, *op. cit.*, p. 68.

¹¹² Alejo Lira Infante, *Comentarios a la Ley de Habitaciones Obreras de Chile*, Santiago, Imprenta Chile, 1910, p. 70.

¹¹³ Bobadilla Sáenz, *op. cit.*, p. 27.

nal sobre la propiedad que garantizaba la Constitución de 1833 como porque el debate constitucional se redirigió hacia la necesidad de dar un reconocimiento constitucional de los derechos de los no propietarios. Los argumentos se dividieron en dos grupos más o menos delimitados: por un lado, algunos miembros de la subcomisión defendían la división de la gran propiedad, apoyándose en la doctrina de la función social de la propiedad; por otro, estaban los miembros que defendían el régimen de propiedad existente basándose en la doctrina de los derechos naturales.

La doctrina de la propiedad como función social fue desarrollada por el jurista francés Léon Duguit y tendría una importancia particular en el debate constitucional sobre los derechos sociales. Este concepto surgió como una reacción a las concepciones tradicionales del Derecho Privado moderno. León Duguit desenmascaró la premisa lógica de la doctrina del Derecho Natural –el hombre natural aislado como poseedor de derechos– como una contradicción, ya que “todo derecho por definición implica una relación entre dos sujetos”, por lo que hablar “de derechos anteriores a la sociedad es hablar de la nada”¹¹⁴. Esta concepción adquirió ascendencia en la época, argumentándose que la propiedad no era una relación vertical de una persona sobre un objeto, tal como la sostenía el liberalismo clásico, sino que era una relación horizontal entre personas, compuesta de una compleja red de derechos y deberes recíprocos relacionados con los intereses económicos. De este modo el derecho de propiedad no solo investía a los propietarios de poder sobre determinados objetos sino que les confería poder sobre otras personas en relación con esos objetos. Una de las implicancias más importantes de esta forma de entender la propiedad era que demostraba que los derechos no tenían un significado formal, sino que solo podían establecerse de acuerdo con recíprocas carencias legales impuestas a otros. En último término, como ya lo habían insinuado los socialistas y los utilitaristas, este análisis demostraba que era el Estado mismo, a través del complejo entramado de reglas de propiedad y contrato, el que creaba las relaciones horizontales entre individuos contenidas en esas reglas.

Así, la noción del Derecho subjetivo carecía de fundamento, y todo el sistema jurídico que se basaba en ella debía disolverse. León Duguit buscaba alejar el sistema jurídico de la concepción metafísica del Derecho subjetivo y darle un nuevo fundamento en la idea de función social.

“El hombre no tiene derechos; la colectividad tampoco. Pero todo individuo tiene en la sociedad una cierta función que cumplir, una cierta tarea que ejecutar. Y ése es precisamente el fundamento de la regla de derecho que se impone a todos, grandes y pequeños, gobernantes y gobernados”¹¹⁵.

Esta concepción transformaba radicalmente la estructura jurídica existente, construyendo un nuevo fundamento normativo para el Derecho, en el cual también se fundaría el derecho de propiedad. El derecho de propiedad ya no podía entenderse como un

¹¹⁴ Léon Duguit, *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*, Valparaíso, EDEVAL, 1987, p. 31.

¹¹⁵ Duguit, *op. cit.*, p. 32.

derecho intangible y absoluto del individuo sobre la propiedad, sino que el propietario, por el hecho de serlo, tenía una función social que cumplir. La función del Estado era, por lo tanto, asegurar la protección de los actos del propietario en la medida en que esta función se ejecutaba, pero si esa función no se cumplía o se cumplía mal, era legítima la intervención del Estado para “obligarle a cumplir su función social de propietario, que consiste en asegurar el empleo de las riquezas que posee conforme a su destino”¹¹⁶.

El prestigio de estas ideas fue amplio en la transición del siglo XIX al XX, pero su influencia en Chile se manifestó sobre todo en las discusiones de la subcomisión de reformas constitucionales en torno al art. 10 sobre las garantías constitucionales. En la séptima sesión, del 12 de mayo de 1925, la discusión se concentró en el N° 6 del artículo sobre garantías constitucionales que consignaba la inviolabilidad de la propiedad. La moción de mantener la garantía de la propiedad tal como estaba formulada en la Constitución de 1833 fue cuestionada por el radical Ramón Briones Luco, en la medida en que amparaba el latifundio y permitía que grandes extensiones de tierra permanecieran sin cultivar. Ramón Briones indicó que, tomando en consideración las consecuencias sociales del latifundio y las transformaciones del concepto de propiedad, la disposición constitucional sobre la propiedad debía modificarse para dejar establecida “la idea de que la propiedad es una función social”¹¹⁷. Bajo esta concepción, la propiedad debía garantizarse en la medida en que los propietarios ejercieran su función social, pero que las grandes concentraciones de tierra debían intervenir, sea por medio de un impuesto a la propiedad inculca o por medio de la subdivisión, de modo de quedar en poder de un mayor número de individuos. Manuel Hidalgo amplió este argumento y sugirió que no solo se gravara la tierra inculca sino, también, la fábrica que no trabajara. De este modo se manifestó partidario de que la Constitución consignara que la “propiedad es una función social” y que el “Estado debe atender a una organización económica que asegure a cada individuo y a su familia lo necesario para su vida y su desarrollo integral”¹¹⁸.

Esta moción encontró acogida entre algunos miembros de la Comisión. J. Guillermo Guerra, por ejemplo, indicó que era claro que debía reconocerse que el derecho a la propiedad tenía un carácter más social que en el siglo XIX¹¹⁹. Asimismo, experiencias comparativas demostraban que la nueva función de la propiedad no solo implicaba una transformación normativa sino que, como lo demostraban los casos de Inglaterra y México, era posible avanzar legislativamente en la limitación del latifundio. De ello se desprendería, según sugerencia de Guillermo Guerra, que la Constitución debería incluir un principio que indicara que el Congreso “debiera dictar leyes tendientes a acelerar el movimiento de división de la propiedad rural y urbana”¹²⁰. El demócrata Nolasco Cárdenas, ante la defensa al derecho de propiedad de otros miembros de la Comisión, antes de pronunciarse sobre el asunto y para evitar interpretaciones erróneas, declaró que no era

¹¹⁶ Duguit, *op. cit.*, p. 33.

¹¹⁷ Ministerio del Interior, *Actas Oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República*, Santiago, Imprenta Universitaria, 1925, pp. 85-86.

¹¹⁸ *Op. cit.*, p. 86.

¹¹⁹ *Op. cit.*, p. 87.

¹²⁰ *Ibid.*

enemigo de la propiedad. Más bien, el esfuerzo por la subdivisión de los latifundios y la colonización nacional se orientaban a lograr que todos “nuestros conciudadanos fueran propietarios”, como un medio de alcanzar:

“[...] el objetivo de otorgar a cada uno de nuestros compatriotas, por lo menos, el mínimo de independencia económica que el hombre necesita para llenar sus deberes y ejercer sus derechos con libertad de juicio y sin apremio de la necesidad”¹²¹.

Estas intervenciones rápidamente transformaron el eje de la discusión sobre las garantías constitucionales, desde una revisión de las garantías aseguradas por la Constitución vigente hacia la necesidad de ajustar la Carta Fundamental a la renovación doctrinaria ocurrida en el Derecho.

Esta reformulación, sin embargo, no era un paso sencillo de dar, ya que las doctrinas iusnaturalistas aún gozaban de prestigio entre los juristas de la época. Esto fue revelado sobre todo en las intervenciones de Romualdo Silva Cortés y Eliodoro Yáñez, quienes negaban la función social de la propiedad en virtud de que el derecho de propiedad era “un hecho natural”, es decir, no podía ser entregado ni quitado por la voluntad humana. Romualdo Silva recurrió al antiguo argumento de la escuela histórica según el cual el derecho de propiedad antecedería a la formación de los Estados y respondía, por ello, a un elemento universal propio de la condición humana que existía para asegurar la estabilidad¹²². Eliodoro Yáñez se sumó a esta posición argumentando que el lugar que ocupaba la propiedad en el Derecho Constitucional se debía a que era “la base del orden social y su más fuerte fundamento”¹²³. La inviolabilidad del derecho de propiedad y la garantía de libertad estaban aseguradas en la Constitución porque “ambas son inherentes a la personalidad humana y a la vida social”¹²⁴. Esta forma de entender la doctrina significaba que la redistribución de la tierra y la generación de riqueza no podían realizarse por medio de modificaciones a las nociones fundamentales del Derecho. Más bien, como lo señalara Eliodoro Yáñez, “los medios más seguros de crear el interés de cultivar la tierra y aumentar el área aprovechable de trabajo” eran estímulos a la producción y “el libre juego de las leyes económicas”¹²⁵.

El liberal Guillermo Edwards Matte intentó reconciliar las posturas haciendo notar los puntos de acuerdo que habían ido decantando en el transcurso de la discusión. En primer lugar, decía, existía acuerdo sobre entender el derecho de propiedad como la inviolabilidad de la propiedad. El segundo punto era la concordancia en que el derecho de propiedad no era absoluto, e imponía al propietario ciertos deberes para con la sociedad. Finalmente, había acuerdo sobre la transformación sufrida por el concepto de propiedad, pasando desde su concepción antigua, entendida como el uso y abuso de la propiedad, hacia un concepto que solo garantizaba el uso legítimo de la propiedad. Esta renovación del concepto, según Guillermo Edwards, se produjo en el curso del siglo XIX en dife-

¹²¹ Ministerio del Interior, *op. cit.*, p. 101.

¹²² *Op. cit.*, p. 88.

¹²³ *Op. cit.*, 90.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Op. cit.*, p. 97.

rentes partes del mundo, sin necesidad de reformar los textos constitucionales. Incluso en Chile ya se habían establecido diversas disposiciones que limitaban el derecho de propiedad como las leyes de servidumbre, la legislación social y las leyes de regadío obligatorio, entre otras¹²⁶.

Como vimos, las limitaciones legislativas que se hicieron al derecho de propiedad a comienzos del siglo xx fueron amparadas en la noción jurídica del poder de policía y no respondían necesariamente a innovaciones en la interpretación del Derecho. Para el momento de la discusión de la reforma constitucional de 1925, los fundamentos del Derecho Liberal habían sido erosionados por la necesidad de que el Derecho reconociera las desigualdades sociales y económicas existentes. Este proceso de transformación no solo ocurrió en el ámbito teórico sino que se tradujo en una nueva doctrina constitucional que se convirtió en el paradigma dominante de la primera posguerra. La Constitución mexicana de 1917 introdujo por primera vez el reconocimiento de los derechos de los pobres y los trabajadores dentro de la ley fundamental, iniciando así un periodo de constitucionalización de los derechos sociales que se extendió por Europa y América Latina hasta el final de la Segunda Guerra Mundial¹²⁷. En Chile, sin embargo, el reconocimiento de los derechos sociales en la Constitución de Weimar sirvió de principal ejemplo para plasmar en preceptos constitucionales las transformaciones ocurridas en la jurisprudencia en el curso del siglo xix. J. Guillermo Guerra fue quien más explícitamente se refirió a estos antecedentes constitucionales:

“[...] la Constitución alemana declara que la propiedad es una función social [...]. De esa Constitución podemos tomar algunos principios que son de inmediata aplicación a nuestro país, en donde padecemos del abuso del derecho de propiedad”¹²⁸.

A la luz de las discusiones constitucionales era evidente que el prestigio de las doctrinas iusnaturalistas se había erosionado hasta el punto de que la mayoría de los constituyentes se mostraban dispuestos a depurar el régimen jurídico de sus influencias. Particularmente reveladoras de esta actitud fueron las intervenciones de los miembros conservadores de la Comisión. Francisco Vidal Cortés, en la novena sesión del 19 de mayo, leyó partes del *Tratado de Derecho Constitucional* de León Duguit como una forma de justificar la necesidad de ajustar el texto constitucional a las nuevas corrientes jurídicas. Vale la pena citar su intervención en extenso:

“He citado esta opinión [de Duguit] con el propósito de manifestar que no hay por qué sentir alarma cuando se produce un debate alrededor del derecho de propiedad, debate que en este caso no obedece a otro fundamento que el de amoldar nuestra Constitución al concepto que

¹²⁶ Ministerio del Interior, *op. cit.*, p. 108. Esta idea también fue expuesta por Alejandro Álvarez en su discurso de incorporación como académico de la Facultad de Leyes de la Universidad de Chile en 1920. Véase Alejandro Álvarez, “De la necesidad de una nueva concepción del Derecho”, en *Anales de la Universidad de Chile*, vol. 146, Santiago, 1920, pp. 195-196.

¹²⁷ Para una buena síntesis de este proceso, véase Moisés Poblete Troncoso, *Problemas sociales y económicos de América Latina*, Santiago, Ediciones de la Universidad de Chile, 1936, cap. 4.

¹²⁸ Ministerio del Interior, *op. cit.*, p. 95.

hoy tiene la ciencia y el mundo moderno respecto de este derecho. [...] Ahora bien, si estos postulados del mundo moderno no se pueden desconocer, ¿por qué, hoy, que se va a dictar una nueva Carta Fundamental, no modernizar esta disposición para ponerla a la altura de los principios científicos para que responda a la realidad de las cosas? Porque la verdad es que si entre nosotros hubiera un Tribunal que se encargara de declarar la inconstitucionalidad de las leyes, tendría que declarar inconstitucionales todas las que sobre esta materia se han dictado en los últimos tiempos, ya que, en verdad, no caben dentro de los preceptos constitucionales. Conviene entonces buscar una fórmula acertada [que] consiste en mantener la inviolabilidad de la propiedad, pero estableciendo también de acuerdo con la verdad jurídica, el derecho que tiene el legislador para imponer limitaciones al derecho de propiedad, basadas en el bien público y dentro de cierto orden de consideraciones¹²⁹.

En virtud de estas reflexiones, los miembros conservadores de la Comisión indicaron su voluntad de ajustar las leyes fundamentales. Así se pronunció Romualdo Silva Cortés quien, a pesar de sus reparos con respecto al derecho de propiedad, aseguró que no se oponía a que en otro artículo de la Constitución se considerase el fomento del bienestar de los obreros, y los deberes de justicia y caridad para con los pobres¹³⁰.

Del mismo modo, el debate constitucional decantó en diversos acuerdos que fueron importantes tanto para el derecho de propiedad como para los derechos sociales. Si bien no se introdujo en el texto constitucional de 1925, la función social de la propiedad se convirtió en la doctrina dominante a partir de entonces, y fue introducida formalmente en la Constitución tras la reforma de 1967. Al ser reconocida como elemento definitorio del derecho de propiedad en la Constitución de 1980, la función social de la propiedad quedó establecida como doctrina de la actual jurisprudencia chilena¹³¹. En lo inmediato, sin embargo, el giro más interesante que tomó la discusión fue que resultó en el reconocimiento constitucional de los derechos sociales. A raíz de las discusiones sobre la propiedad, cobró forma el N° 14 del art. 10 sobre garantías constitucionales que, entre otras cosas, estableció el principio de un mínimo de bienestar económico como fundamento normativo del Estado. Así —como lo indicó un comentarista de la época—, una de las cuestiones más importantes que resultó de los debates constitucionales fue “reconocer que era indispensable modernizar el Código Fundamental [...] a objeto de garantizar el bienestar económico de las clases desposeídas de fortuna”¹³².

CONCLUSIONES

Como se puede desprender de la lectura de este artículo, la cuestión social fue también una cuestión jurídica. Dado que cualquier solución a la cuestión social dependía de la

¹²⁹ Ministerio del Interior, *op. cit.*, p. 116.

¹³⁰ *Op. cit.*, p. 89.

¹³¹ Juan Carlos Ferrada, “La función social de la propiedad en la Constitución chilena: origen, contenido y efectos”, manuscrito inédito, Universidad de Valparaíso, 2015.

¹³² René López Vargas, *Estudio sobre las reformas constitucionales promulgadas en 18 de septiembre de 1925 y sobre los efectos que produjo el parlamentarismo en Chile*, Santiago, Imprenta y Librería “Artes y Letras”, 1927, p. 67.

definición que se hiciera de los contenidos y límites de la acción estatal, el Derecho ocupó un lugar preponderante en las discusiones del cambio de siglo. Ello dio lugar a una corriente de renovación del Derecho que buscó enfatizar el papel que le cabía al Estado en cuanto a subsanar las desigualdades económicas y de poder existentes; aspectos desatendidos por el Derecho decimonónico. Esto implicaba la necesidad de expandir las atribuciones del Estado de una manera que no era posible dentro del esquema de garantías de derechos civiles y políticos que caracterizaron al siglo XIX. Las desigualdades materiales generadas por la ciudadanía burguesa no podían ser corregidas por la expansión del principio de igualdad formal, sino que requerían del reconocimiento jurídico de la desigualdad en la forma de derechos sociales. Así, el reconocimiento de la desigualdad en el Derecho chileno fue un proceso paulatino que implicó reconocer los sesgos de clase del Derecho, la ausencia de derechos que sufrían los más pobres, y finalmente llevó a la necesidad de consagrar derechos para quienes estaban excluidos de la protección del Estado por carecer de propiedad. El reconocimiento constitucional de derechos sociales fue, en última instancia, resultado del consenso normativo logrado entre la élite de la época sobre la necesidad de garantizar condiciones mínimas de bienestar económico como *conditio sine qua non* del disfrute de todos los demás derechos. Solo en virtud de este trasfondo normativo pudo la autoridad estatal dejar de ser un instrumento de protección de una clase para convertirse, al menos en principio, en un Estado social garante del bienestar general.