

Julio  
SANTIAGO, 21 de Julio de 1979.-

Se inicia la sesión a las 9,40 hrs, presidida por don Patricio Aylwin A.

Se encuentran presentes los señores : Jorge Mario Quinzio, Ignacio Balbontín, Pedro J. Rodríguez, Lilian Jara, Julio Subercaseaux, Alejandro Silva B., Francisco Cumplido, Humberto Nogueira, Eugenio Díaz, Hugo Fruhling, Patricio Chaparro, Manuel Sanhueza, Laureano León, y Manuel Antonio Garretón.

PATRICIO AYLWIN A. :

Lee la proposición de la Subcomisión.

LAUREANO LEON :

Lee el informe del proyecto Ortúzar y don Francisco Cumplido lee la disposición pertinente de la Constitución vigente a 1973.

Se ofrece la palabra a don Luis Orlandini para fundamentar el texto de la garantía Constitucional del Derecho a la Seguridad Social presentada. Don Luis Orlandini expresa que :

1. En primer lugar, hemos seguido el criterio adoptado ya por la Subcomisión de Salud y presentamos el texto del proyecto como simple modificación de la Constitución de 1925, aprovechando gran parte y lo mejor de las normas que estuvieron vigentes hasta la dictación del Acta Constitucional No. 3.
2. En la preparación del texto tuvimos especialmente presente que:
  - 2.1. Ya desde su origen la Constitución de 1925 contenía una expresión avanzada para su época de garantía de ciertos derechos sociales vinculados a lo que hoy denominamos Seguridad Social. Así, el No. 14 del Art. 10, decía que la Constitución asegura,

"14 la protección al trabajo, a la industria, y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. La ley regulará esta organización.

El estado propenderá a la conveniente división de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar".

Este número agregaba en su inciso final que :

"Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salubridad".

2.2. Entre 1925 y 1971, fecha ésta última en que se introduce el nuevo N° 16 a dicho artículo 10°, se desarrollaran en el mundo los importantes ideales de Seguridad Social. Este desarrollo se presenta como una expresión o consecuencia de la maduración de las culturas industriales. Su cristalización es producto de la necesidad de movilizar a los pueblos en el compromiso de una guerra total contra el nazismo. La necesidad de una economía de guerra, de una planificación para la guerra, muestra claramente la posibilidad de una economía política y de una planificación para la paz. El genio de Lord Beveridge lo hace escribir en 1942, "Tenemos que ganar esta guerra -todavía no la hemos ganado, no podemos desdenar ningún esfuerzo, nada que aporte unidad entre los aliados o dé alientos a nuestro pueblo. Esta última necesidad es una razón para planear la paz, aunque no haya terminado la guerra". (. . .) "Poco a poco, a medida que me fue absorbiendo la cuestión de los seguros sociales, fuí dándome cuenta del intenso interés que sienten los ciudadanos de este país por el problema de la seguridad social después de la guerra. Recibí una lección de democracia; y de lo que se necesita para hacer que una democracia sienta en lo hondo la guerra. Las democracias hacen la guerra para conseguir la paz; la guerra por la guerra no les interesa. Luchan mejor si saben por qué luchan para cuando termine." (. . .) "El interés por la seguridad después de la guerra no es simplemente el interés egoísta de hombres que desean el beneficio para sí mismos. Es también la expresión de un deseo de hacer un mundo mejor para los demás -para todos los demás- por medios democráticos".

Por eso, la Carta del Atlántico, que contiene el programa básico que se dan las Potencias democráticas, señala entre los grandes fines que ellas persiguirán, los de conseguir "mejores niveles de vida, prosperidad económica y seguridad social.

El Plan de Beveridge, primero destinado a cumplir ese fin político tiene el declarado objeto de "que nadie que esté dispuesto a trabajar mientras pueda, carezca de ingresos suficientes para hacer frente en todas las épocas de su vida a sus necesidades esenciales y las de su familia". Y por eso contiene un programa completo de seguros sociales en prestaciones en dinero, un sistema general de subsidios infantiles, tanto cuando el padre gana dinero como cuando no lo gana, y "un plan general de cuidados médicos de todas clases y para todo el mundo".

Todo eso explica muy bien el proceso que, casi paralelamente, se desarrolla en el ámbito interamericano. La "Declaración de Santiago de Chile" revela como ninguna otra, antes ni después, el verdadero e importante contenido político del ideal de seguridad social, que no es otro que el de la democracia social.

Su texto dice :

"CONSIDERANDO :

1º) Que la libertad y la dignidad son atributos esenciales e inalienables de la personalidad humana;

2º) que para gozar plenamente de las libertades fundamentales de pensamiento, expresión y actividad, todo hombre y mujer debe estar biológica y económicamente protegido frente a los riesgos sociales y profesionales, en función de una solidaridad organizada;

3º) que la aspiración común de las Naciones Americanas es el mejoramiento constante del bienestar espiritual y material de los individuos y familias.

DECLARA :

#### I. Seguridad Social y Económica.

a) La sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de todas las naciones y de todos los hombres una nueva inspiración para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida.

b) El poder de los recursos económicos y técnicos, debe aprovecharse en la satisfacción de las necesidades de existencia del mayor número de personas y de todos los pueblos.

c) El objetivo económico no basta por sí solo para consolidar una abierta y generosa cooperación si no se identifica con el de un orden social justo, en el que se distribuyan equitativamente los rendimientos de la producción.

d) Cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la seguridad social : una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos.

e) El otorgamiento de estas garantías básicas estimula el esfuerzo y la iniciativa individuales y mejora la estructura de la colectividad por la eliminación de las causas de inseguridad social.

#### II. Seguro Social.

El Seguro Social, como expresión de la seguridad social, está llamado

a :

a) Organizar la prevención de los riesgos cuya realización priva al trabajador de su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia;

b) reestablecer, lo más rápida y completamente posible, la capacidad de ganancia perdida o producida como consecuencia de enfermedad o accidente;

c) procurar los medios de existencia necesarios en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional como consecuencia de enfermedad o accidente, de invalidez temporal o permanente, de cesantía, de vejez o de muerte prematura del jefe de la familia.

### III. Un Programa Continental.

a) Una política de seguridad social de América deberá promover las medidas destinadas a aumentar las posibilidades de empleo y mantenerlo a un alto nivel, a incrementar la producción y las rentas nacionales y distribuir las equitativamente, y a mejorar la salud, alimentación, vestuario, vivienda y educación general y profesional de los trabajadores y sus familias.

b) La salud, la capacidad y el bienestar de los trabajadores de una nación americana interesan también a las demás naciones americanas por lo que se impone una acción concertada de los organismos de seguridad social en resguardo del capital humano, garantía de la integridad y defensa continental.

c) Esta acción involucra la necesidad de constituir entre las Naciones de América un acervo común de los elementos necesarios para la continuidad de su acción social, para el mantenimiento de su unidad y para hacer frente en ese orden a toda clase de eventualidades.

d) Un acuerdo continental de los organismos de seguridad social establecerá nuevos vínculos de solidaridad en la solución de los problemas que afectan más profundamente el destino y la conciencia de los pueblos y reforzará la fe en el futuro de América.

### IV. Una Aspiración Mundial

Las decisiones de América en orden a la nueva estructura de la seguridad social, constituyen su aporte a la solidaridad del mundo en la conquista del bienestar de los pueblos y al logro y mantenimiento de la paz.

Posteriormente, en 1948, la Declaración Universal de Derechos del Hombre, no hace sino reafirmar estas ideas.

2.3. Con la reforma introducida a nuestra Constitución Política de 1925, por la ley N° 17.398, de Enero de 1971, dichas ideas quedan plenamente incorporadas

en el Derecho Político nacional, al agregar el N° 16 en el Art. 10° del texto constitucional, en el que se afirma que la Constitución asegura :

"16. El Derecho a la Seguridad Social

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

"La ley deberá cubrir especialmente, los riesgos de pérdida, suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo individual, muerte del jefe de familia o de cesantía involuntaria, así como el derecho a la atención médica, preventiva, curativa y de rehabilitación en caso de accidente, enfermedad o maternidad y el derecho a las prestaciones familiares a los jefes de hogares.

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

"El deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país, Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salud".

3.- El texto que se somete a la consideración de la comisión se ajusta, o trata de hacerlo, a estos ideales y principios, y trata de mantener en lo posible el tenor del que fué aprobado para la Constitución de 1925 por la ley de 1971. Las modificaciones propuestas son de orden puramente técnico, como se verá a través de su exámen.

---

El texto relativo a la garantía constitucional del Derecho a la Seguridad Social podría ser el siguiente :

"ART . . . La Constitución Política asegura a todos los habitantes de la República :

El derecho a la Seguridad Social.

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

La ley deberá establecer las formas institucionales para dar satisfacción a los estados de necesidad individuales o familiares producidas por las contingencias sociales, especialmente, por las de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte del jefe de familia, desempleo, y cargas de familia, mediante las correspondientes acciones y prestaciones preventivas, reparadoras y de rehabilitación.

Para estos efectos, el Estado, en cumplimiento de su deber jurídico de garantizar el derecho a la seguridad social, procurará el desarrollo amplio y armonioso de sistemas de seguro social, asistencia social y servicios sociales públicos, asegurando, en todo caso, la participación de trabajadores y empleadores junto con la de los agentes del Estado, en la operación (gestión) de tales sistemas.

Luego, realiza una relación de las concordancias y diferencias del texto propuesto y el de la Constitución vigente a 1973.

Los incisos primero y segundo son idénticos, hay diferencias en el inciso tercero se cambia el término de "riesgo social" por "contingencia social" y se agrega el párrafo inicial del inciso tercero destinado a dar certidumbre jurídica a través de diferentes técnicas que cubran los estados de necesidad. Esta posición es amplia, no tiene compromisos y deja abierta las diferentes alternativas.

Hay modificaciones en el inciso cuarto, ya que el texto vigente no resulta coherente con todo lo anterior y es producto de la contingencia política de la época, reemplazándose por el texto propuesto que reafirma el deber jurídico del Estado de garantizar el derecho a la seguridad social y explicita la participación de trabajadores, empleadores y agentes del Estado en la gestión del sistema de seguridad social.

PATRICIO AYLWIN :

Agradece el informe de Luis Orlandini, el que ha sido muy claro y ofrece la palabra.

ALEJANDRO SILVA B. :

Señala que el informe es muy claro, está de acuerdo con el texto, salvo con la expresión "establecer", la que considera que puede reemplazarse por "completar", ya que la expresión del informe cierra las puertas a las iniciativas particulares en esta materia y no dejándolas sólo al legislador.

Es opinión unánime de que la seguridad social es problema del Estado, ya que es un problema de la comunidad en su conjunto. El Estado define los objetivos, la forma de cumplir los objetivos a través de la Constitución y las leyes.

La preocupación inminente del Estado en esta materia no se contraponen de que instituciones privadas gestionen la seguridad social, los que están organizados con ciertos principios del derecho privado y no con todos, no pueden tener fines lucrativos, el lucro proviene del riesgo y la seguridad social en cuanto es seguridad en esencia no puede tener riesgo. El mismo ex-ministro Fernando Leniz, expresó que no pueden tener riesgo ya que tienen que dar seguridad, tal como lo expresó en un seminario con organizaciones sindicales hace algún tiempo.

Respecto de la inquietud de don Alejandro, siempre en Chile han habido instituciones privadas de gestión, mutuales patronales, etc. No hubo intensión limitativa al respecto en la redacción del texto.

MANUEL ANTONIO GARRETON :

Me convence bastante la explicación de Lucho Orlandi-

ni, pero tengo dos dudas, en el inciso tercero se hace una referencia a la indigencia, no sería conveniente incorporarla en la enumeración de las contingencias sociales.

Se puede hablar de equitativa redistribución, yo creo que se debe hablar de equitativa distribución y no redistribución.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

Señala que la ley debe "proponer y regular" las formas institucionales y no establecerlas como dice el proyecto.

IGNACIO BALBONTIN :

Adhiere al texto y señala que concuerda sobretudo con el inciso final. El concepto de seguridad como en el informe se contempla es más amplio que su solo concepto jurídico. Con la participación de los trabajadores se permite que se generen mecanismos que les permiten tener un peso en la sociedad importante, a través de la inversión de estos recursos sin someterlos a riesgos.

LUIS ORLANDINI :

Respecto de la expresión "equitativa redistribución" no me detuve a pensarla, sino que se reprodujo la expresión existente. El análisis de la cotización señala que jurídicamente se pague por trabajadores y empleadores, sin embargo, los economistas expresan, que el pago se realiza a través de los precios de las mercancías y servicios que se otorgan. Aquí hay una represión ya que por vía de los precios, los obreros financian las prestaciones a los que tienen más. Esto, sin embargo, es relativo, ya que la metodología es de seguridad relativa. La idea de afirmar que la distribución es equitativa esta en la esencia, por lo que mantener o sacar la expresión "equitativa" no quita ni pone nada.

Esta de acuerdo con lo propuesto por Pedro Jesús Rodríguez.

PATRICIO AYLMIN :

Propone reemplazar la expresión "establecer" por "regular". El "proponer" se usa mas como impulsar a otros y no impulsarse a si mismo.

MANUEL SANHUEZA :

Propone suprimir la expresión "las " del inciso N° 1, línea 1 y agregar después de la expresión "establecer", la expresión "o regular".

SE ACUERDA.

LAUREANO LEON :

Es responsabilidad del Estado el formular la política de seguridad social, es importante señalar esto, ya que ello impide la utilización de

los recursos de los trabajadores, que pueden alcanzar a sumas astronómicas, en instrumentos financieros o empresas que pueden quebrar y dejar a los trabajadores sin su provisión, más aún cuando no están respaldados por el Estado. No sólo en este aspecto llega el embate, sino también en el sentido de aumentar las cotizaciones sindicales para la provisión, teniendo presente que en los últimos años, los empresarios han bajado en 10 puntos sus aportes. Por ello insistiría en que es responsabilidad del Estado la formulación de la política de seguridad social.

Por último, yo creo que en relación con el inciso final, no estoy de acuerdo con la participación de empleadores en la gestión del sistema. El sistema debe ser gestionado por los trabajadores en conjunto con el Estado.

LUIS ORLANDINI :

El texto citado por Laureano León, es del Acta Constitucional N° 3, no tengo escrupulo en que lo pongamos, sólo que no me pareció necesario, ya que la ejecución de las políticas corresponde al Estado lo que es natural.

Respecto al segundo punto planteado, estoy influido por la doctrina tripartita de la OIT, creo en la solidaridad como un principio de la organización social. Tengo la experiencia que la participación de los empleadores junto a los trabajadores en los consejos, lo que fue útil para la superación de los trabajadores y su adquisición de experiencia. Hoy los empleadores han expresado su decisión de dejar a los trabajadores la gestión. Creo que debe establecerse que "debe dejarse a los trabajadores y demás interesados" la operación de tales sistemas.

SE ACUERDA esta redacción.

SE ACUERDA : dejar redacción definitiva del texto de sobre derecho a la Seguridad Social, a don Luis Orlandini.

Se levanta la sesión a las 11,05 Hrs.

HNA/mpdr.