



¿Obras o sueldos? Los límites de la gestión municipal en Chile. El caso de Concepción (1935-1963)

Andrés Rojas-Böttner^(*)

ARK-CAICYT: <https://id.caicyt.gov.ar/ark:/s24690732/skeyr3fh2>

Resumen

El artículo aborda la gestión municipal en Chile en el periodo 1935-1963, a partir del estudio de sus decisiones de gasto. En particular, se analizan la cantidad de funcionarios, los requisitos de selección y el peso de sueldos y salarios dentro de los presupuestos de la Municipalidad de Concepción. Con ello se contribuye a dos debates sobre los gobiernos locales: la insatisfacción con los servicios comunales y las críticas a un eventual exceso de personal contratado. Las principales fuentes utilizadas son los presupuestos municipales, las actas de las sesiones del concejo municipal y la prensa regional. Los principales hallazgos dan cuenta de una gestión municipal sumamente limitada en su capacidad de llevar adelante obras y proyectos, una creciente dependencia a la inversión del nivel central y el muy significativo peso de sueldos, salarios y derechos laborales dentro de los presupuestos disponibles.

Palabras clave: Burocracia; Municipalidades; Centralismo; Finanzas locales; Chile.

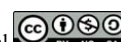
Works or Salaries? The Limits of Municipal Management in Chile. The Case of Concepción (1935-1963)

Abstract

This article addresses municipal management in Chile during the period 1935-1963, based on a study of its spending decisions. In particular, it analyzes the number of civil servants, selection requirements, and the weight of salaries and wages within the budgets of the Municipality of Concepción. This contributes to two debates about local governments: dissatisfaction with communal services and criticism of a potential excess of contracted personnel. The main sources used are municipal budgets, minutes of municipal council meetings, and the regional press. The main findings reveal a municipal management that was extremely limited in its capacity to carry out works and projects, a growing dependence on central investment, and the very significant weight of salaries, wages, and labor rights within the available budgets.

Keywords: Bureaucracy; Municipalities; Centralism; Local finances; Chile.

^(*) Licenciado en Historia (Universidad de Chile), Chile. Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos (Universidad Alberto Hurtado), Chile. Doctor en Historia Contemporánea (Universidad Autónoma de Madrid), España. Académico Investigador (Universidad Autónoma de Chile), Chile. Email: andres.rojas@uaautonoma.cl ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9397-0038>



¿Obras o sueldos? Los límites de la gestión municipal en Chile. El caso de Concepción (1935-1963)¹

Introducción

En el año 1935 las elecciones municipales en Chile se reactivaron tras casi una década de autoridades locales designadas por el Ejecutivo en las principales ciudades del país, como es el caso de Concepción. Dicha medida fue tomada en un contexto de sucesivas intervenciones militares ocurridas durante la segunda mitad de la década de 1920, dentro de las cuales destaca la figura del dictador Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931). Para los militares golpistas, las municipalidades eran deficientes en la gestión de los servicios locales y estaban sometidas a la perniciosa influencia de los partidos políticos, quienes distorsionaban la administración con la imposición de sus intereses (Rojas, 2020). Por ello, los militares buscaron despolitizar los gobiernos locales, a través de la designación de vocales para componer las llamadas Juntas de Vecinos, en reemplazo del Concejo Municipal. A pesar del intento de darle un rol netamente administrativo al municipio, al cabo de unos años del fin la dictadura de Ibáñez las elecciones se reestablecieron, enarbolando la importancia de la representatividad y legitimidad de las autoridades. En cierto sentido, la nueva etapa institucional abierta en 1935 era vista como una oportunidad para redimir al cuestionado municipio y demostrar su rol como agente del desarrollo local. Sin embargo, ello no ocurrió. En las décadas siguientes se reforzó la idea de las municipalidades como instituciones débiles, que cumplían un discreto rol (Salazar, 2019). Tanto es así que a mediados de los sesenta el consenso es amplio entre los especialistas para definir la situación de las municipalidades como crítica (Plandes, 1966).

La literatura ha planteado elementos relevantes para entender este magro desempeño. Por un lado, se apunta a la reducción de la autonomía, las competencias y los recursos disponibles que van a experimentar las municipalidades durante el segundo tercio del siglo XX. El nivel central tendrá un grado de injerencia mayor desde fines de la década de 1920, a través del Departamento de Municipalidades y la centralización de la recaudación a través de la creación de tesorías comunales —y no municipales— (Rojas-Böttner, 2022). Además, en el periodo bajo estudio se llevará a cabo una clara disminución de las competencias municipales, las que fueron paulatinamente absorbidas por el nivel central, por ejemplo, en materia de sanidad pública, beneficencia, caminos, fiscalización de precios, entre otras (Salazar, 2019; Simón Ruiz y Sánchez Andaur, 2020). Esto fue consolidando un rol cada vez más acotado, lo que era resentido por los regidores como una invasión a las atribuciones propias del municipio. Como último punto, la reducción de sus fuentes de ingresos y la imposición de contribuciones para el financiamiento de organismos ajenos a la corporación, fue otro elemento que restringió la función municipal, al tiempo que el nivel central experimentaba una fuerte expansión de personal y funciones (Urzúa Valenzuela y García, 1971). Si bien durante el periodo estudiado la Ley de Rentas Municipales de 1931 fue modificada en dos ocasiones, —en 1945 y 1954—,² sus alcances fueron limitados, por lo que la situación financiera en general se mantuvo frágil (Salazar, 2019; Plandes, 1966).

A pesar de estos aportes de la literatura, todavía la comprensión del mal desempeño municipal es limitada, en especial desde una perspectiva interna. Sabemos poco del funcionamiento dentro de los municipios y de los usos que se le dan a los recursos disponibles. Uno de los puntos que requieren ser profundizados es respecto del personal empleado. Los obreros y empleados municipales son relevantes porque son los encargados de concretar —o no— las políticas y servicios municipales, se relacionan con la ciudadanía, representan un componente importante en

¹ Este trabajo ha sido desarrollado en el marco del proyecto Fondecyt Iniciación N° 11241284, "Carrera burocrática municipal y competencia partidista en Chile. Los casos de las comunas de Valparaíso y Concepción (1935-1958)", del cual el autor es el investigador responsable.

² Ley 8121 del 21 de junio de 1945; Ley 11704 del 20 de octubre de 1954. La primera ley incrementa el porcentaje de cobro de algunos impuestos existentes, además de crear otros nuevos, como el cobro de 1% a sitios eriazos o la mitad del valor de la primera inscripción de un vehículo. En la segunda, entre otras, incluye una contribución extraordinaria de un 1 por mil del avalúo de bienes raíces y un porcentaje (15%) a ser distribuido por el fisco de lo recaudado por impuestos a la renta de segunda y tercera categoría. Las fuentes de ingresos son clasificadas en cinco tipos por la ley de 1954: a) bienes municipales (arriendo o venta); b) establecimientos municipales (mataderos, mercados, etc.), c) impuestos (bienes raíces, mobiliarios, patentes, etc.), d) concesiones y pagos de servicios (planos, estudios de suelo, inspección de fábricas, etc.) y e) rentas varias (multas, remates, etc.).

cualquier presupuesto y además tienen capacidad de incidencia —y presión— en las decisiones de las autoridades locales (Meier y Bohte, 2006; Peters, 2018). Durante el periodo analizado surgen críticas a un eventual exceso de trabajadores, lo que levantaba sospechas sobre su utilización como una recompensa por el apoyo político —patronazgo—.

El presente artículo analiza la evolución del personal disponible en la municipalidad de Concepción y el peso que representan los sueldos y salarios en los presupuestos. Ello permite abordar dos críticas que son relevantes para entender lo municipal en Chile: los cuestionamientos a la calidad de los servicios comunales y las percepciones sobre un eventual exceso de personal contratado. Buscamos explicar qué tan relevante es el pago de sueldos como factor para explicar el magro desempeño de los gobiernos locales.

Se ha seleccionado el caso de la Municipalidad de Concepción por varias razones. En primer lugar, porque es una municipalidad grande y con funciones complejas, que administra la tercera ciudad más poblada de Chile. A mismo tiempo, nos permite descentrar la mirada sobre las instituciones políticas y la relación entre los actores de la periferia y el centro. Aunque opacadas dentro de las narraciones homogenizantes de la estatalidad, las municipalidades fueron la principal institución pública para la mayor parte del país, debido a la desigual distribución del Estado (O'Donnell, 1993; Fernández, 2007). En segundo lugar, en el periodo analizado Concepción se encuentra en un proceso de expansión urbana acelerada, asociada a la instalación de nuevas industrias y la intensificación de la atracción de los flujos de migración desde el campo, lo que implicó un reforzamiento de la demanda por mayor cobertura y calidad de los servicios comunales. Finalmente, Concepción cuenta con gran disponibilidad y continuidad de fuentes, lo que es excepcional para el caso chileno. Respecto de estas, principalmente se utilizaron los presupuestos municipales, el boletín de las sesiones del Concejo Municipal, la revista *Cabildo* (Asociación de Empleados Municipales), el periódico *El Obrero Municipal* (Unión de Obreros Municipales), además de las editoriales y noticias de la prensa regional, en particular de los diarios *El Sur* y *La Patria*, representantes de las dos tendencias políticas predominantes en la ciudad —radicalismo y conservadurismo, respectivamente—. La variedad de fuentes nos permite tener perspectivas de diversos actores relacionados con la administración municipal, tales como los ediles, sus trabajadores y grupos de opinión pública —tanto partidista como ciudadana—.

El periodo estudiado abarca desde 1935 hasta 1963. Inicia con la mencionada reactivación de las elecciones locales y cierra en 1963, año de elección municipal que puede considerarse como el inicio de una etapa de mayor polarización política. En términos globales, el periodo definido permite analizar la tensión entre las necesidades de una correcta administración y las demandas de la política partidista en los espacios locales. Por un lado, existe la necesidad de fortalecer la gestión municipal, frente a la mayor complejidad de los servicios urbanos. Por el otro, asumir la presión de los partidos políticos por reforzar sus redes de influencia. Como ha planteado la literatura, en dicho periodo se consolida un sistema de partidos altamente competitivo en todos los niveles territoriales, enraizado en la sociedad y con una amplia distancia ideológica (Moulian, 2006), en el cual cumplen un rol fundamental los intermediarios políticos en la atracción de recursos para las localidades a través de la vinculación con el Estado y los partidos, a cambio de respaldo electoral (Valenzuela, 1977). En medio de esa tensión podemos situar el empleo municipal —y estatal—, que en otros contextos ha sido un recurso importante a disposición de los partidos políticos para compensar a sus adherentes (Dreyfus, 2012; Grindle, 2012; Horowitz, 2007).

Si bien no es el foco de este artículo el estudio de prácticas políticas de patronazgo, se debe señalar que en Concepción no son excepcionales las alusiones a la relevancia de los vínculos políticos en cuanto a contrataciones y ascensos. Algunos ejemplos nos permiten respaldar esta afirmación. En 1935 el liberal Alberto Kurt criticó “las ofertas muy dudosas de empleos y prebendas a los electores”.³ Un año después, algo similar va a emerger en la disputa ocurrida en el Concejo Municipal entre los regidores Manuel Gutiérrez y Antenor Vidal, en la que el primero le espeta al segundo: “ya estará tranquilo porque ha logrado desarmar el feudo del Partido Demócrata. ... Tengo ya noticias de que gestiona la colocación de algunos mayordomos socialistas para

³ *La Patria*, Concepción, 07 de abril de 1935, p. 6.

reemplazar a demócratas”.⁴ Como último ejemplo, dos años después, los candidatos de la coalición centroizquierdista Frente Popular criticaban “las conveniencias meramente personales de los eternos empeñados en dar solución a todo a base de empleos nuevos”.⁵ Como se desprende de estos ejemplos, la idea de que los vínculos políticos eran un factor relevante en relación con el empleo municipal, no sólo en Concepción, sino que como un fenómeno generalizado.⁶

El artículo se estructura en cuatro capítulos y una conclusión. En primer lugar, se presenta una caracterización de los cambios experimentados por la expansión de la ciudad de Concepción y los desafíos para la administración municipal. Luego, se entrega una descripción general del funcionamiento de las municipalidades y se aborda la percepción sobre su desempeño en cuanto a las obras y proyectos realizados. En un tercer apartado, se analizan la evolución del número de personal municipal y su peso en los presupuestos disponibles. En un cuarto capítulo, se discute la eficacia de los esfuerzos normativos por limitar la contratación de personal municipal. Finalmente, se plantean las conclusiones del estudio.

Los desafíos de las transformaciones urbanas de Concepción

La ciudad de Concepción está localizada en la zona centro sur de Chile, a unos 500 kilómetros de distancia con la capital, Santiago. A mediados de la década de 1930 la ciudad atraviesa una serie de transformaciones socioeconómicas, experimentando un proceso de cambio en su matriz productiva, desde el predominio de las actividades agrícolas y comerciales hacia las de tipo industrial (Hernández, 2014; Mazzei de Grazia, 2015). Esto va a producir un cambio en su fisonomía urbana. A lo largo de todo el período se posiciona como la tercera mayor urbe del país, con un crecimiento demográfico más lento que Santiago, pero paulatinamente convergente con la población de la segunda urbe del país, Valparaíso (Maturana Miranda y Rojas Böttner, 2015).

La ciudad se convertirá en el centro de un área industrial intercomunal, en especial a partir de las políticas estatales de industrialización impulsadas a mediados de siglo, dentro de las cuales destaca la instalación de la gran usina de Huachipato en la vecina comuna de Talcahuano. Durante el periodo, Concepción adopta un decidido carácter urbano. Esto va a implicar un enorme desafío para la provisión de servicios urbanos fundamentales, tales como el agua potable, alcantarillado, pavimentación, alumbrado público, aseo y ornato, etc. En otros contextos, estos procesos de transformación urbana han generado un debate profundo sobre el funcionamiento municipal y la naturaleza de sus autoridades —técnica o representativa— (Clarke, 2012; Gauvin, 1972).

La ciudad arrastraba dificultades en estas materias en las décadas anteriores en varios sectores de la ciudad, debido, entre otras cosas, a los altos montos requeridos y a su complejidad técnica (Martínez, 1899).⁷ Precisamente, es una crítica recurrente la limitada cobertura de algunos servicios urbanos en algunos barrios, como Chillancito o La Pampa. Su mención es común en las promesas de los candidatos y en los reclamos de parte de los regidores. Por ejemplo, en la elección de 1935, el candidato liberal Alberto Kurt señaló que “siendo las rentas comunales una contribución directa o indirecta de todos los vecinos, su inversión debe también ‘beneficiar a todos los vecinos’; de consiguiente no es una gracia sino una obligación extender los servicios municipales ‘a todos los barrios’”.⁸ En la misma línea, el candidato conservador Domingo Izquierdo afirmaba: “trabajaremos con especial empeño en obtener la implantación de los servicios más indispensables en los barrios alejados”.⁹ En un último ejemplo, el regidor socialista Antenor Vidal, es más categórico:

Ha sido la tendencia invariable de las autoridades municipales de Concepción, concretar el máximo de sus actividades a servir a un determinado sector de la ciudad,

⁴ Boletín Municipal, sesión ordinaria, 25 de agosto de 1936, p. 31.

⁵ *El Sur*, Concepción, 27 de marzo de 1938, p. 18.

⁶ Durante las sucesivas convenciones de empleados municipales realizadas en el periodo, es común la queja sobre las influencias políticas en contrataciones y ascensos. Se apunta con especial énfasis al rol del consejo de jefes de oficina, quienes son los encargados de evaluar el desempeño de los trabajadores. De forma reiterada se pide la supresión o modificación radical de esos consejos. Por ejemplo, ver *Cabildo*. Santiago, Enero-junio, 1953. Nros. 51-57; *Cabildo*, Santiago, Junio de 1955, nro. 76.

⁷ Alcaldía de Concepción, 1913; Municipalidad de Concepción, 1921.

⁸ *La Patria*, Concepción, 7 de abril de 1935, p. 6.

⁹ *La Patria*, Concepción, 4 de abril de 1935, p. 6.

al sector que comprende la parte comercial y el llamado barrio residencial: ahí se han invertido casi en su totalidad ... las entradas municipales. Solo por excepción se ha puesto un poco de atención en los barrios populares, extensos y populosos, los que se han abandonado a su propia suerte.¹⁰

Esos barrios alejados eran la nueva periferia que, desde inicios del siglo XX, se venía formando fuera del trazado original de la ciudad (Pérez Bustamante y Fuentes Hernández, 2012). Además, durante el periodo, Concepción se vio afectada por dos grandes terremotos (1939 y 1960),¹¹ los que provocaron una gran cantidad de pérdidas humanas y daños muy significativos en la infraestructura urbana, agravando el problema del déficit habitacional y expandiendo la vivienda precaria en la nueva periferia. Se ha estimado que en el primero más del sesenta por ciento de las casas y edificios quedaron inutilizables, debido al predominio de frágiles construcciones de adobe o ladrillos sin enferraduras (Cartes y Mihovilovich, 2022). El segundo, en 1960, también tuvo consecuencias devastadoras, dejando 125 muertos, 4.000 casas destruidas y 3.000 inhabitables (Pacheco, 1997, p. 79). La reconstrucción fue una preocupación que estuvo presente varios años en las prioridades municipales, muchas veces en tensión con las autoridades e instituciones centrales que tomaron el rol protagónico¹², a quienes se les cuestionaba la desatención y excesiva burocracia en la respuesta (Aliste y Pérez, 2013). Ambos terremotos generaron “transformaciones a gran escala que modificaron la imagen de sus barrios y la extensión de sus márgenes” (Pérez Bustamante y Fuentes Hernández, 2012, p. 15).

Por otra parte, el proceso de expansión urbana que vivían Concepción y otras ciudades del país, a diferencia de otras naciones, no ocurrió en paralelo a un fortalecimiento de las administraciones locales. Más bien, se produjo una doble dificultad o, como lo define un autor, “un hecho paradójico”, ya que “a mayor aumento de las poblaciones y, por consiguiente, de sus necesidades urbanas, ha sucedido una reducción de los ingresos efectivos de las municipalidades” (Varas Guzmán, 1944, p. 32). Aunque, como veremos, lo señalado por Varas debe ser matizado, para el caso de Concepción, efectivamente la comuna experimentó un importante crecimiento, pasando de 85.813 habitantes en 1930 a 148.078 en el año 1960.¹³

Gestión municipal y balance de los logros

Los espacios locales en Chile estaban divididos según un criterio político y otro administrativo. Así, la subdelegación (unidad política, a cargo de un subdelegado del gobierno) coincide territorialmente con los límites de la comuna (unidad administrativa, a cargo de las municipalidades) (Gil, 1969). Aunque debilitadas, las municipalidades en el periodo estudiado todavía cumplen una serie de funciones importantes para la vida cotidiana de las personas, teniendo atribuciones en materias de aseo y ornato, transporte público, mercados de abasto, normas de construcción, fomento de la cultura, vigilancia del consumo de alcohol, alumbrado público, etc.

Para cumplir con esas funciones, que excedían en la práctica las posibilidades de la mayoría de las corporaciones, se estableció a partir del reglamento de 1928 un marco común nacional para la gestión municipal, a través de distintos departamentos, cuya existencia dependía de los ingresos de cada comuna. A mayores ingresos, mayor complejidad y tipos de funciones que podían asumir (Departamento de Municipalidades, 1930). Este marco fue definido desde el centro, como parte de las medidas de intervención implementadas por la dictadura de Ibáñez. Resultaba obligatorio para los gobiernos locales, pues de lo contrario sus presupuestos eran rechazados.

Por eso, la municipalidad de Concepción se organizaba inicialmente en siete departamentos, a cargo de un respectivo jefe/a de oficina. Estos departamentos son Alcaldía y secretaría; Aseo; Obras, ornato y urbanización; Sanidad y bienestar; Defensa municipal; Contabilidad y control y

¹⁰ Boletín Municipal, Actas municipales. Sesión ordinaria, 11 de junio de 1935, p. 11.

¹¹ El Terremoto de 1939 tuvo como epicentro la ciudad de Chillán (a 82 km. de Concepción), mientras que el terremoto del 21 de mayo de 1960 tuvo como epicentro Concepción (al día siguiente, hubo otro terremoto en Valdivia, que también afectó a Concepción).

¹² Una de las medidas impulsadas por el gobierno central para gestionar las consecuencias del terremoto fue la creación en 1939 de la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, de carácter semifiscal.

¹³ Dirección de Estadística y Censo, 1964.

Subsistencias. En 1942 se sumó un departamento de Transporte Público. La mayor parte de los empleados y obreros se desempeñan en los departamentos de Aseo y de Obras, ornato y urbanización, lo que nos orienta sobre las principales tareas realizadas.

A pesar de esta organización, una serie de indicios nos dan cuenta de que la municipalidad tenía una capacidad muy limitada para emprender nuestros proyectos u obras. Tal como señala el regidor Orlando Baettig en 1948, “es triste decir que desde hace más o menos diez años no se realiza una sola obra nueva”.¹⁴ En la misma línea, una carta enviada al diario *El Sur* se refiere de forma pesimista a las realizaciones de los últimos años como “proyectos que lamentablemente, son pocos de enumerar y que han sido realidad. ¿Cuántos? No vale la pena designarlos en una crónica rápida”.¹⁵

Al mismo tiempo, durante el periodo analizado queda en evidencia la profunda dependencia que tiene la ciudad respecto del nivel central. Diversas fuentes corroboran la profundización de esta dependencia comunal a los proyectos de inversión impulsados desde ministerios y empresas del Estado. A mediados de la década de 1940, se percibía que “las obras de progreso local, de alguna importancia, han sido ejecutadas, salvo raras excepciones, por el Estado, los particulares o empresas públicas diversas” (Varas Guzmán, 1944, p. 30). Es decir, una obra municipal caería dentro de esas raras excepciones. Algo similar plantea el alcalde Alejandro Gutiérrez, cuando deja ver esta dependencia en diversas materias, por ejemplo, respecto del agua potable, sobre la instalación de restaurantes populares, en materias de pavimentación, energía eléctrica y turismo. Incluso, en algunas materias abiertamente proponía realizar el traspaso definitivo, solicitándose por ejemplo la expropiación de la empresa de agua potable municipal y el financiamiento íntegro de la policía (Carabineros de Chile) por parte del nivel central.¹⁶

En referencia al rol de los últimos alcaldes, el diario *El Sur* se refería a las “[...] antesalas interminables en las oficinas ministeriales, en busca de la cooperación gubernativa para activar el progreso local”.¹⁷ Lo propio critica el diario *La Patria* al señalar que “los municipios están solo marcando el paso, en espera de que venga el legislador a liberarlos de parte siquiera de las férreas ataduras que amarran las fuentes productoras de rentas al carro del fisco”.¹⁸

Un último ejemplo, particularmente gráfico, es lo señalado por el alcalde Antonio Burgos en una entrevista en 1946:

Quiero que las principales necesidades de la ciudad sean solucionadas. Para ello no descansaré ni un solo instante. Golpearé todas las puertas y dependencias del Estado y detendré hasta en la calle a todos los altos funcionarios de la administración pública [...] para exigirles lo que en justicia le corresponde a nuestra ciudad (Zapatta Silva y Echevarría H., 1946, p. 15).

Como se aprecia, el municipio va asumiendo un rol cada vez más secundario, demostrando muy poca capacidad de realizar iniciativas nuevas, mientras que las inversiones relevantes vienen desde el nivel central y dependen de la capacidad de las autoridades locales de atraer o acelerar los proyectos, gracias a sus conexiones políticas. Esta dependencia ha sido estudiada para fines de los sesenta (Valenzuela, 1977), aunque estos indicios nos sugieren su existencia al menos tres décadas antes. Ahora bien, teniendo en cuenta esta limitada capacidad de ejecutar obras, abordaremos el controvertido aspecto sobre la cantidad de personal municipal.

Los trabajadores municipales: ¿son demasiados?

Con cierta frecuencia emergen en la prensa o incluso en las propias sesiones del Concejo Municipal afirmaciones sobre un exceso de personal, lo que sin embargo no parecía traducirse en una gestión urbana satisfactoria. Antes de abordar su cantidad, brevemente vamos a analizar los requisitos para ingresar como empleado u obrero. A partir de la promulgación del Estatuto

¹⁴ Boletín Municipal. Sesión ordinaria, 30 de noviembre de 1948, p. 101.

¹⁵ *La Patria*, Concepción, 04 de marzo de 1956, p. 3.

¹⁶ Municipalidad de Concepción, 1938.

¹⁷ *El Sur*, Concepción, 3 de abril de 1938, p. 9.

¹⁸ *La Patria*, Concepción, 2 de abril de 1938, p. 3.

Administrativo Municipal de 1937 (Ley 6038), se establecen lineamientos generales respecto de los requisitos para ser empleado de planta o a contrata, aunque en última instancia dependía de los reglamentos específicos emanados desde las propias municipalidades.

Los requisitos establecidos por la ley para ser empleado fueron: ser chileno, tener más de 18 años, no haber sido condenado o estar procesado por delito que merezca pena aflictiva; y “poseer los conocimientos, títulos y demás condiciones que exijan los reglamentos especiales de la Municipalidad respectiva” (art. 7). Este último punto debía acreditarse con un certificado del examen o con los antecedentes de estudios y prácticas necesarias, o con el título correspondiente, y la honorabilidad y buena conducta, “con un certificado de antecedentes de dos o más vecinos conocidos de la localidad”.

Como se aprecia, la ley establece un margen de flexibilidad para que, según la naturaleza del cargo, se acredite la idoneidad. La definición precisa de la forma en la cual se acredita aquello es materia propia de cada municipalidad y de su reglamento interno. No hemos encontrado antecedentes sobre el reglamento o sobre los procedimientos utilizados para acreditar la idoneidad, siendo posible que por entonces no existiere, como pasaba en la capital, donde “a pesar de que la Ley fue promulgada hace ya cerca de veinte años, la I. Municipalidad de Santiago no ha dictado un Reglamento determinando los conocimientos que se requieren para ser funcionario de la primera Comuna del país”.¹⁹

Desde mediados de la década de 1940 estos criterios también fueron adoptados en Concepción para el caso de los obreros, con la salvedad del requisito sobre conocimientos o títulos (Cadiz Marín, 1946). De hecho, como era reconocido por los regidores, buena parte de los obreros era analfabeto. Este asunto fue abordado en 1948, cuando se planteó la necesidad de “buscar los medios de darle educación a los obreros analfabetos que existen entre el personal de obreros municipales... [puesto] que es necesario levantar el nivel cultural de su personal mediante medidas adecuadas”. La idea encontró respaldo en el resto de regidores, como Gastón Bianchi, para quien la situación actual “contribuye a que hayan bastantes sumarios por esta misma causa, que los lleva a cometer errores y faltas de respeto a sus jefes y a sus mismos compañeros”.²⁰

A partir de la información expuesta, es posible establecer que existen requisitos simples para ingresar como trabajador municipal, salvo para los cargos especializados, como Director de Obras, en que por ley se exigía un determinado título. Teniendo en cuenta estos antecedentes, analizaremos ahora el controvertido asunto del número de funcionarios.

En el contexto nacional, la Municipalidad de Concepción es una de las más grandes, lo cual se condice con el tamaño de su población. A inicios de la década de 1940 cuenta con una planta de empleados similar a ciudades como Valparaíso y Viña del Mar, pero muy inferior a la de la municipalidad capitalina, que tiene entre 7 y 8 veces más empleados. Debido a que la fuente utilizada expresa cifras en rangos, no es posible ser precisos en la comparación, aunque sí se puede establecer que en cuanto al número de empleados municipales por cantidad de habitantes, Concepción está en un punto medio entre Valparaíso y su rica ciudad vecina, Viña del Mar.²¹

A pesar de esto, en cuanto a finanzas, la situación de Concepción dista de su rango, quedando lejos de las municipalidades con mayor recaudación del país. Más bien, enfrentaba una muy delicada situación presupuestaria. Tal como se quejaba el alcalde Alejandro Gutiérrez en 1938, respecto de las rentas, “ocupamos el lugar 14 entre las ciudades del país, a pesar de que por nuestra población e intensidad de vida, figuramos en tercer lugar”.²² En consecuencia, respecto de otros casos, existiría un desequilibrio entre la cantidad de empleados disponibles y la recaudación que logran. En un estudio realizado por el Director de Obras Municipales de la ciudad, concluye que “las contribuciones de bienes raíces, arrojan una cantidad anual muy baja en proporción a la población y a la extensión de la ciudad” y que “el sistema de aplicación y percepción de patentes, [es] muy anticuado, incompleto e injusto”.²³ Ambos casos dan cuenta de problemas de gestión, asociada a sus capacidades recaudatorias.

¹⁹ *Cabildo*, Santiago, enero de 1957, nro. 88, p. 36.

²⁰ Boletín Municipal. Sesión ordinaria, 10 de junio de 1948, p. 110.

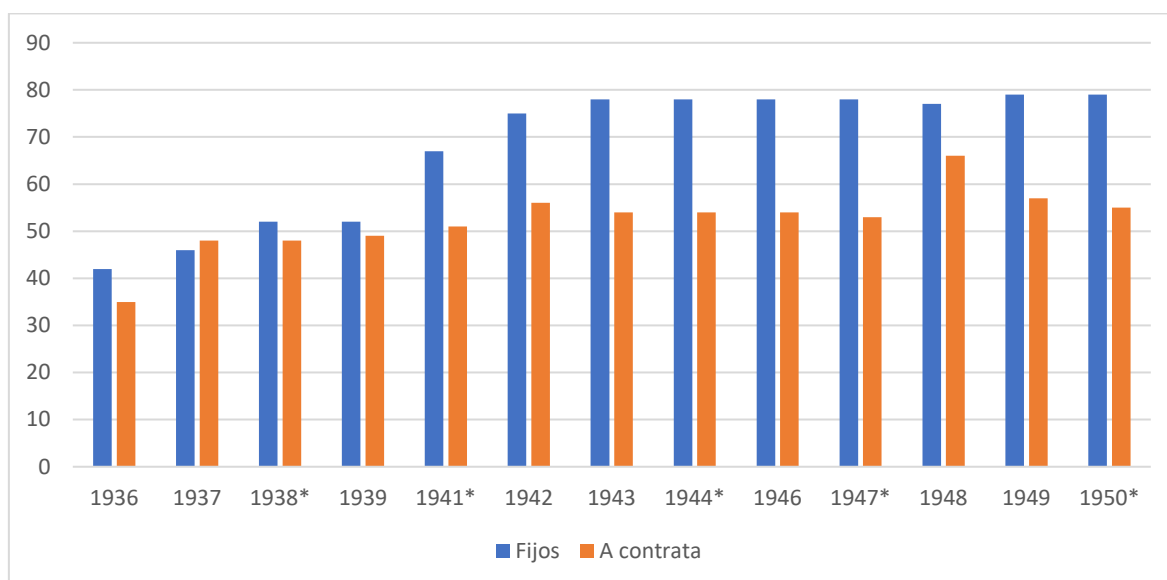
²¹ (McCaa, 1940) Según este censo, Concepción tenía 92.364 habitantes; Valparaíso 215.614; Viña del Mar 70.013; y Santiago 639.546.

²² Municipalidad de Concepción, 1938, p. 4.

²³ Boletín Municipal. Sesión ordinaria, 28 de septiembre de 1937, p. 50.

En términos reales, desde 1936 hasta fines de los cincuenta, el presupuesto se duplicó, mientras que la población comunal creció a un ritmo ligeramente menor —1,73 veces—. ²⁴ Esta pequeña mejora en la disponibilidad de recursos por habitante no cambia de forma significativa la situación de las finanzas locales. Esto es relevante para sopesar las críticas sobre un número excesivo y con un crecimiento injustificado de los cargos municipales —empleomanía—, generalmente atribuido a compromisos políticos. Teniendo en cuenta estos antecedentes, analizaremos en forma global la cantidad de empleados, ²⁵ en las categorías fijos y a contrata —ver gráfico 1—.

Gráfico 1. Número de empleados por categoría contractual (1936-1950)



Fuente: elaboración propia en base a presupuestos municipales de cada año. *Año de elección municipal (abril). Información no disponible para años 1940 y 1945.

Tal como se aprecia, a partir de la década de 1940 hay un incremento relevante en el número de empleados. A lo largo del periodo 1936-1950 tenemos un incremento de un 88% de los empleados fijos, mientras que los empleados a contrata se elevaron en un 57%. Esto no pasó inadvertido en la ciudad. A fines de 1949, el regidor Orlando Baettig señaló: “nos hemos hecho eco de la opinión pública, que dice que la municipalidad está excedida en el porcentaje correspondiente a su planta de empleados; debemos reconocer que esto es efectivo, y que es necesario adoptar una medida enérgica”. ²⁶ Efectivamente, se trata de un incremento importante, cercano al crecimiento porcentual promedio experimentado por las distintas reparticiones del nivel central. ²⁷ Por supuesto, las magnitudes son muy distintas entre unos y otros, y estos incrementos no implican necesariamente que la Municipalidad de Concepción tenga una cantidad enorme de funcionarios. En 1950 cuenta con 79 empleados de planta y 55 a contrata, para una ciudad que registrará 120.099 habitantes dos años después en el censo. ²⁸

A partir del presupuesto para el año 1951, debido a los cambios introducidos en la ley 9.798, que establece la creación de una planta general, una planta administrativa y otra de obreros, fue necesario un re-encasillamiento general de los funcionarios. Debido a que la ley permitía modificaciones a propuesta de los alcaldes, no hay total correspondencia de estas categorías con las anteriores, ²⁹ por lo que se ha optado por analizar por separado a partir de ese año (ver tabla 1).

²⁴ Considerando la información intercensal 1930-1960.

²⁵ La información de los presupuestos no permite realizar este ejercicio para el caso de los obreros/jornaleros en el periodo 1936-1950, debido a su agrupación en categorías genéricas.

²⁶ Boletín Municipal. Sesión ordinaria, 4 de agosto de 1949, p. 8.

²⁷ (Urzúa Valenzuela y García, 1971) Si bien la situación es diversa entre los distintos ministerios, a partir de los datos expuestos en esta fuente, el incremento sería de un 67% en el mismo periodo.

²⁸ Servicio Nacional de Estadística y Censos, 1953.

²⁹ Entre otras cosas, la planta permanente y parte de la planta suplementaria se fusionarían en la planta general. La propuesta sobre quienes de la suplementaria pasarían a integrar la general correspondía a cada alcalde (ver art. 9).

Tabla 1. Personal de planta. Municipalidad de Concepción (1951-1964)

Año	Planta general	Planta administrativa	Planta de obreros
1951	102	37	273
1952	93	36	258
1953	93	47	240
1954	90	44	242
1955	75	33	112
1957	72	25	210
1958	70	22	225
1959	85	22	230
1960	85	21	245
1961	82	17	250
1962	96	17	260
1963	97	17	290
1964	101	17	316

Fuente: elaboración propia en base a presupuestos municipales de los años respectivos. Año 1956 sin información disponible.

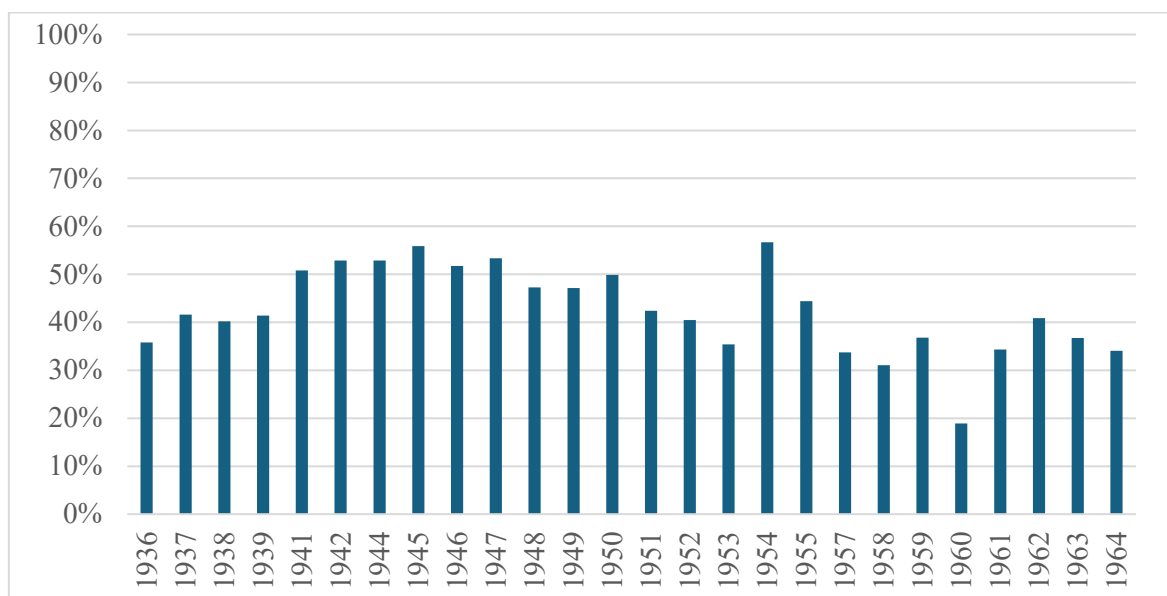
Al analizar el periodo 1951-1964 se aprecian mayores oscilaciones en el personal que en la década y media anterior. En las dos primeras categorías se produce una disminución (mínima en la General, significativa en la Administrativa). Esto probablemente se relaciona con el mayor costo por cada trabajador debido a los nuevos beneficios laborales, en materias como asignación familiar, pensión de invalidez y atención médica. En efecto, durante las décadas de 1940 y 1950 la activa movilización de las agrupaciones de empleados y obreros municipales les permitió mejorar sus condiciones laborales y de seguridad social, reduciendo la brecha existente respecto de empleados y obreros del nivel central (Rojas-Böttner, 2023).

Respecto de los obreros, la situación es distinta, puesto que como categoría crecen un 19% en trece años, crecimiento que, aunque es moderado, lleva a que al final del periodo estudiado sean prácticamente dos tercios del personal. Este último punto reafirma algo ya sugerido por la literatura, que es el marcado énfasis en labores de aseo y ornato, y el papel cada vez más vaciado de las municipalidades, situación de la cuales se quejaban sus autoridades (Salazar, 2019; Simón Ruiz y Sánchez Andaur, 2020).

Una conclusión que podemos sacar a partir de estas cifras es que la variación en el número de personas de la planta general —empleados de escritorio— es relativamente moderada —las mayores excepciones son 1954-1955 y 1961-1962—. En cuanto a la planta administrativa, que consiste en labores de apoyo, como por ejemplo los porteros o los choferes, la tendencia —si bien no es lineal— es hacia la baja. Finalmente, la tercera categoría, la planta de obreros, es la que presenta la mayor oscilación, con disminuciones e incrementos bruscos, lo que se explica por la mayor elasticidad de las funciones desempeñadas. También es posible que funcione como una válvula de equilibrio financiero. En otras comunas, debido a los problemas de presupuesto, se procedía a la concesión de algunos servicios, lo que generaba despidos obreros masivos, como por ejemplo en Quinta Normal y La Cisterna en 1953³⁰. Si bien es difícil determinar la pertinencia de la cantidad de funcionarios para cubrir las necesidades comunales, sí podemos establecer cuánto es su peso respecto de los recursos disponibles —ver gráfico 2—.

³⁰ *Cabildo*, Santiago, n°52, enero de 1953.

Gráfico N°2. Porcentaje de sueldos y salarios sobre ingresos ordinarios (1936-1964)



Fuente: elaboración propia en base a cifras de Presupuestos de la Municipalidad de Concepción, años respectivos. Información de años 1940, 1943 y 1956 no disponible.

El gráfico 2 da cuenta de la enorme carga que significaban los sueldos y salarios en relación con los ingresos ordinarios.³¹ En promedio, en el periodo 1936-1964 el 42% de esos ingresos se destinaron a ello. A inicios de los 50 esta situación ya era insostenible, lo que forzó la discusión sobre cambios en la Ley de Rentas Municipales, la que fue impulsada también por los propios funcionarios, a través de una movilización a nivel nacional en julio de 1950, que en Concepción incluyó cierto grado de fuerza. Como relata el alcalde Leocadio Cifuentes, “cuando volvió a su oficina, en la tarde, con sorpresa pudo imponerse que se le había colocado doble candado a la puerta principal del Palacio Consistorial, con el objeto premeditado de bloquear la entrada”.³² A mediados de 1952 el debate pareció encauzarse, aunque también despertó resistencias, como la activa campaña de oposición a dicha ley por parte de la Asociación Nacional de Comercio Minorista, apoyados por la Sociedad de Fomento Fabril. La razón era que el proyecto en discusión contemplaba el alza en el pago de las patentes comerciales y a juicio de aquellos, ese dinero tendría como único destino pagar mayores sueldos.³³ En algunos casos, se cuestionaba además la calidad del personal municipal, considerando inmerecida el alza de salarios³⁴, y eventuales motivaciones políticas detrás de las contrataciones. Desde la Asociación de Empleados Municipales se respondió a estas críticas:

Con marcada insistencia se ha pretendido responsabilizar a los empleados y a los obreros municipales de la difícil situación económica porque atraviesan los gobiernos comunales del país, con sólo honrosas excepciones. Se ha afirmado que todos los ingresos que perciben las Corporaciones son destinados al pago de sueldos y salarios. Es éste un cargo que ha llegado el momento de desvirtuar enérgicamente.³⁵

Finalmente, el proyecto fue aprobado ese año. La réplica de las organizaciones de empleados y obreros municipales era que los sueldos y los beneficios laborales eran bajos, lo que en términos

³¹ A partir del año 1954 se agrega un monto destinado para suplencias, lo que en algunos años implica hasta un 1% extra al total expuesto en la tabla.

³² Boletín Municipal. Sesión extraordinaria, 17 de julio de 1950, p. 65.

³³ Como ejemplo, ver, “Los empleados municipales a la opinión pública”, 29 de julio de 1952, p. 10; “No tiene fundamentos la campaña de comercio contra la ley de rentas, 30 de julio de 1952, p. 5.

³⁴ *El Obrero Municipal*, Santiago, N°3, julio de 1952.

³⁵ *Cabildo*, Santiago, N°54, abril de 1953, p. 29.

generales era efectivo (Rojas-Böttner, 2023). El caso de Concepción muestra que el problema o los cuestionamientos se originan más por un asunto de cantidad de trabajadores que de condiciones de privilegio.

Límites en la contratación: lo formal y las prácticas

La contratación de personal, aspecto siempre controvertido, fue limitada durante la dictadura ibañista mediante un decreto elaborado por el Departamento de Municipalidades en 1928. Allí se establecía un límite de gasto en sueldos que oscilaba entre un 15 y un 25% del presupuesto, en función del nivel de ingresos de cada municipalidad —a mayor ingreso, menor porcentaje— (Rojas-Böttner, 2022). Al parecer, la medida tuvo un cumplimiento más formal que real. Ni siquiera durante el periodo con autoridades designadas hubo un cumplimiento cabal de la medida, puesto que la incorporación de personal a contrata fue utilizada como un mecanismo para sortear los límites de contratación establecidos para cada año (Varas Guzmán, 1944, p. 17). De hecho, se acusaba que la propia Junta de Vecinos de Concepción “falseó los presupuestos con el objeto de aumentar los sueldos a los empleados”.³⁶

Luego de aquel primer intento, el Estatuto de Empleados Municipales de 1937 también estableció restricciones, al definir toques a los sueldos según cada grado (art. 27) y un límite para el personal a contrata, de entre un 2 y un 4% de los ingresos ordinarios (art. 3).³⁷ En el caso de Concepción, con toda claridad esos límites no fueron cumplidos, considerando el alto número de estos funcionarios. El incumplimiento de las restricciones reglamentarias incluso provocó un conflicto entre los empleados y el regidor Moisés San Martín, quien en 1947 mediante una carta pública denunció esta situación:

Se gastan en la actualidad más de diez millones de pesos anuales en sueldos y jornales en un presupuesto de más o menos dieciséis millones, en circunstancias que, según la ley, sólo debiera invertirse por este capítulo el 30 por ciento de los ingresos, esto es, poco más de cinco millones.³⁸

Como se expone en el gráfico 3, al considerar todas las categorías, hay años en los cuales incluso se supera la mitad de los ingresos ordinarios —periodo 1941-1947 y año 1954—. Luego del *peak* alcanzado en el año 1954, en el cual los sueldos y salarios representaron un 57%, comienza un descenso. Es posible que en este descenso puede en parte ser explicado por una nueva restricción sobre el personal a jornal, presente en la Ley Orgánica de Municipalidades de 1955, la que estableció que “el monto de las remuneraciones de los jornaleros no podrá exceder del 30% del total de los ingresos ordinarios efectivos del año anterior”.³⁹

Como se aprecia, existe una disonancia entre las regulaciones y las prácticas en materia de personal, buscándose siempre un subterfugio o nueva interpretación para limitar su efecto. En realidad, más que las restricciones reglamentarias, es posible que la obtención de nuevos beneficios laborales y previsionales de los funcionarios significaran una restricción más efectiva, puesto que fueron una carga extra que llevó al límite las posibilidades de los presupuestos. A inicios de los cincuenta, las propias agrupaciones de funcionarios, en el momento en que se discutía el proyecto de reforma al Estatuto Municipal,⁴⁰ anticipaban que se trataba de una ley desfinanciada, y que “cada vez que se legisla para los municipios, los encargados de hacerlo, les imponen mayores obligaciones, sin darles los mayores recursos”.⁴¹

Por entonces, la gran mayoría de las corporaciones no cumplía o solo parcialmente las nuevas leyes, o bien, se endeudaron para ello. Por eso, los primeros años de la década de 1950 son muy

³⁶ Boletín Municipal. Sesión ordinaria 27 de agosto de 1935, p. 9. El cuestionamiento se lo hace el regidor Vidal al regidor Tapia Cruzat, quien había sido parte de la última Junta de Vecinos.

³⁷ Aquellas municipalidades con un presupuesto superior a un millón de pesos podían destinar hasta el 4%, aquellas con ingresos superior tenían como límite el 2%.

³⁸ *El Sur*, Concepción, 10 de marzo de 1947, p. 9. También publicado en *La Patria*, Concepción, 09 de marzo de 1947, p. 7.

³⁹ Ley 11.860 del 14 de septiembre de 1955, artículo 109.

⁴⁰ Ley 9798 del 11 de noviembre de 1950.

⁴¹ *Cabildo*, Santiago, N°5, sept. 1952.

conflictivos y cargados de denuncias sindicales de incumplimientos de los beneficios⁴² y tensiones con algunos de los ediles. A pesar de lo establecido en la tan discutida Ley de Rentas Municipales de 1952, la situación financiera de las municipalidades no varió demasiado. Si bien se producen mejoras, como la restitución del cobro de las patentes de alcoholes por parte de las municipalidades (50%), su impacto fue menor en cuanto a limitar el peso del sueldos y beneficios laborales dentro de los recursos disponibles. En el caso de Concepción, esto se refleja de forma muy clara en los presupuestos. Entre 1954 y 1964, el ítem “Sobresueldos fijos” —gratificaciones, asignaciones, reajuste anual— osciló entre un 24 y un 55% del monto total destinado a pagos de sueldos y salarios, en especial a partir del año 1960. Es decir, otros tipos de desembolsos asociados al personal, distintos a los sueldos propiamente tales, fueron ganando importancia dentro de los ya exhaustos presupuestos. Como vemos, la cantidad de personal municipal fue una materia compleja a lo largo del periodo en Concepción, tanto por decisiones internas, como por los cambios en materia legislativa.

La información expuesta es relevante para entender la limitada capacidad del municipio para llevar a cabo nuevos proyectos de inversión o mejoras en las obras y servicios urbanos existentes. Aunque el pago de sueldos y salarios es el principal costo fijo, debemos considerar también que existen otros costos básicos, tales como insumos, reparaciones, consumo eléctrico, etc., que reducen todavía más el dinero disponible para inversiones. Resulta muy coherente este panorama con la percepción de un municipio poco realizador y de escaso protagonismo, incapaz de generar satisfacción entre la ciudadanía, en especial entre los barrios de la nueva periferia.

Conclusiones

El estudio de la municipalidad de Concepción nos ha permitido abordar una serie de aspectos sobre el funcionamiento de las administraciones locales, en un periodo de grandes desafíos en la gestión urbana y de limitadas capacidades. En efecto, la expansión de la ciudad generó una enorme presión sobre los servicios comunales, las cuales mostraron una serie de deficiencias, tanto de calidad como de acceso. La baja disponibilidad presupuestaria fue un factor limitante para el quehacer municipal, lo que no fue solucionado con los cambios en la ley de rentas, pues a lo largo del periodo se mantiene como una constante. Sin embargo, ese no es el único factor. En este artículo hemos abordado como otro importante factor el empleo municipal. En este periodo se produjeron reiteradas críticas hacia los funcionarios municipales. La más relevante fue respecto de su número, considerado por muchos, entre ellos los propios ediles y la prensa local, como excesivo. En relación con esto, si bien la dimensión política no fue nuestro foco, es ineludible señalar las frecuentes alusiones a prácticas de patronazgo, en las cuales los vínculos con autoridades o partidos políticos serían importantes para obtener una contratación o un ascenso. Sumado a lo anterior, hemos dado cuenta de que los requisitos para ingresar como empleado o como obrero municipal son básicos, salvo cargos específicos, lo que eventualmente facilitaría su utilización como mecanismo para recompensar el apoyo político electoral.

Con la evidencia presentada en este artículo, al menos para el caso de Concepción, se pueden establecer algunos puntos al respecto. En primer lugar, es efectivo que los sueldos y salarios tenían una importancia enorme dentro de los presupuestos, dejando muy poco margen para realizar proyectos de inversión propiamente tales. Sin embargo, se debe señalar también que las sucesivas conquistas de las organizaciones gremiales a nivel nacional, al ser aprobadas sin nuevas fuentes de ingresos equivalentes, implicaron una carga extra importante para las finanzas locales, lo que llevó a algunos municipios a analizar despidos masivos e incluso la concesión de determinados servicios, como ocurrió con el aseo de las calles en otras comunas. Si bien existieron intentos legales por poner límites a las contrataciones en función de los ingresos estimados, no parecen haber sido realmente efectivos, ya que a menudo se excedían los porcentajes máximos o bien se buscaban subterfugios como el pago de gratificaciones para evadir esos límites.

Lo señalado explica la percepción de que la municipalidad destinaba demasiado de su presupuesto en pagar sueldos. Esa afirmación es totalmente razonable en años como 1954, cuando se alcanzó el *peak* de un 57% de los ingresos ordinarios. Ahora bien, a pesar de todo esto, en el caso de

⁴² Ver *Cabildo*, Santiago, números. 51-57, enero-julio, 1953.

Concepción la percepción de exceso de personal se explica más en relación a los recursos disponibles —que como vimos, siempre fueron estrechos—, que por contar con una plantilla realmente numerosa. Como consecuencia de esto, el municipio asumió un papel cada vez más secundario. Tanto los regidores como la prensa son claros en reconocer que el municipio no fue un agente relevante para las obras y proyectos de la ciudad. Por el contrario, el progreso comunal pasó a depender cada vez más de los vínculos establecidos con representantes del nivel central y los partidos políticos, a través de intermediarios políticos capaces de extraer proyectos, recursos y autorizaciones desde el centro, a cambio de respaldo electoral. Efectivamente, el municipio de Concepción destinó muchos recursos para pagar sueldos y salarios, y poco para realizar obras.

Fuentes

Municipalidad de Concepción. Presupuestos de la Municipalidad de Concepción [1936-1964]
Municipalidad de Concepción. Boletín Municipal. [1935-1954].
Diario *La Patria*, Concepción.
Diario *El Sur*, Concepción.
El Obrero Municipal, Santiago.
Boletín de Municipalidades de la República, Santiago.
Revista *Cabildo*, Santiago.

Bibliografía

Alcaldía de Concepción. (1913). *Memoria que presenta a la I. Municipalidad de Concepción el Primer Alcalde señor R. del Solar*. Moderna.
Aliste, E., y Pérez, S. (2013). La reconstrucción del Gran Concepción: Territorio y catástrofe como permanencia histórica. *Revista de geografía Norte Grande*, 54, 199-218. DOI <https://doi.org/10.4067/S0718-34022013000100011>
Cadiz Marín, L. (1946). *Algunos aspectos de la protección social de los obreros municipales*, Universidad Tecnológica Metropolitana. Recuperado de <https://repositorio.utm.cl/handle/30081993/211>
Cartes Montory, A., y Mihovilovich Gratz, A. (2022). *Concepción de antaño: 1859-1939* (Segunda edición 2022). Ediciones del Archivo Histórico de Concepción.
Clarke, N. (2012). Urban policy mobility, anti-politics, and histories of the transnational municipal movement. *Progress in Human Geography*, 36(1), 25-43. DOI <https://doi.org/10.1177/0309132511407952>
Departamento de Municipalidades. (1930). *Memoria del Departamento de Municipalidades correspondiente al período comprendido entre el 16 de Mayo de 1928 y el 31 de Diciembre de 1929*. Imprenta Nacional. DOI <https://doi.org/10.1177/0309132511407952>
Dirección de Estadística y Censo. (1964). *Población del país: Vol. v.1. Características básicas de la población*. La Dirección.
Dreyfus, F. (2012). *La invención de la burocracia: Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados-Unidos (siglos XVIII-XX)*. Biblos.
Fernández, S. (comp.) (2007). *Más allá del territorio: la historia regional y local como problema. Discusiones, balances y proyecciones*. Prohistoria.
Gauvin, M. (1972). *The Municipal Reform Movement in Montreal: 1886-1914 : (microfilm)*. University of Ottawa. Recuperado de <https://scispace.com/pdf/the-municipal-reform-movement-in-montreal-1886-1914-lanyad8hgk.pdf>
Gil, F. (1969). *El sistema político de Chile*. Editorial Andrés Bello.
Grindle, M. (2012). *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*.
Hernández, H. (2014). El Gran Concepción: Desarrollo histórico y estructura urbana. En L. Méndez Briones (Ed.), *Geografía y sociedad, el Gran Concepción: Origen, desarrollo urbano y evolución social, homenaje a Hilario Hernández Gurruchaga* (Primera edición, mayo de 2014). Ediciones Universidad del Bío-Bío.
Horowitz, J. (2007). Patrones y Clientes: El Empleo Municipal en el Buenos Aires de los Primeros Gobiernos Radicales (1916-1930). *Desarrollo Económico*, 46 (184), 569-596.
Martínez, V. (1899). *Proyectos de desagües i de agua potable para la ciudad de Concepción*. Impr. Nacional.
Maturana Miranda, F., y Rojas Böttner, A. (Eds.). (2015). *Ciudades intermedias en Chile: Territorios olvidados*. RIL editores.
Mazzei de Grazia, L. (2015). *Historia económica regional de Concepción: 1800-1920*. Ediciones del Archivo Histórico de Concepción.
McCaa, R. (Ed.). (1940). *Chile XI censo de población (1940): Recoplación de cifras publicadas por la Dirección de Estadística y Censos*. Centro Latinoamericano de Demografía, CELADE.
Moulian, T. (2006). *Fracturas: De Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938-1973)* (1a. ed). LOM Ediciones.
Municipalidad de Concepción. (1921). *Memoria que presenta a la I. Municipalidad de Concepción el primer alcalde: Abril 1921* (T. Hinojosa F., Ed.). Moderna.
Municipalidad de Concepción. (1938). *Memoria presentada por el Alcalde Don Alejandro Gutiérrez L. en sesión de 10 de Mayo de 1938 sobre la labor desarrollada durante su administración comunal*. Impr. Salesiana.
O'Donnell, G. (1993). "Estado, democratización y ciudadanía". Nueva Sociedad, 128, 62-87.
Pacheco Silva, A. (1997). *Historia de Concepción: Siglo XX*. Municipalidad de Concepción : Eds. Universidad de

Concepción.

Pérez Bustamante, L., y Fuentes Hernández, P. (2012). *Concepción: Barrios que construyeron la ciudad moderna* (Primera edición). Universidad del Bío-Bío: Municipalidad Concepción: Universidad de Concepción, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Geografía.

Peters, B. G. (2018). *The Politics of Bureaucracy*. Routledge.

Plandes. (1966). *Crisis del gobierno municipal Chileno: Cuarto seminario público 1966*. Universitaria.

Rojas, A. (2020). *El fracaso de la Comuna Autónoma en Chile (1891-1924)*. RIL Editores.

Rojas-Böttner, A. (2022). El Departamento de Municipalidades y la reestructuración del nivel municipal en Chile (1930-1948). *Tiempo Histórico: Revista de la Escuela de Historia*, 13(25), 129-150. DOI <https://doi.org/10.25074/th.v0i25.2330>

Rojas-Böttner, A. (2023). Estabilidad, ascensos y jubilación. Las burocracias municipales en búsqueda de consolidación: Chile, 1937-1954. *Historia Regional*, 50. Recuperado de <https://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/article/view/832>

Salazar, G. (2019). *Historia del Municipio y la soberanía comunal en Chile 1820-2016*. Editorial Universitaria.

Servicio Nacional de Estadística y Censos (1953). *XII Censo general de población y 1° de vivienda: Levantado el 24 de abril de 1952*. Secretaría General del Censo.

Simón Ruiz, I., y Sánchez Andaur, R. (2020). De Comuna Autónoma a empresa de barrido y alumbrado: La paulatina pérdida de control municipal en materia de aguas en Talcahuano, 1906-1969. *Tiempo histórico*, 21, 55-76. DOI <https://doi.org/10.25074/th.v0i21.1911>

Urzúa Valenzuela, G., y García, A. (1971). *Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969)*. Editorial Jurídica de Chile.

Valenzuela, A. (1977). *Political brokers in Chile: Local government in a centralized polity*. Duke University Press.

Varas Guzmán, E. (1944). *Estudio jurídico-administrativo sobre economía y finanzas municipales: Memoria de prueba*. Relámpago.

Zapatta Silva, F., y Echevarría H., J. (1946). *Municipios de Concepción: Síntesis de los problemas, aspiraciones y recursos de la Provincia de Concepción*. Impr. Concepción.

Recibido: 09/09/2025

Evaluado: 13/11/2025

Versión Final: 03/12/2025