



## Estabilidad, ascensos y jubilación. Las burocracias municipales en búsqueda de consolidación: Chile, 1937-1954

Andrés Rojas-Böttner<sup>(\*)</sup>

ARK: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s24690732/tat6wyrml>

### Resumen

*El artículo caracteriza la situación laboral de los empleados y obreros municipales en Chile entre 1937 y 1954, periodo de vigencia del primer estatuto administrativo, en el cual se avanza en el objetivo de profesionalizar la burocracia municipal. Frente a las críticas de la época sobre el número y el peso excesivo de los salarios en los presupuestos municipales, se presentan evidencias que dan cuenta de plantas acotadas y bajos salarios. Se analizan además los beneficios laborales que gozan los funcionarios, así como los criterios de reclutamiento, estabilidad y ascenso en los cargos, procedimientos tensionados por la influencia partidista. Las principales fuentes utilizadas son revistas municipales, tesis universitarias, información estadística, memorias de los encuentros gremiales, prensa y documentación de archivo del Ministerio del Interior.*

**Palabras clave:** Burocracias; Seguridad Social; Municipalidades; Chile.

### Stability, Promotions and Retirement. Municipal Bureaucracies in Search of Consolidation: Chile, 1937-1954

#### Abstract

*The article characterizes the labor situation of municipal employees and workers in Chile between 1937 and 1954, the period of validity of the first administrative statute, in which progress was made in the objective of professionalizing the municipal bureaucracy. Faced with the criticisms of the time about the number and excessive weight of salaries in municipal budgets, evidence is presented that accounts for limited plants and low salaries. The labor benefits enjoyed by officials are also analyzed, as well as the criteria for recruitment, stability and promotion in positions, procedures stressed by partisan influence. The main sources used are municipal magazines, university theses, statistical information, memories of union meetings, press and archival documentation from the Ministry of the Interior.*

**Keywords:** Bureaucracies; Social Security; Municipalities; Chile.

---

<sup>(\*)</sup> Doctor en Historia Contemporánea (Universidad Autónoma de Madrid) España. Magister en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos (Universidad Alberto Hurtado). Licenciado en Historia (Universidad de Chile) Chile. Académico-Investigador (Universidad Autónoma de Chile, Santiago). Email: [andres.rojas@uautonoma.cl](mailto:andres.rojas@uautonoma.cl) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9397-0038>



## **Estabilidad, ascensos y jubilación. Las burocracias municipales en búsqueda de consolidación: Chile, 1937-1954**

### ***Introducción***

Las burocracias son un factor clave para entender el funcionamiento de una institución pública. Son las personas encargadas de ejecutar las decisiones y procedimientos dentro de una estructura compleja. Debido a su importancia, el estudio de las burocracias es de larga data. Uno de los puntos de partida son los influyentes planteamientos de Max Weber (2008 [1922]), quien consideraba a la burocracia como uno de los pilares de la dominación legal racional del Estado moderno. El autor la caracteriza como un cuerpo especializado, con funciones y jerarquías claras, basado en rutinas y procedimientos preestablecidos, que dejan un registro escrito. De esta manera, le permitirían al Estado funcionar con altos grados de eficiencia y rapidez.

Esta caracterización, que corresponde a un tipo-ideal, ha sido cuestionada desde diversos puntos de vista, que dan cuenta de burocracias con características distintas. Por ejemplo, se ha apuntado a la importancia de estudiar los procesos informales y las presiones de los grupos de poder sobre la administración del Estado, rompiendo la idea de la supuesta imparcialidad, neutralidad y racionalidad en las decisiones adoptadas (Mills, 1957). Además, como ha señalado Lipsky (1983), es importante considerar el estudio de las prácticas burocráticas, en especial en aquellos roles de relación cotidiana con la ciudadanía, espacios en los que se producen distorsiones, adecuaciones y omisiones del cumplimiento normativo. Otra idea relevante para este artículo es el acento puesto en la capacidad de la burocracia para convertirse en un grupo con poder político propio, que busca fortalecer su posición dentro del Estado (Peters, 1999). Se ha cuestionado también la idea de una separación estricta entre los ámbitos y las racionalidades de la administración y de la política (Inda, 2021). En lo nuclear estos aportes nos hablan de la porosidad de la relación entre la burocracia, la política y la ciudadanía.

Como ha planteado Oszlak (2006), las burocracias tienen que ser analizadas según el contexto histórico y cultural específico. La historiografía en Chile en los últimos años ha producido interesantes aportes sobre los funcionarios públicos del nivel central. Una interesante mirada panorámica sobre el siglo XIX largo ha sido desarrollada por la historiadora Elvira López, quien a partir de su estudio busca elementos para analizar el afianzamiento del Estado en distintas fases, así como la relación entre la burocracia, el poder político y la sociedad (López, 2017). Previamente, la misma autora ha abordado el enorme desafío de contar con funcionarios competentes durante transición entre el Estado colonial y la república (López, 2014).

Por su parte, Diego Barría ha analizado los orígenes sociales de los funcionarios públicos en las décadas finales del siglo XIX, la relación del empleo público y la expansión de las clases medias, los discursos y aspiraciones de este nuevo grupo laboral (Barría, 2019), además de su caracterización, sobre lo cual existía poca sistematización de fuentes y antecedentes. En particular, ambos autores aportan al conocimiento sobre el funcionamiento y las prácticas de reparticiones como el Ministerio de Hacienda, las burocracias provinciales, el Tribunal de Cuentas y la Dirección de Contabilidad, permitiendo de esa manera profundizar en la heterogeneidad del funcionamiento estatal. En cuanto al siglo XX, Candina (2013) ha analizado los discursos, demandas y autopercepciones de los funcionarios públicos, a partir de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales su máximo órgano articulador. Allí la autora releva la centralidad de conceptos como la dignidad, el decoro, el sacrificio y el mérito en la autopercepción de este grupo laboral, elementos ya presentes medio siglo antes (Barría, 2019).

A diferencia de los funcionarios públicos del nivel central, sobre la burocracia municipal el vacío es importante. Una de las dificultades del estudio de las burocracias municipales en Chile es la poca sistematización y continuidad de la información, que nos permita dimensionar su número, características y cambios. Probablemente lo más relevante en este sentido es la información emanada del Departamento de Municipalidades, aunque tiene una existencia relativamente corta (1930-1948) y con fases muy distintas en cuanto a su importancia (Rojas, 2022). Los estudios clásicos, ricos en información estadística, tales como los de Humud (1969) y Urzúa y García (1971) no abordan la burocracia municipal. Incluso, en la importante obra de Gabriel Salazar

referida a la historia del municipio (2019), los empleados y obreros no son abordados propiamente tal, mientras que existen solo algunas alusiones a sus condiciones de trabajo en Rojas (2020). Esta situación ha sido constatada también en varios casos europeos y americanos por Dagenais y Saunier (2003), quienes dan cuenta del predominio del estudio de las autoridades políticas locales o de los movimientos reformistas, pero no del personal que implementa (o no) sus decisiones, salvo cargos específicos de alto nivel, como por ejemplo los ingenieros.

Considerando este limitado punto de partida, en este artículo se busca entregar una caracterización de la situación laboral de la burocracia municipal. Abarca el periodo entre 1937 y 1954, el cual es fundamental para la profesionalización parcial de esta. Comienza con la promulgación del estatuto administrativo municipal (Ley 6.038 de 1937), en el cual se establecieron elementos importantes para la carrera burocrática. Dentro de estos destacan los requisitos de reclutamiento de empleados, los procedimientos para los ascensos y ocupación de vacantes, y la formación de un escalafón municipal, con los respectivos grados y salarios, para lo cual clasificó las municipalidades según ingresos ordinarios. Finaliza el periodo bajo estudio en el año 1954, con la promulgación de un nuevo estatuto administrativo. En este breve periodo se producen además cambios relevantes para la materialización de las demandas de los funcionarios municipales, en especial las modificaciones de las rentas municipales de 1945 y 1952, sin las cuales no parecía viable ninguna mejora.

Si bien no es el foco del artículo, se debe señalar que en este periodo la organización gremial municipal juega un papel importante y es impulsada por un contexto general de activa movilización laboral. A partir de la década de 1930 se comienzan a articular en torno a demandas sobre salarios, estabilidad y beneficios sociales. Los empleados, a partir de la Primera Concentración del 5 de enero de 1934, fueron construyendo las bases para la futura Asociación Nacional de Empleados Municipales de fines de 1946. Con la realización de sucesivas convenciones<sup>1</sup> establecieron una agenda de demandas clara, que en buena medida se fue reflejando a partir de la década de 1940 en la obtención de importantes mejoras en sus condiciones laborales. Los obreros por su parte formaron la Unión de Obreros Municipales de Chile, que contaba con una Junta Nacional y Juntas Provinciales, además de sucesivos Congresos Nacionales,<sup>2</sup> entre los cuales destaca el realizado en julio de 1944, donde se dotó de una carta orgánica a dicha Unión.<sup>3</sup>

Nos centraremos en tres aspectos importantes para entender el perfil de los funcionarios municipales. En primer lugar, se analiza su número, tanto como conjunto, como en cuanto a su distribución en el heterogéneo sistema municipal de Chile. Luego, se abordarán las condiciones salariales y de seguridad social, con el objetivo de aproximarnos a su posición y estatus social, además de contextualizar sus demandas. Finalmente, se analizan los requisitos de reclutamiento, ascensos y reglamentación laboral a la que están sujetos, a partir de lo cual contar con antecedentes importantes para comprender la relación con el mundo político.

Las fuentes primarias utilizadas en esta investigación son variadas. Destacan las tesis universitarias, en especial en disciplinas ligadas a la intervención social, como el trabajo social, que cuentan con abundante información, cualitativa y cuantitativa, respecto de las condiciones de vida de empleados y obreros municipales, y aquellas relacionadas con el derecho administrativo, que ayudan a esclarecer los debates en torno a los cambios normativos y contar con antecedentes más precisos sobre el marco legal y su cumplimiento. Son relevantes también las memorias de los sucesivos encuentros gremiales, nacionales y provinciales, a través de los cuales se pueden conocer de primera fuente sus demandas y el proceso de articulación de sus intereses. Se ha utilizado además prensa, tanto para complementar la información, como para contrastar los discursos de los obreros y empleados, de manera de tener un panorama más completo de las posiciones sobre sus demandas. Finalmente, se utiliza también material de archivo del fondo del

---

<sup>1</sup> La Primera Convención se realizó en Santiago (junio de 1939), la segunda en Valparaíso (febrero de 1941), la tercera en Talca (octubre de 1945) y un año después, el 15 de diciembre, en la Convención de Viña del Mar se concretó la fundación de la Asociación Nacional de Empleados Municipales, la que fue reconocida en octubre de 1947 (Confederación, 1946; *Memoria de la primera Convención*, 1940).

<sup>2</sup> *El Obrero Municipal*, Santiago, N° 91, enero de 1944, p. 2.

<sup>3</sup> *El Obrero Municipal*, Santiago N° 95, julio y agosto de 1944, p. 3.

“Estabilidad, ascensos y jubilación. Las burocracias municipales en búsqueda de consolidación: Chile, 1937-1954”

Ministerio del Interior, en especial en relación con el Departamento de Municipalidades, que es el encargo de orientar y coordinar la política municipal de los gobiernos.

### ***Las municipalidades en la primera mitad del siglo XX***

Las municipalidades son el órgano de la administración local (comuna). A lo largo del periodo estudiando se modificará con frecuencia su número. En 1931 ascienden a 228 (Cuadra, 1931), seis años después alcanzan las 241,<sup>4</sup> para posteriormente incrementarse a 275 (en la elección de 1950). Es importante señalar que la Constitución de 1925, de marcado tinte centralista, establece una doble división territorial: una política y otra administrativa. El espacio político local se denomina subdelegación y está a cargo de un representante del Ejecutivo, mientras que el espacio administrativo está a cargo de las municipalidades, que son corporaciones autónomas (art. 93). Las municipalidades cumplen funciones en materias tan diversas como inspección de salubridad, aseo y ornato, mercados de abasto, reglamentación urbanística, alumbrado público, fomento cultural, etc. (Decreto 1642 de 1934).

Las primeras décadas del siglo XX se caracterizan por el desmontaje del régimen de Comuna Autónoma, derivado de la ley de 1891, que entregaba a las municipalidades mayores recursos, competencias y autonomía respecto del nivel central. Por ejemplo, se crearon nuevas fuentes de ingresos y se rompió el tutelaje ejercido por intendentes y gobernadores, representantes del Ejecutivo en el territorio. No obstante, dicha etapa no resultó exitosa ni duradera. Para algunos autores, la función electoral que la ley asignaba a las municipalidades causó que los intereses partidistas predominasen y distorsionaran la política local, en especial en la selección de los candidatos y en las inestables dinámicas internas del Concejo Municipal (Illanes, 1993; Salazar, 2019). Desde otro punto de vista, quedó en evidencia que todavía los recursos disponibles eran insuficientes para la amplia gama de funciones mandatadas, así como que sus cuadros burocráticos eran débiles y se carecía de una adecuada fiscalización (Rojas, 2020).

En las décadas siguientes se produjo un paulatino cercenamiento de las funciones y de los recursos municipales, lo que se acentuó a partir del Golpe Militar de 1924. Desde entonces, se inicia una etapa de recentralización, en especial durante la Dictadura de Carlos Ibáñez (1927-1931). Determinadas funciones comienzan a ser absorbidas por parte del nivel central, principalmente los servicios municipales deficitarios de las grandes ciudades, en el contexto de una expansión urbana acelerada. Además, se reforzó el control político y administrativo sobre los gobiernos locales, a través de la designación de autoridades en decenas de las principales ciudades y el tutelaje sobre la confección y gasto de los presupuestos a través del Departamento de Municipalidades, creado en 1930 como parte del Ministerio del Interior (Rojas-Böttner, 2022). El objetivo de estas medidas, se justificó, era despolitizar las decisiones municipales, convirtiéndolas en espacios netamente administrativos y orientados a la eficiencia y la gestión técnica. Este debate respecto de la relación entre la política partidista y la administración se venía desarrollando desde hacía décadas en los países centrales, en su búsqueda de un modelo de burocracia (Couperus, 2014; Dreyfus, 2012). A partir de la redemocratización local ocurrida a partir de las elecciones de 1935, las municipalidades entran en una fase de estabilización, en la que se consolida su rol acotado, a diferencia de lo que ocurre con un expansivo nivel central (Urzúa y García, 1971; Arias, 2012), pero se ajustan elementos importantes para su funcionamiento, tales como una nueva ley orgánica, la creación del estatuto administrativo para empleados municipales y la promulgación de una nueva ley de rentas.

En el periodo bajo estudio las municipalidades presentan profundos problemas en la provisión de los servicios locales. Por ejemplo, se señala “la incapacidad administrativa de las municipalidades, no sólo para realizar obras públicas de gran aliento... sino aún, para mantener servicios públicos indispensables que en otros países son, sin discusión, del orden municipal” (Cano, 1937, p. 31). Una década después, otro autor afirma: “Es un hecho notorio, por desgracia, que el servicio de aseo y los demás servicios municipales, se encuentran en deplorables condiciones” (Vega, 1946, p. 30). Los propios trabajadores municipales reconocían que “los servicios comunales de la República se desenvuelven penosamente en medio de una miseria que

---

<sup>4</sup> *Boletín Municipal*, julio de 1937, p. 2.

condiciona la más desastrosa ineficacia. Las más premiosas necesidades... no son atendidas ni siquiera mediocrementemente.”<sup>5</sup>

Si bien el principal argumento de las autoridades edilicias frente a las críticas eran los insuficientes presupuestos, otras voces se orientaban al desempeño de los funcionarios municipales. Estas críticas apuntaban a su excesivo número y baja eficiencia, derivaba de la baja selectividad de su reclutamiento. En suma, se afirmaba que eran una carga económica importante para las municipalidades, sin que por ello los servicios fueran buenos. Algunos testimonios reflejan esta posición:

Es público y notorio que el rodaje... es deficiente y engorroso. También es público y notorio que existe un personal excesivo en dichas oficinas, pudiendo decirse que bastaría para satisfacer las necesidades de los servicios fiscales y municipales, la mitad de dicho personal y quizás si la tercera parte. La desastrosa organización... se traduce en trámites largos, interminables, dificultosos, obligando al público a hacer una verdadera vía crucis (Villar, 1934, p. 6).

Conscientes de las críticas, obreros y empleados municipales respondían a las acusaciones respecto de la ineficiencia, la mala atención y el ausentismo laboral. Consideraban que la acusación era injustificada, aduciendo que “no son responsables del desaseo de la ciudad, sino la mala organización del servicio, la mala distribución del personal, la falta de material de aseo y repuestos, de bencina para los camiones, y en última instancia, también la escasez de personal.”<sup>6</sup> Al finalizar el periodo, la situación no era muy diferente. A través de la revista *Cabildo* los dirigentes municipales, Víctor Adrián (presidente) y Armando Barrientos (secretario), reaccionaban a las críticas afirmando que “sus diferentes servicios se han visto menos eficaces no por negligencia de los empleados y obreros, sino que por falta de recursos”, aunque al mismo tiempo, reconocían “la necesidad de sancionar a los malos funcionarios, a quienes cumplen negligentemente con sus obligaciones.”<sup>7</sup> En definitiva, frente al mal desempeño de los servicios municipales existían dos posiciones, la de alcaldes y funcionarios, que culpaban principalmente a las estrecheces materiales, y la de críticos externos, que apuntaban a la burocracia municipal. Por ello, se vuelve relevante aproximarnos a su número y distribución.

### *Aproximación al número de funcionarios municipales: ¿exceso o déficit?*

Las críticas sobre un eventual exceso de funcionarios señalaban como causa el recompensar lealtades políticas y electorales. Esta acusación (aunque referida a los empleados públicos) había sido formulada en diferentes épocas en el país, con calificativos frecuentes tales como burocratismo, empleomanía, elefantiasis burocrática, entre otros (Urzúa, 1968; Arias, 2012; Barría, 2018; Candina, 2013).

No obstante, como ha planteado Rojas (2020), a inicios del siglo XX la gran mayoría de las municipalidades eran instituciones frágiles, con muy pocos funcionarios, en donde predominan las labores manuales y de vigilancia. Los modestos presupuestos no permitían un margen de maniobra mayor, ya que en la práctica absorbían buena cantidad de este, en especial antes de la creación de Carabineros de Chile como fuerza nacional, y la supresión de las policías comunales. Esto es coherente con lo expuesto en 1930 por el director del Departamento de Municipalidades, quien cifró la cantidad total de funcionarios municipales (empleados y obreros) en 2.939 personas, afirmando con ello, que “las funciones municipales se desenvuelven con un personal hasta cierto punto escaso, si se lo compara con la entidad de los presupuestos y actividades que desarrollan.”<sup>8</sup> En sintonía con lo expresado por Alfaro, las cifras del año 1942 muestran que los empleados no son numerosos en la gran mayoría de las municipalidades, excepto en la comuna de Santiago, y

<sup>5</sup> *El Obrero Municipal*, Santiago, enero de 1944, n° 90, p. 2.

<sup>6</sup> *El Obrero Municipal*, Santiago, enero de 1944, n° 90, p. 1.

<sup>7</sup> *Cabildo*, Santiago, abril de 1953, p. 29.

<sup>8</sup> Departamento de Municipalidades. *Memoria del Departamento de Municipalidades correspondiente al período comprendido entre el 16 de mayo de 1928 y el 31 de diciembre de 1929, 1930*, p. 60.

“Estabilidad, ascensos y jubilación. Las burocracias municipales en búsqueda de consolidación: Chile, 1937-1954”

en menor medida en un par de urbes mayores. Más bien es, al contrario, resultan pocos si consideramos la enorme cantidad de funciones que en teoría debería asumir cada municipalidad.

Tabla 1. Empleados municipales. Año 1942

Número de empleados	Número de municipalidades
más de 800	1
400 a 799	0
200 a 399	0
100 a 199	3
50 a 99	5
30 a 49	6
20 a 29	12
10 a 19	44
5 a 9	63
menos de 5	124
Total	258

Fuente: elaboración propia en base a Vega (1943, p.34). Rangos originales en la fuente.

Como se aprecia en la tabla 1, en 1942 existe una clara diferencia entre la Municipalidad de Santiago, que cuenta con más de 800 empleados, y las otras urbes principales del país (Valparaíso, Concepción y Viña del Mar), que cuentan con menos de una cuarta parte de estos.<sup>9</sup> Lo más relevante es que casi la mitad de las municipalidades en Chile (48%) contaban con menos de cinco empleados, mientras que el 73% no alcanza la decena. Así, dentro de esta marcada heterogeneidad, lo que predominan son las municipalidades con una planta de empleados bastante acotada.

Por su parte, los obreros municipales son más numerosos que los empleados, aunque con diferencias importantes entre los distintos casos. Por ejemplo, en el año 1946, la proporción entre obreros y empleados en algunas comunas eran las siguientes: Santiago (2,9), Concepción (2,2), Conchalí (1,6) y Quinta Normal (1,6). Si bien los datos no son suficientes para establecer afirmaciones generales, la proporción entre obreros y empleados parecería incrementarse en las ciudades mayores (Cádiz, 1946; Bravo, 1946).

### ***Salarios y condiciones laborales: ¿es atractivo el trabajo municipal?***

Como se ha planteado, parte de las críticas a la burocracia municipal era que significarían un peso excesivo en los presupuestos, con cargos innecesarios. Sobre esto, los editores de la revista *Cabildo* afirman que “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.”<sup>10</sup> En respuesta a un articulista de un “diario santiaguino”, le espetan que “hace recaer con injusticia... en los empleados municipales el peso de la ineficacia de las laborales municipales”, rechazando que “gran porcentaje de las entradas de los municipios derivan en los gastos de sus empleados y que la labor positiva de éstos se ve entrabada por las continuas exigencias gremiales.”<sup>11</sup> Por el contrario, señalan que hay empleados con larga trayectoria y familia numerosa que no ganan el sueldo vital, y que muchas veces deben desempeñar múltiples funciones, en especial en municipios pequeños. Finalmente, el editorialista de *Cabildo* afirma que “si en algo tiene razón, es quizás definiéndonos como caballeros andantes... que por espacio de

<sup>9</sup> Al estar expresada en rangos, no ha sido posible calcular el número de empleados por habitantes. Según el censo de población de 1940, Santiago contaba con 639.546 habitantes, Valparaíso con 215.614 y Concepción con 92.364 (Dirección de Estadísticas y Censos, 1941, p. 239).

<sup>10</sup> *Cabildo*, Santiago, abril de 1953, p. 29.

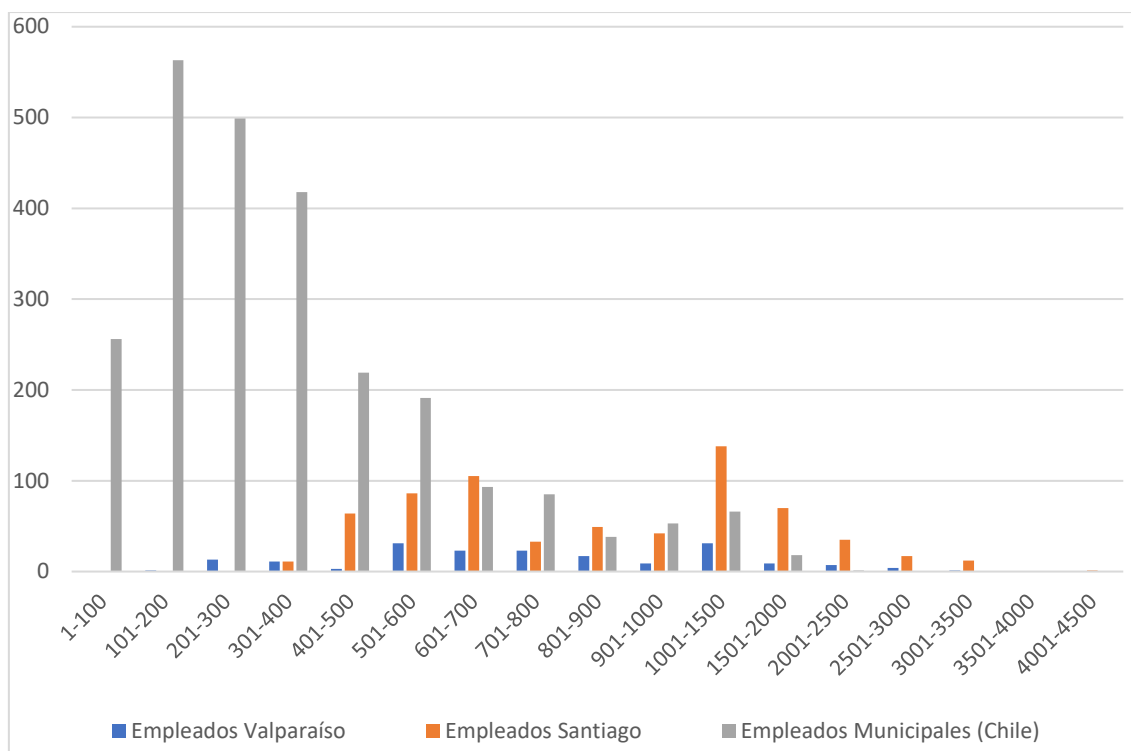
<sup>11</sup> *Cabildo*, Santiago, abril de 1953, p. 3.

años han caminado por las sendas polvorientas de trámites criollos, en busca de una ansiada ley de jubilación, que todos tienen, menos estos ‘señores feudales.’”<sup>12</sup>

Entrevistado, el regidor y ex alcalde de Santiago, Rogelio Ugarte, parece corroborar parcialmente esta situación, reconociendo “el progresivo desfinanciamiento de los municipios por efecto de leyes que solo han permitido absorber el alza de sueldos y salarios del personal, cuya justicia e imperiosa necesidad comprendo ampliamente”, pero que también, “a cada reajuste de sueldos, jornales, etc., las disponibilidades de las partidas correspondientes a obras disminuyen.”<sup>13</sup>

Hemos señalado que la afirmación sobre un excesivo número de funcionarios no es certera, al menos para la gran mayoría de los casos. No obstante, podría ser que se tratara de cargos bien remunerados. Un antecedente importante que considerar es que, hasta la promulgación del primer estatuto de empleados municipales en 1937, los municipios “tienen por regla general amplia libertad para fijar sueldos y salarios” (Valdebenito, 1973, p. 109). Para abordar este punto utilizaremos la información de las cotizaciones en las respectivas cajas de previsión, la que nos entrega una comparación de los rangos salariales en 1935 de los empleados municipales cotizantes de Santiago, Valparaíso y el resto de las comunas del país (excluyendo la Caja de Magallanes) (ver gráfica 1).

Gráfico 1. Rango salarial de empleados. Municipalidades de Valparaíso, Santiago y resto de Chile. 1935.



Fuente: elaboración propia en base a información presente en Bustos (1936). Rangos salariales originales en la fuente.

Tal como se aprecia, el grueso de los empleados de las municipalidades de Chile (69,7%) se distribuye en los cuatro rangos salariales inferiores, es decir, perciben menos de 400 pesos mensuales. No obstante, en comparación, en Valparaíso dentro de ese rango pertenecen solo un 13,7%, y en Santiago, un marginal 1,7%. De forma más amplia, si consideramos el sueldo promedio de los 27 organismos de previsión social existentes en Chile en 1935 este era de 690 pesos mensuales. Esto quiere decir que el 92,7% de la Caja de Empleados Municipales de la República no lograba ese ingreso promedio, mientras que, en las Cajas de Valparaíso y Santiago,

<sup>12</sup> *Cabildo*, Santiago, abril de 1953, p. 4.

<sup>13</sup> *Cabildo*, Santiago, junio de 1953, p. 13.

“Estabilidad, ascensos y jubilación. Las burocracias municipales en búsqueda de consolidación: Chile, 1937-1954”

esa cifra ascendía a un 44,8% y 40,1%, respectivamente. Además, si comparamos esos sueldos con el promedio de los sueldos de la provincia de Santiago ese mismo año, nos da como resultado que el 79,9% de los empleados de la municipalidad de Santiago reciben sueldos inferiores al promedio de los sueldos de los obreros en esa provincia.<sup>14</sup> En cuanto a los sueldos más altos, es decir, aquellos empleados con grado 1, estos reciben cada mes poco más que el doble del sueldo obrero promedio, lo que no parece ser una cifra lo suficientemente alta como para distorsionar el promedio. Varios años después de la promulgación del estatuto administrativo, un autor nos describe una situación bastante similar:

El 63% de los empleados de todas las Municipalidades, excluyendo las de Santiago y Valparaíso, no alcanza a disfrutar del salario vital de \$1.050 que rigió para nuestra capital en el año de 1943 y, lo que es más grave, existe un elevado número de ellos que no gozan siquiera de la mitad de ese salario (Varas, 1944, p. 36).

Esto es relevante, en primer lugar, porque da cuenta de que la percepción sobre el enorme peso que tendrían los salarios en los presupuestos municipales se explicaría más por lo escuálido de estos que por una abultada burocracia (al menos en la mayor parte de los casos), como era criticado en la época (Villar, 1934). Esto es consistente con lo expuesto por la literatura en referencia a las décadas previas, en las cuales los presupuestos apenas alcanzaban para abordar las funciones mínimas (Nazer, 1999; Rojas, 2019). En segundo lugar, considerando que “eliminando Santiago y Valparaíso... el promedio de los sueldos no alcanzó en el año 1942 a \$1.100 mensuales por empleado”, se concluye que los empleados municipales no gozan de una posición económica o social aventajada. Se puede presumir de esto, además, que dichos cargos no eran el objetivo al cual apuntaban las personas más calificadas.<sup>15</sup> En definitiva, es posible establecer que la mayor parte de los funcionarios percibía ingresos bajos, e incluso que los grados superiores no pueden considerarse de alta remuneración. Esta realidad es la que pareciera buscar reflejarse en una publicación de los empleados municipales de Magallanes, llamada *El Chute*, cuyo nombre explican:

Fue aquel año [1945] que se promulgó la Ley 8.121 [de rentas municipales] que vino a dar un momentáneo mejoramiento económico y permitió a los modestos funcionarios municipales cambiar sus ‘trajecitos’ viejos por otros nuevos. Así pudieron presentarse verdaderamente ‘Chutes’.<sup>16</sup>

En el caso de los obreros, la situación salarial no era mejor. El promedio de los jornales diarios obtenidos en 1945 en las cuatro principales ciudades del país: en Antofagasta eran 40 pesos, en Valparaíso 55, en Santiago 43 y en Concepción 42, muy similares a los ingresos de un conductor de autobús o un tapicero (Estadística Chilena, 1945, p. 66). Otras fuentes son coherentes con esta información, por ejemplo, un año después, en otras comunas de la Provincia de Santiago, como Conchalí, el promedio de \$31 diarios, o como Quinta Normal, cuyo salario medio ascendía a \$50 diarios. Sobre esta última, además se plantea que el 12,4% de los obreros residía en viviendas autoconstruidas, el 77,3% en lugares insalubres y el 7,6% en condiciones apenas regulares (Cádiz, 1946, p. 29).

Finalmente, un último ejemplo, seis años después, en la comuna de Temuco, el 94% de los obreros recibía un salario diario de entre 56 y 61 pesos, lo que se consideró como “salarios bajos, que no están en relación con el número de cargas familiares” (Vergara, 1952, p. 7). Así, son variadas las fuentes que llaman la atención respecto de las precarias condiciones de vida de esos trabajadores. Como se señala en su medio gremial, “los salarios de los obreros municipales, a través del país, son los más bajos que percibe la clase obrera.”<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Municipalidad de Santiago. Salarios obreros provincia de Santiago. *Boletín de Estadística Municipal*, Santiago, 1938, p. 10.

<sup>15</sup> Una década y media después, el Editorial de la *Revista Municipal* aborda una vez más la crítica, para concluir lo mismo: ni eran muchos ni sus ingresos eran altos. (Editorial, 1957, p. 6).

<sup>16</sup> *El Chute*, Punta Arenas, 18 de diciembre de 1948, p. 11. Chute es una palabra coloquial en Chile. La RAE la define como “hombre joven que se compone mucho y sigue rigurosamente la moda”.

<sup>17</sup> *El Obrero Municipal*, Santiago, N° 95, julio y agosto de 1944, p. 6.



Además de los salarios propiamente tales, es relevante analizar las condiciones de seguridad social bajo las cuales se desempeñan. Durante la primera mitad del siglo XX el sistema de previsión y bienestar social en Chile se caracteriza por su gran heterogeneidad y fragmentación en decenas de Cajas, organizadas en torno a las diferentes ocupaciones. Los beneficios laborales por entonces tienen directa relación con la capacidad de presión de los distintos grupos, siendo los grandes excluidos los campesinos, los trabajadores independientes y del sector informal. A partir del año 1924 se empieza a estructurar esa heterogénea modernización del sistema de previsión y bienestar social (Vargas, 2018), ascendiendo a mediados de siglo a 27 cajas. Al respecto, Méndez y Soto afirmaban que el origen de aquello era que “nuestra legislación social ha sido producto de leyes ocasionales dictadas para paliar circunstancias sociales adversas de determinados grupos y no han sido el resultado de un estudio crítico y científico para cubrir las necesidades...” (Méndez y Soto, 1958, p. 9). Ello traería como consecuencia dispares niveles de cobertura y de beneficios, dependiendo de la capacidad de negociación de cada grupo laboral. El resultado sería que “sólo una parte pequeña de ella [población] se encontraría a cubierto de los riesgos principales” (p. 10).

En el caso de los empleados municipales, la formación de un sistema de previsión y ahorro es relativamente tardía, en especial si se le compara con la situación de los empleados fiscales. Mientras la Caja de Ahorro de Empleados Públicos surge en 1858, siendo la más antigua de América, la Caja de Retiro y Previsión Social de los Empleados Municipales de la República fue creada en 1925, y en la práctica fue administrada por la primera hasta 1953, aunque con contabilidades independientes. Al momento de la creación de la caja municipal ya existían varias instituciones de previsión social, tales como la Caja de Retiro y Previsión de los Ferrocarriles del Estado (1918), la Caja del Seguro Obrero Obligatorio (1924) y la Caja de Previsión de Empleados Particulares (1924). Nos señala un investigador que hasta entonces “los empleados municipales estaban al margen de todo beneficio y era sin duda la suprema aspiración de ellos contar con una ley que les permitiera jubilar a semejanza de los empleados fiscales” (Cano, 1937, p. 20).

Dentro de esa situación municipal existen tres excepciones. La Municipalidad de Santiago fue pionera en establecer su propia Caja de Previsión en el año 1918, como consecuencia del fracaso de dos proyectos de ley en la materia, frente a lo cual, “obedeciendo a iniciativas del propio personal”, dicha municipalidad estableció bajo su responsabilidad una Caja de Ahorros y Retiro (luego llamada de Previsión y Ahorro) para sus empleados, “en la cual se contemplan no solo los beneficios de la jubilación, sino también los de montepío, a semejanza del establecido a favor de la familia de los miembros de las Fuerzas Armadas” (Cano, 1937, p. 20). Siete años después se crea la Caja para el resto de empleados municipales, pero apenas un par de años después las municipalidades de Valparaíso y Magallanes crearon sus propias cajas. A su vez, como otra excepción de la capital, sus obreros y jornaleros (categoría excluida de todo beneficio) a partir de 1926 contaron también con una Caja de Previsión y Ahorro. Así, en 1937 existían 5 instituciones de previsión orientadas al personal municipal (Cano, 1937), siendo las de Santiago, Valparaíso y Magallanes las que contaban con mayores beneficios. De hecho, la Caja de Santiago en sus primeros años brindaba amplísimos beneficios, los que luego debieron ser atenuados por los altos montos que debía subsidiar la municipalidad. Cano reconoce que un sistema como el de Santiago “supone aportes extraordinarios para financiarlo y no todas las Cajas podrán contar con los que reúne ésta” (Cano, 1937, p. 21). Ello explica que la Caja del resto de municipalidades haya sido concebida para brindar beneficios más acotados, considerando además las diferencias importantes en los ingresos *per cápita* entre las diversas comunas (Edwards, 1917; Rojas, 2019). En cuanto a la Caja de Valparaíso, no tuvo los mismos problemas iniciales que su símil de Santiago, más bien, un informe concluyó que su organización “es la más ideal que pueda tener una Caja de Previsión Social” (Fischer, 1930, p. 37).

A mediados del siglo XX los beneficios laborales de los empleados municipales fueron aumentando, hasta quedar en condiciones relativamente similares a la de los empleados públicos (ver Tabla 2):

Tabla N° 2. Comparación de requisitos de ingreso obreros municipales.

Santiago	Conchalí	Temuco (desde 1951)	Concepción
	Haber servido como obrero accidental		
Chileno	Chileno o nacionalizado	Ser chileno, salvo de ser necesaria la contratación de un obrero especializado	Chileno
Entre 18 y 40 años	21 años de edad	Entre 18 y 40 años	Mayor de edad
Salud compatible, acreditada por el servicio médico de la Caja de Previsión de Jornaleros de Santiago	Capacidad física para el cargo, acreditado ante el Servicio Médico Municipal	Certificado de medicina preventiva	Certificado médico
Saber leer y escribir	Saber leer y escribir	Saber leer y escribir, menos en casos calificados, en que el obrero deberá asistir a la escuela nocturna.	
	Haber cumplido con las leyes de elecciones, de Servicio Militar y no haber sido declarado reo, por crimen o simple delito de acción pública.	Haber cumplido con la ley de reclutas y reemplazos	No estar afecto a condena o delito
Certificado de nacimiento y carnet de identidad y libreta de matrimonio (si corresponde)	Partida de nacimiento y carnet. Libreta de familia (si corresponde).	Acreditar identidad y estado civil	Carnet de identidad
	Certificado de antecedentes, dos recomendaciones otorgadas por vecinos de la comuna que acrediten su honorabilidad	Certificado de buena conducta	Certificado de antecedentes y certificado de dos personas que acrediten honorabilidad y competencia

Fuente: Elaboración propia en base a información de Bravo (1946), Cádiz (1946) y Vergara (1952).

Así, los empleados municipales cuentan con 14 beneficios, mientras que los empleados públicos reciben 24 (Méndez y Soto, 1958, p. 228). Las mayores diferencias son que los empleados municipales no contaban con beneficios para hijos naturales o prescolares, aunque sí contaban con beneficios conyugales con mayor cobertura que los empleados fiscales (Méndez y Soto, 1958, p. 239).

Otro indicador que podemos utilizar para comprender el contexto laboral de los funcionarios municipales y sus condiciones de trabajo son las oficinas de bienestar social. La Municipalidad de Santiago también fue pionera en establecer una en 1937. Ocho años después, una fuente nos informa que solo “algunas municipalidades cuentan con una Oficina de Bienestar Social”

(Fuentesalba, 1945, p. 31), mientras que otra considera que la iniciativa “no es algo que tenga hasta el momento carácter definitivo y permanente, son escasas las municipalidades que disponen de este servicio y no siempre con el personal suficiente” (Cádiz, 1946, p. 46). Además de Santiago, se mencionan solo a Viña del Mar, Valparaíso y Providencia con una unidad de esas características.<sup>18</sup> De hecho, en la Convención de Empleados Municipales de 1945 (Viña del Mar), al mismo tiempo que se demandaba una expansión de esas oficinas, se reconocía que económicamente era muy difícil de asumir en la gran mayoría de las comunas, plateándose como alternativa la creación de departamentos regionales de bienestar.<sup>19</sup>

### ***Reclutamiento, estabilidad y ascensos: la tensión con la política***

A diferencia de lo ocurrido con la burocracia del nivel central, sobre la cual la discusión respecto del mérito, las competencias de sus cuadros y propuestas sobre una carrera administrativa se producen desde fines del siglo XIX, en el caso de la burocracia municipal este debate ocurre con varias décadas de desfase. Como ha expuesto Barría respecto de los primeros, contar con un personal competente no fue tarea sencilla, debido a la relativa escasez de personas letradas y los costos asociados de atraer sus servicios, así como por no existir un consenso respecto de las condiciones necesarias para el ejercicio de un cargo público (Barría, 2010, 2018).

En esta sección exploraremos los criterios de reclutamiento del personal y la estabilidad en los cargos municipales, sobre lo cual resulta determinante la política partidista. A inicios de siglo no existe un marco normativo claro y riguroso respecto de los requisitos y condiciones para acceder a un cargo en una municipalidad, con lo cual era bastante sencillo incorporar trabajadores sin mayores competencias, siempre que se contara con una mayoría política en el Concejo. En los años previos a la promulgación del estatuto administrativo eran comunes los testimonios que señalaban vicios en la contratación o sanción del personal, en general relacionados con los intereses partidistas, y el impacto en la calidad y estabilidad de los funcionarios. Señala Sánchez:

¿Cómo podía conformarse así un cuerpo de empleados idóneos? ¿Qué móvil podía, ante semejantes circunstancias, hacer a estos estudiosos y contraídos enteramente a sus labores, si no había para ellos estabilidad en sus puestos, si los ascensos se obtenían por favoritismos, si no existía calificación de antecedentes, capacidad u otros merecimientos personales, si para surgir sólo se requería hacerse apadrinar por un regidor que supiera manejarse permanentemente en mayoría? (1931, p. 51).

Otro autor, Lauro Reyes, apunta en la misma dirección:

Llega de cualquier parte, recomendado casi siempre por algún partidario político, las más de las veces sin capacidad para el puesto que va a desempeñar, y en el que, como hemos dicho, sólo espera mantenerse un tiempo hasta encontrar otra cosa mejor, y por consecuencia, no aspira ni trata de perfeccionarse.<sup>20</sup>

Otro ejemplo, dentro de muchos, es el testimonio de Carlos Avaria, secretario Municipal de Olivar, quien habla del “absoluto abandono en que nos encontramos los empleados municipales de la República, los que carecemos de leyes sociales y de estabilidad en nuestros empleos”, quien dice que, a pesar de llevar varios años en el cargo, “veo claramente que no hay ley social que nos asegure la estabilidad en nuestras funciones.”<sup>21</sup> El mismo autor apunta a los ediles como causantes del problema, al señalar que:

---

<sup>18</sup> Confederación, de E. M. de C. *Memoria de la Convención de los Empleados Municipales de la República de Chile*. Imprenta y Litografía Víctor Silva M. y Cía, 1946, p. 24.

<sup>19</sup> Confederación, de E. M. de C. *Memoria de la Convención de los Empleados Municipales de la República de Chile*. Imprenta y Litografía Víctor Silva M. y Cía, 1946, p. 24.

<sup>20</sup> Reyes, L. *Administración municipal*. *Boletín Municipal de la República*, 29, 1932, p. 10.

<sup>21</sup> Avaria, C. Sobre Escalafón y Servicios Comunales. *Boletín Municipal de la República*, 29, 1932, p. 27.

“Estabilidad, ascensos y jubilación. Las burocracias municipales en búsqueda de consolidación: Chile, 1937-1954”

Llegan a esos puestos ciudadanos que carecen de capacidad y por su ignorancia, su primer paso de administración, es exigir las renunciaciones a los antiguos funcionarios o bien declarar vacante el empleo, por no ser ese funcionario de su confianza, aun cuando aquel empleado sea fiel esclavo de sus deberes y honradez.<sup>22</sup>

Efectivamente, los vaivenes de la política eran determinantes para la estabilidad en los cargos, así como las alianzas entre funcionarios y ediles. Por ejemplo, es lo que se trasunta de la crítica en el Concejo de Concepción del regidor De la Vega a su par, el Sr. Romero, cuando le recrimina “el aire de moralizador que se atribuye... después de haber amenazado por medio de una carta con romper la mayoría si no se levantaba el castigo impuesto a un mal empleado, que él ha patrocinado.”<sup>23</sup> También quedan de manifiesto esos vaivenes electorales en el telegrama de los empleados de Pisagua al ministro del Interior, acusando arbitrariedades en los despidos con el fin de reemplazarlos “por correligionarios suyos.”<sup>24</sup> Misma alusión se encuentra en la correspondencia entre Horacio Drago, funcionario en San Fernando, y su amigo, el hijo del ministro del Interior (no se nombra), a quien le solicita que influya en la decisión de su padre para aprobar el proyecto de estabilidad y escalafón de los empleados municipales, argumentando que “con los vaivenes y cambios políticos que vendrán estamos expuestos a salir de nuestros puestos de un momento a otro.”<sup>25</sup>

Hasta 1925, solo contaban con un mínimo grado de regulación los cargos de jefe de Policía (comunal)<sup>26</sup>, de secretario municipal y de tesorero. El resto de los cargos cuentan con un mínimo marco regulatorio a partir del DL 498 del 25 de agosto de 1925, cuando se incluye como procedimiento la conformación de ternas por parte del alcalde, de la cual elige una persona el Concejo Municipal, aunque todavía los cargos técnicos y sueldos menores eran “de libre arbitrio del alcalde”. En el caso específico de los secretarios municipales, estos debían ser electos por voto de mayoría, lo que les permitía gozar de mayor estabilidad.

Ese mismo año, el Decreto 740 establecen ahora tres categorías: simples empleados, jefes de oficina y cargos especiales. Los primeros no deben cumplir con requisitos especiales para ingresar a la municipalidad, lo cual, “trajo en la práctica muchos males porque hubo nombramientos que recayeron en personas... en virtud de recomendaciones políticas y en los ascensos se postergaron a antiguos y meritorios empleados” (Chamorro, 1944, p. 17). Para los segundos, se deben elegir desde una terna propuesta por el alcalde, aunque existían limitaciones para evitar ascensos meteóricos y favoritismos.<sup>27</sup> Como cargo especial se encuentran los Jueces de Policía Local, cuya designación tiene un proceso inverso a la de los jefes de oficina. Más adelante, en 1929 (Ley 4563) se establecerá como requisito contar con el título de arquitecto o ingeniero para encabezar la Dirección de Obras Municipales, aunque resultó lento de implementar, debido a la “tenaz resistencia de parte de la mayoría de los municipios del país”, quienes a juicio del Director del Departamento de Municipalidades, mantienen el “criterio anticuado de entregar la responsabilidad de estas funciones a aficionados que solo poseen una errada experiencia, debido a la falta del guía técnico, es decir, de los profesionales en cuestión,”<sup>28</sup> argumentando como razón principal que ello les significaría un gasto excesivo.

A inicios de la década de 1930, había un margen de laxitud importante en el reclutamiento del personal. Pasará más de dos décadas para que exista una regulación detallada respecto de los requisitos para ingresar como empleado municipal. Por entonces, quedaba en manos de la reglamentación interna de cada municipalidad. Como nos señala un autor:

<sup>22</sup> Avaria, C. (1932, diciembre). Sobre Escalafón y Servicios Comunales. *Boletín Municipal de la República*, 29, 1932, p. 27.

<sup>23</sup> *Boletín Municipal de Concepción*. Sesión extraordinaria de 19 de diciembre de 1924, p. 8.

<sup>24</sup> ARNAD. Telegrama de los Empleados de la Municipalidad de Pisagua al Excmo. vicepresidente, 18 de abril de 1927. Ministerio del Interior. Providencias 1928, vol. 7041.

<sup>25</sup> ARNAD, MINT, Correspondencia, 1932, vol. 8160. Horacio Drago de la oficina de Sanidad de la Mun. De San Fernando, 17 de oct de 1932.

<sup>26</sup> Hasta el año 1927 existieron policías municipales. A partir de entonces se fusionaron los diferentes cuerpos policiales en Carabineros de Chile.

<sup>27</sup> Las limitaciones eran: “a) Los empleados no podían figurar en ternas para puestos que tuvieran un sueldo superior en un 50% del que estuvieren disfrutando; b) no podían figurar en terna cuando aún no habían transcurrido seis meses desde el último ascenso; y c) cuando no hubieren sido elegidos por la Corporación, a pesar de haber figurado en tres ternas, el alcalde podría designarlos en otra jefatura de oficina” p. 18.

<sup>28</sup> Alfaro, A. directores de Obras Municipales. *Boletín Municipal de la República*, 32, 1933, p. 8.

No había a lo largo del país, una disposición pareja aplicable a todos los casos, que equiparara a los diversos empleados de los servicios comunales... No existían escalas de sueldos, ni escalafón, ni se reconocían prácticamente derechos a estos funcionarios (Chamorro, 1944, pp. 16-17).

Al mismo tiempo, para la remoción de un cargo, en el caso de los simples empleados bastaba un informe desfavorable del jefe directo y su respaldo por el Concejo Municipal, mientras que para los jefes de oficina se requería de dos tercios, en votación secreta (si así se solicitaba). Una situación especial correspondía a los tesoreros, quienes para ser removidos debían tener cargos comprobados en su contra, requiriéndose para esto una sanción del Tribunal de Cuentas (Chamorro, 1944).

Por estas razones, la demanda más sentida fue la creación de un estatuto administrativo, que permitiera dar mayor estabilidad y criterios claros para el ascenso, de manera de permitir una real carrera funcionaria. Dicha demanda venía planteándose al menos desde el Ier Congreso de Gobierno Local de 1914 (Meza, 1918), y durante la Primera Concentración de Empleados Municipales, el 5 de enero de 1934, se retomó como acuerdo principal (Salazar, 2019, p. 163). Tres años después, se produce la dictación del Primer Estatuto de Empleados Municipales, en 1937 (Ley 6.038 del 4 de marzo). No obstante, no resultó del todo satisfactoria. Según fue manifestado en una de las convenciones de empleados, dicha ley “no ha surtido los efectos que el legislador tuvo en vista al dictarla. En su aplicación práctica no sólo ha producido dificultades en su interpretación, sino que se ha dejado notar que ella adolece de vacíos.”<sup>29</sup> Se critica que, en lo referido a la estabilidad de los funcionarios, “no establece en forma clara preceptos que miren ese fin”, al igual que lo referido a la previsión social, “no fueron considerados en forma equitativa de acuerdo con el moderno concepto de este beneficio,”<sup>30</sup> demandando en cambio el establecimiento de un escalafón único para empleados municipales.

Efectivamente, se puede constatar tanto a través de los numerosos informes aclaratorios solicitados al Departamento de Municipalidades, como por los pronunciamientos de la Contraloría General de la República, que hubo muchas confusiones en la aplicación del estatuto.<sup>31</sup> Las demandas posteriores a su promulgación dan cuenta que la relación entre política partidista y empleo municipal estaba todavía presente, lo que generaba desconfianza entre los funcionarios. Varias de las demandas gremiales cuestionan los procedimientos de las autoridades comunales en materia de ascensos y sanciones. Por ejemplo, se proponía la creación de un Servicio Jurídico para “la defensa de los empleados que sean afectados por medidas represivas de la autoridad comunal.”<sup>32</sup> Además, se pedía separar la discusión del presupuesto municipal de aquella sobre la modificación de la planta, con lo que cualquier supresión, división o fusión de cargos solo se pudiera realizar en los meses de julio y agosto de cada año. Esto último, argumentaban,

Tiende a dar mayor estabilidad al personal de las Municipalidades, y a ponerlos a cubierto de que sean víctimas de mayorías ocasionales o políticas, las que valiéndose de las modificaciones de planta, encuentren la puerta de escape para suprimir empleos, con la intención preconcebida de crear esos mismos cargos con otro nombre, que beneficiará a determinado adepto partidista.<sup>33</sup>

Otra propuesta se refirió al Consejo de jefes de Oficina y su rol en la evaluación funcionaria. Se propuso que dicho consejo fuera presidido por el secretario Municipal y no por el alcalde, de manera de “dar absoluta independencia en las deliberaciones.”<sup>34</sup> A lo largo del periodo la crítica al rol del Consejo de jefes de Oficina continuó. Al respecto, la asamblea de la Asociación de

<sup>29</sup> *Memoria de la primera Convención, celebrada durante los días 12, 13, 14 y 15 de agosto de 1939*. Convención Nacional de Empleados Municipales, Santiago. Impr. El Esfuerzo, 1940, p. 1.

<sup>30</sup> *Memoria de la primera Convención*, 1940, p. 1.

<sup>31</sup> Ver *Boletín Municipal*, número 85 al 90.

<sup>32</sup> Confederación, de E. M. de C. *Memoria de la Convención de los Empleados Municipales de la República de Chile*. Imprenta y Litografía Víctor Silva M. y Cía, 1946, p. 28.

<sup>33</sup> *Memoria de la primera Convención*, 1940, p. 7.

<sup>34</sup> *Memoria de la primera Convención*, 1940, p. 6.

empleados municipales de la provincia de Santiago, reiteraba que “ha hecho crisis el sistema de ascensos por medio del Consejo de jefes de Oficina, que ha dado margen a atropellos e injusticias en el personal municipal”, e incluso, se amenaza a los jefes de Oficina con que “de seguir en este procedimiento actual se les expulsará públicamente de la Asociación por infringir los fines fundamentales de los Estatutos.”<sup>35</sup>

En el caso de los obreros, su situación no avanzó mucho en el periodo, puesto que no estaban considerados en el estatuto administrativo de 1937. Por entonces los obreros se dividen entre aquellos de planta y los suplentes. Normalmente se ingresaba en la segunda categoría, a la espera de una plaza vacante en la planta. Los requisitos para entrar a trabajar como obrero dependen de cada Municipalidad. En la tabla 3 se presentan como ejemplo los requisitos de las municipalidades de Conchalí, Concepción y Temuco.

Tabla 3. Beneficios laborales. Empleados públicos y municipales.

<b>Categoría</b>	<b>Empleados públicos</b>	<b>Empleados Municipales</b>
Pensión de invalidez	Empleados que se invalidaren física o intelectualmente o que tuvieran 65 años de edad después de cumplir diez años de servicios e imposiciones. Pensión equivalente a tantos treintavos del sueldo base hubiera servido. Asimismo, los imponentes por más de 30 años podrán jubilar con una pensión equivalente al término medio de los sueldos de los últimos 36 meses.	Una pensión cuya cuantía mensual básica es igual al 40% del promedio de las rentas de los últimos 24 meses. Tienen derecho a esta pensión los imponentes que tuvieran acreditadas por lo menos 60 imposiciones mensuales, continuas o discontinuas.
Jubilación	La Caja puede conceder en calidad de anticipo el 50% del último sueldo imponible, mientras se tramita el expediente	Misma cuantía que la anterior. Imponentes que tengan 35 años de servicios y los que teniendo 65 años de edad acrediten a lo menos 10 años de imposiciones.
Anticipo de jubilación		
Asignación familiar		Pensionados por invalidez y vejez tendrán derecho a gozar de asignación familiar en las mismas condiciones que los empleados en actividad
Desahucio o indemnización por años de servicios		Un mes del sueldo promedio de las rentas de los últimos 24 meses, por cada año o fracción superior a 6 meses, con tope de 24 veces dicho sueldo. Los destituidos no tenían ese derecho.
Cuota mortuoria	Monto igual a la renta del último sueldo o pensión	Equivalente a 2 meses de sueldo

<sup>35</sup> *Cabildo*, Santiago, abril de 1953, p. 23.

Seguro de vida	Un año y medio del sueldo	El empleado que falleciere después de cumplir un año como imponente tiene derecho a un seguro de vida equivalente a doce veces el sueldo mensual que sirve para determinar el desahucio. Los pensionados tendrán derecho a un seguro equivalente a una pensión anual
Montepío	20% del sueldo sobre el cual se hubieren hecho imposiciones en los últimos tres años o de la pensión de jubilación, que gozaba el empleado fallecido por los 10 primeros años de servicio.	Se adquiere después de 5 años de imposiciones y servicios será igual al 60% de la pensión de invalidez o jubilación de que gozara el fallecido, o de la que le habría correspondido.
Atención médica	Atención médica curativa, preventiva y dental	Préstamos médicos y dentales
Beneficios Facultativos	Préstamos personales (gastos generales por 4 sueldos; hipotecario por 6 sueldos), y seguro de desgravamen e incendio	Préstamos personales, préstamos hipotecarios, seguro de desgravamen

Fuente: Elaboración propia en base a Departamento de Estudios Financieros (1959, pp. 202-208 y 238-241).

En otros casos, como por ejemplo Quinta Normal, no existían requisitos para ingresar como obrero, más bien, “generalmente su ingreso se debe a recomendaciones, entrando primeramente con el carácter de suplente” (Cádiz, 1946, p. 19). A diferencia de la laxitud en los requisitos de ingreso, existe una mayor claridad respecto de las sanciones y las prohibiciones en el ejercicio de sus cargos, en lo cual existe mayor homogeneidad entre los distintos casos. Los mayores problemas se asociaban al ausentismo laboral, al consumo inmoderado de alcohol y a las apuestas o juegos de azar, fenómenos frecuentes en el país. También es común penalizar la destrucción de herramientas, los desacatos a los jefes o brindar información falsa sobre condición de salud o familiar. En algunos casos se penaliza también durante el horario de trabajo hablar de política, la lectura o “desperdiciar el tiempo en reuniones”, como ocurre en Concepción (Bravo, 1946, pp. 20-21). En otros casos, como el de Conchalí, no existía formalmente reglamento de sanciones y faltas (Cádiz, 1946, p. 13).

También los obreros tenían desavenencias respecto de los criterios de ascensos y sanciones. En el Congreso Nacional de Obreros Municipales de 1944, acordaron solicitar en cada municipalidad “la creación de una comisión mixta de obreros y Regidores, para que informen las separaciones del obrero, las suspensiones, y que a la vez sea esta comisión la que haga los ascensos que se produzcan.”<sup>36</sup> Finalmente, los obreros fueron incluidos al año siguiente como un título especial de la ley de rentas municipales de junio de 1945 (Ley 8.121).

### **Conclusiones**

En este artículo hemos caracterizado la burocracia municipal y sus condiciones de trabajo, analizando su composición, salarios, beneficios sociales y estabilidad en el cargo. A partir de ese análisis podemos plantear tres grandes conclusiones.

En primer lugar, a pesar de las críticas de la época, las municipalidades, en su gran mayoría, no contaban con gran cantidad de empleados, más bien era lo contrario, si se consideran la cantidad de funciones que debían atender. Más de dos tercios de las municipalidades contaban a inicios de la década de 1940 con una planta inferior a diez empleados, lo que es un indicador claro de su

<sup>36</sup> *El Obrero Municipal*, Santiago, N° 95, julio y agosto de 1944, p. 5.

“Estabilidad, ascensos y jubilación. Las burocracias municipales en búsqueda de consolidación: Chile, 1937-1954”

insuficiencia. La gran excepción a esto la constituye la Municipalidad de Santiago, que cuenta por entonces con más de 800 empleados y en torno a 2000 obreros. Las otras municipalidades mayores del país, como Valparaíso, Viña del Mar y Concepción, tienen menos de una cuarta parte de estos.

En segundo lugar, podemos establecer que los empleos municipales no son cargos bien remunerados. Si bien se critica que los salarios son una carga enorme para los presupuestos municipales, esto se explica más por los escasos ingresos que por tratarse de salarios altos (considerando los distintos grados). No obstante, durante el periodo estudiado los beneficios sociales se irán incrementando para los empleados, que a inicios del siglo XX prácticamente carecían de estos. Los costos de los mayores beneficios a su vez irán presionando todavía más las débiles finanzas municipales.

En tercer lugar, desde el punto de vista del reclutamiento de nuevos funcionarios, durante el periodo estudiado no existen requisitos relevantes para la gran mayoría de los cargos administrativos, relacionados por ejemplo a un determinado nivel educativo, experiencia previa o un examen, por lo que se trata de cargos de baja selectividad, en los cuales el factor principal son los vínculos políticos. Apenas un par de cargos están sometidos a procedimientos algo más claros, como los de secretario municipal, tesorero y especialmente director de Obras Municipales. En el caso de los obreros municipales, que son el segmento más numeroso, existían requisitos asociados a la edad, condición de salud, antecedentes personales y familiares, y en algunos casos, saber leer y escribir.

El influjo de la política partidista resultó ser un factor determinante, tanto para ingresar como para salir de un puesto de trabajo. El estatuto administrativo de 1937 no parece haber logrado poner coto a esta situación, a juzgar por las reiteradas demandas posteriores de las agrupaciones de empleados y obreros de obtener garantías de estabilidad y procedimientos claros en cuanto a los ascensos y las sanciones. Esta caracterización ha dado luces de un proceso de transición hacia una carrera burocrática, parcial e incompleta, que es relevante para entender el mal desempeño de los servicios locales en la primera mitad del siglo XX.

## Bibliografía

- Arias, K. (2012). Ideas, intentos y fracasos en el proceso modernización administrativa entre las dos administraciones de Ibáñez (1927-1958). *Universum*, 1 (27), 13-27. Recuperado de: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-23762012000100002](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-23762012000100002)
- Barría, D. (2010). En busca del mérito: La discusión académica en torno a los empleados públicos en Chile, 1884-1920. *Estudios Ibero-Americanos*, 35(2). DOI: <https://doi.org/10.15448/1980-864X.2009.2.5754>
- Barría, D. (2018). Carreras administrativas en Chile, 1884-1920 ¿Patronazgo o carreras burocráticas? *Historia*, 51(2), Article 2. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0717-71942018000200317>
- Barría, D. (2019). An Honourable Profession: Public Employees and Identity Construction in Chile, 1880–1920. *Bulletin of Latin American Research*, 38(2), 179-191. Recuperado de: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/blar.12836>
- Bravo, A. (1946). *Condiciones económico sociales y de vida del obrero municipal en Concepción* [Universidad Tecnológica Metropolitana]. Recuperado de: <https://repositorio.utem.cl/handle/30081993/214>
- Bustos A, J. (1936). *La seguridad social: Estudio de los resultados de la aplicación de la legislación de previsión social en Chile en el año 1941, y bases técnicas para su reforma*. Talleres Gráficos de La Nación.
- Cádiz, L. (1946). *Algunos aspectos de la protección social de los obreros municipales* [Thesis, Universidad Tecnológica Metropolitana]. Recuperado de: <https://repositorio.utem.cl/handle/30081993/211>
- Candina, A. (2013). *Clase media, Estado y sacrificio: La Agrupación Nacional de Empleados Fiscales en Chile contemporáneo (1943-1983)*. LOM Ediciones.
- Cano, G. (1937). *Caja de previsión y ahorro de los empleados municipales de Santiago: Análisis comparativo con las demás cajas de empleados municipales y proyecto de una caja nacional de empleados municipales*. Impr. Cónдор.
- Chamorro, R. (1944). *De los empleados municipales*. Imprenta Dirección General de Prisiones.
- Couperus, S. (2014). The managerial revolution in local government: Municipal management and the city manager in the USA and the Netherlands 1900–1940. *Management & Organizational History*, 9(4). DOI: <https://doi.org/10.1080/17449359.2014.989236>
- Dagenais, M., & Saunier, P. (2003). *Tales of the periphery: An outline survey of municipal employees and services in the nineteenth and twentieth centuries*. En *Municipal Services and Employees in the Modern City* (pp. 1-30). Ashgate.
- Departamento de Estudios Financieros. (1959). *Manual de la administración pública de Chile 1959: Tomo II*. El Ministerio.
- Dreyfus, F. (2012). *La invención de la burocracia: Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados-Unidos (siglos XVIII-XX)*. Biblos.



- Edwards, A. (1917, abril). Datos y observaciones sobre las finanzas municipales de Chile. *La Revista Chilena*, 1, 81-86. Recuperado de: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-73481.html>
- Fischer, M. (1930). *Memoria sobre la situación financiera de la Caja de Previsión Social de los Empleados Municipales de Valparaíso y cálculo de los recursos y del costo de los beneficios de acuerdo con los establecido en los estatutos de fecha 26 de marzo de 1929*. Recuperado de: <http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/visor/BND:631293>
- Fuentealba, M. (1945). *Servicio social municipal: El servicio social de la Municipalidad de Santiago* [Universidad Tecnológica Metropolitana]. Recuperado de: <https://repositorio.UTEM.cl/handle/30081993/72>
- Humud, C. (1969). *El sector público chileno entre 1830-1930*. Universidad, Instituto de Economía y Planificación.
- Illanes, M. A. (1993). El proyecto comunal en Chile (fragmentos) 1810-1891. *Historia*, 27, 213-329. Recuperado de: <https://repositorio.UTEM.cl/handle/11534/9495>
- Inda, G. (2021). Itinerarios teóricos sobre burocracia y política: De la tensión weberiana a las soluciones de compromiso. *Desafíos*, 33(2). DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.8553>
- Lipsky, M. (1983). *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.
- López, E. (2014). *El proceso de construcción estatal en Chile: Hacienda pública y burocracia (1817-1860)*. Dibam, C.I. Diego Barros Arana.
- López, E. (2017). El proceso de formación de la burocracia estatal chilena, 1810-1930. En *Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo III Estado y Sociedad* (pp. 55-85). Fondo de Cultura Económica.
- Méndez, L., & Soto, C. (1958). *La previsión social de empleados, estudiada a través de trece Cajas de Previsión* [Universidad Tecnológica Metropolitana]. Recuperado de: <https://repositorio.UTEM.cl/handle/30081993/478>
- Mesa Torres, L. A. (Ed.). (1918). *1er. congreso de gobierno local: Celebrado en Santiago en los días 13,14 y 15 de setiembre de 1914*. Imprenta Universitaria.
- Mills, C. W. (1957). *La élite del poder (1a ed)*. Fondo de Cultura Económica.
- Nazer, R. (1999). Las finanzas municipales chilenas: 1833-1887. *Historia*, 32, 265-314. Recuperado de: <https://revistahistoria.UTEM.cl/index.php/rhis/article/view/15967>
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: Política y políticas públicas. *Postdata*, 11, 11-56. Recuperado de: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-96012006000100002](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012006000100002)
- Peters, B. G. (1999). *La política de la burocracia: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*.
- Rojas, A. (2020). *El fracaso de la Comuna Autónoma en Chile (1891-1924)*. RIL Editores.
- Rojas, A. (2019). *El fracaso de la autonomía municipal y la consolidación del centralismo en Chile (1891-1935)* [Universidad Autónoma de Madrid]. Recuperado de: <https://repositorio.uam.es/handle/10486/690619>
- 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. Recuperado de: <http://revistas.academia.cl/index.php/tiempohistorico/article/view/2330>
- Salazar, G. (2019). *Historia del Municipio y la soberanía comunal en Chile 1820-2016*. Editorial Universitaria.
- Urzúa, G. (1968). *Prensa y administración pública chilena*. Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de Chile.
- Urzúa, G., & García, A. (1971). *Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969)*. Editorial Jurídica de Chile.
- Valdebenito, A. (1973). *Evolución jurídica del régimen municipal en Chile: 1541-1971*. Editorial Jurídica de Chile.
- Varas, E. (1944). *Estudio jurídico-administrativo sobre economía y finanzas municipales*: Memoria de prueba. Relámpago.
- Vargas, L. (2018). *Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008)*. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43223>
- Vega, J. (1946). *Los servicios fiscales, semifiscales y municipales de la República: Organización, atribuciones, funciones*. Impr. El Imparcial.
- Vergara, N. (1952). *Algunos aspectos sociales en el Hogar del Obrero Municipal de Temuco* [Universidad Tecnológica Metropolitana]. Recuperado de: <https://repositorio.UTEM.cl/handle/30081993/391>
- Villar, W. (1934). *Reorganización de los servicios públicos y municipales*. s.n.
- Weber, M. (2008). *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva (17a. reimp)*. Fondo de Cultura Económica.

Recibido: 06/03/2023  
Evaluado: 04/06/2023  
Versión Final: 02/08/2023