

EL DEPARTAMENTO DE MUNICIPALIDADES Y LA REESTRUCTURACIÓN DEL NIVEL MUNICIPAL EN CHILE (1930-1948)*

THE DEPARTMENT OF MUNICIPALITIES AND THE RESTRUCTURING OF THE MUNICIPAL LEVEL IN CHILE (1930-1948)

Andrés Rojas-Böttner**

RESUMEN

Se analiza el rol y la composición del Departamento de Municipalidades del Ministerio del Interior, institución clave en la reestructuración de las relaciones entre el nivel central y las administraciones comunales, en un contexto de recentralización. Su rol consistiría en un tutelaje administrativo que limitaría los grados de autonomía municipal. Las fuentes utilizadas son los presupuestos de la nación, documentación de archivo, discusiones parlamentarias, revistas municipales y prensa. Los principales hallazgos se relacionan con su pérdida de relevancia institucional a partir de la década de 1940 y la desatención de los asuntos municipales por parte del nivel central.

PALABRAS CLAVES

Municipalidades – Centralismo – Relaciones intergubernamentales – Finanzas locales – Burocracia.

Recibido: 19 de julio de 2022

ABSTRACT

This paper analyzes the role and composition of the Department of Municipalities of the Ministry of the Interior, a key institution in the restructuring of relations between the central level and the communal administrations, in a context of recentralization. Its role would consist of an administrative tutelage that would limit the degrees of municipal autonomy. The sources used are the nation's budgets, archival documentation, parliamentary discussions, municipal journals and the press. The main findings are related to the loss of relevance of this institution from the 1940's onwards and the neglect of municipal affairs by the central level.

KEY WORDS

Municipalities – Centralism – Intergovernmental relations – Local finances – Bureaucracy.

Aceptado: 12 de diciembre 2022

* Artículo realizado en el marco del Proyecto DIUA 209-2021 de la Vicerrectoría de Investigación y Doctorados de la Universidad Autónoma de Chile.

** Doctor en Historia Contemporánea. Académico de la Universidad Autónoma de Chile. Correo: andres.rojas@uaautonoma.cl. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9397-0038>.

INTRODUCCIÓN

Chile instauró de forma temprana un modelo centralista de Estado. Ya sea que esto se trate de una herencia de las instituciones coloniales, o bien como el resultado del temprano predominio político y militar de la élite santiaguina (a partir de la Batalla de Lircay de 1829-1830), lo cierto es que la concentración de la toma de decisiones en la capital ha tenido una marcada consistencia desde hace casi dos siglos.

El predominio del modelo centralista ha significado que las instituciones subnacionales han tenido un rol secundario en comparación con el nivel central. En particular, las municipalidades, a pesar de tener sus raíces en la época colonial, durante más de dos siglos no han logrado consolidarse como instituciones fuertes, desde el punto de vista de sus funciones, recursos y capacidades administrativas. Ello obliga a estudiar en profundidad su trayectoria institucional, de manera de poder determinar las causas de esta situación. Si bien las municipalidades han recibido poca atención de parte de la historiografía (y las ciencias sociales en general), en las últimas décadas una serie de estudios han comenzado a poner su foco en las administraciones locales y su rol en el conjunto de instituciones públicas.

De forma sucinta, los estudios sobre las municipalidades y las relaciones con el centro político-administrativo se podrían agrupar en dos líneas, en función de sus énfasis. En primer lugar, se encuentran aquellas investigaciones con foco prioritario en torno a las relaciones de poder, tanto al interior de las municipalidades, como especialmente en cuanto a su relación con los gobiernos, los parlamentarios y los partidos políticos, las cuales serían un factor clave para entender la baja autonomía de las municipalidades y sus autoridades¹, así como también para el análisis de fenómenos como el clientelismo en los espacios locales². Este grupo de estudios se orienta especialmente a la dimensión política del municipio y a su potencial rol en el ámbito electoral. Dichas investigaciones nos entregan elementos importantes para entender cómo se fueron articulando los intereses nacionales y locales, por ejemplo, a través de los intermediarios políticos³.

Un segundo tipo de investigaciones se podrían agrupar en torno al estudio de las condiciones institucionales, normativas y financieras con las que funcionan las municipalidades, consideradas como elementos relevantes para entender los grados de desarrollo institucional y sus capacidades instaladas⁴, es decir, las posibilidades de poner en práctica

-
- 1 María Angélica Illanes, "El proyecto comunal en Chile (fragmentos) 1810-1891", *Historia* 27 (Santiago 1993); Gabriel Salazar, *Historia del Municipio y la soberanía comunal en Chile 1820-2016* (Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 2019); Arturo Valenzuela, *Political brokers in Chile: local government in a centralized polity* (Durham, N.C: Duke University Press, 1977).
 - 2 Aníbal Pérez Contreras, *Clientelismo en Chile: historia presente de una costumbre política (1992-2012)* (Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2020); Rolando Álvarez, "La nueva política en el Chile postdictatorial: ¿pasividad ciudadana o clientelismo desde abajo? (1990-1996)", en *Estudios Ibero-Americanos* 40/1 (Porto Alegre 2014): 169-189; Verónica Valdivia Ortiz de Zárate, Rolando Álvarez Vallejos, y Karen Donoso, *La alcaldización de la política, los municipios en la dictadura pinochetista* (Santiago de Chile: LOM ediciones, 2012).
 - 3 Valenzuela, *Political brokers in Chile...*
 - 4 Héctor J. Ardiles, "Antecedentes históricos sobre la hacienda municipal de Antofagasta entre 1900-1930: un caso de crecimiento y expansión asociado a la económica regional", (Tesis de Licenciatura en Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile,

de forma exitosa una decisión⁵. Este segundo tipo de investigaciones se ha orientado a entender las (precarias) condiciones de funcionamiento concretas de las municipalidades y sus prácticas administrativas, lo que ha permitido tener una mirada más compleja sobre su rol secundario. A través de estas investigaciones se ha relevado la dimensión administrativa de las municipalidades, lo que ha permitido descentrar la mirada desde las consideraciones de la élite política de centro, hacia las heterogéneas realidades materiales de distintos casos.

A pesar de estos aportes, subsisten importantes vacíos en la comprensión sobre la manera como se fue consolidando una distribución del poder territorial tan marcadamente centralista. Por entonces, en términos políticos, Chile se divide en provincias, departamentos, subdelegaciones y distritos, todos a cargo de una autoridad designada (los dos primeros, por el presidente). Además, en términos administrativos, el país se dividía en provincias y comunas. Las municipalidades están a cargo de las administraciones comunales, y en la práctica su territorio equivale al de las subdelegaciones⁶.

Uno de esos vacíos es respecto de las instituciones que articulan e implementan (administrativamente) la política territorial

de los gobiernos. Se debe considerar que las municipalidades son instituciones autónomas que forman parte de la administración del Estado, por lo que se relacionan con los otros niveles de Estado, pero no dentro de una subordinación jerárquica⁷. Dicho de otra forma, no existe claridad respecto de la manera en la cual se implementó el cambio en la distribución del poder político entre el nivel central y el nivel local. Es esa incógnita la que conduce al estudio del Departamento de Municipalidades.

En este artículo se aborda el periodo entre 1930 y 1948, que corresponde a la vigencia de dicho departamento. A su vez, el marco cronológico se encuentra inserto en una etapa de reestructuración de las relaciones entre el nivel central y las municipalidades. A partir del golpe de Estado de 1924, y en especial durante la dictadura de Carlos Ibáñez del Campo, el nivel municipal sufre una profunda reestructuración, caracterizada tanto por la disminución de sus competencias y recursos, como de su grado de autonomía política y administrativa frente al nivel central. Dicha reestructuración obedece a un diagnóstico sobre la situación política del país, especialmente entre la llamada oficialidad joven, impulsora del golpe de Estado, pero también a raíz de las dificultades vividas por las municipalidades durante el periodo de

1995); Héctor J. Ardiles, *Historia del poder local: la comuna autónoma de Antofagasta 1891-1924* (Antofagasta: s.n., 2005); Egon Montecinos, *Centralismo y descentralización en Chile: pasado, presente y propuestas de futuro* (Santiago: RIL Editores, 2020); Ricardo Nazer, "Las finanzas municipales chilenas: 1833-1887", *Historia* 32 (Santiago 1999): 265-314; Andrés Rojas, *El fracaso de la Comuna Autónoma en Chile (1891-1924)* (Santiago: RIL Editores, 2020).

5 Andrea Lluch y Stella Cornelis, *Desarrollo y capacidades estatales. Actores, instituciones y políticas públicas en La Pampa durante el siglo XX* (Buenos Aires: Teseo, 2022); Daniel Ziblatt, "Why Some Cities Provide More Public Goods than Others: A Sub-national Comparison of the Provision of Public Goods in German Cities in 1912", en *Studies in Comparative International Development* 43/3 (2008): 273-89, <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9031-y>.

6 Federico G. Gil, *El sistema político de Chile* (Santiago: Ed. Andrés Bello, 1969).

7 José Fernández Richard, "La administración del Estado y las municipalidades en Chile", en *Revista IUS* 32 (Puebla 2013): 148-60.

la Comuna Autónoma. Ese diagnóstico era sumamente crítico del rol de los partidos políticos y de las consecuencias de sus disputas por el poder⁸. En el caso de las municipalidades, eso fue visto como fuente de corrupción e ineficacia en la resolución de los problemas comunales.

En consecuencia, se buscó una reforma profunda del sistema municipal. Una de las medidas adoptadas, especialmente bajo la dictadura de Ibáñez, fue el nombramiento de alcaldes y juntas de vecinos en una treintena de comunas, en reemplazo de las autoridades edilicias electas (alcaldes y concejales)⁹. Con ello se buscaba evitar la corrupción y los conflictos partidistas, pero también retomar el tutelaje ejercido por el gobierno. Esta situación se prolongó hasta 1935 en general, cuando se retomaron las elecciones locales, aunque se mantuvo la potestad del Ejecutivo (consagrada en la Constitución) de nombrar alcaldes en las ciudades mayores. El reforzamiento del control del gobierno también se produce por la no implementación de las asambleas provinciales, establecidas en la Constitución de 1925, pero jamás implementadas y la suplencia de sus funciones por parte de los intendentes, con lo cual adquirirían un

importante poder de veto en los asuntos municipales¹⁰.

Otro de los problemas relevantes que debían afrontar las municipalidades eran sus crónicos problemas financieros¹¹, aunque ello no derivó en la creación de nuevas fuentes de ingresos, más bien se interpretó como consecuencia de una mala gestión. En cambio, sí se llevó a cabo una reforma de la división político-administrativa en 1927, con el objetivo de simplificar la gestión y disminuir el gasto público¹², la que redujo el número de provincias, departamentos y municipalidades. En el caso de estas últimas, se suprimieron 82, quedando un total de 257 municipalidades¹³. Muchas de esas municipalidades habían sido creadas como consecuencia de intereses políticos, particularmente el control electoral durante la Comuna Autónoma, sin mayor sustento material¹⁴.

Un órgano fundamental en ese proceso de reestructuración de las relaciones de poder entre las municipalidades y el nivel central fue el Departamento de Municipalidades, parte del Ministerio del Interior. Creado en 1930, su objetivo era asesorar y supervigilar a las municipalidades, en especial en referencia a la elaboración de los

8 René Millar, "Significado y Antecedentes del movimiento militar de 1924", *Historia* 11 (Santiago 1974): 1-114; Harry Scott, *Pensando el Chile nuevo: las ideas de la revolución de los tenientes y el primer gobierno de Ibáñez, 1924-1931* (Santiago: Centro de Estudios Bicentenario, 2009); Gonzalo Vial, *Historia de Chile (1891-1973) Vol. IV* (Santiago: Portada, 1981).

9 Salazar, *Historia del Municipio...*

10 Gil, *El sistema político de Chile*.

11 Andrés Rojas Böttner, "El fracaso de la autonomía municipal y la consolidación del centralismo en Chile (1891-1935)" (Tesis doctoral en Historia Contemporánea, Universidad Autónoma de Madrid, 2019), <https://repositorio.uam.es/handle/10486/690619>; Salazar, *Historia del Municipio...*

12 José Ignacio González, "Cartografía y República. Información territorial, soberanía y organización político-administrativas en Chile siglo XIX.", en *Boletín de la Academia Chilena de la Historia* 118 (Santiago 2009): 57-89.

13 Andrés Estefane, "Estado y ordenamiento territorial en Chile, 1810-2016", en *Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo II. Estado y sociedad.*, ed. Iván Jaksic y Francisca Rengifo (Santiago: FCE, 2017), 116.

14 Rojas, *El fracaso de la Comuna...*

presupuestos y reglamentos. Su aparición busca institucionalizar la relación entre las municipalidades y el nivel central bajo una serie de procedimientos administrativos homogéneos, a través de los cuales ejercer un tutelaje. Con anterioridad lo que predomina es una relación política sustentada en amplios márgenes de discrecionalidad, a través de los intendentes y gobernadores, quienes por lo demás rotaban de forma frecuente en el cargo. Se trata ahora de una intermediación pretendidamente técnica. Esta orientación es coherente con la idea de Ibáñez de construir municipios administrativos, es decir, alejados de los conflictos e intereses de los partidos políticos. La idea de convertir los gobiernos locales en espacios apolíticos, dirigidos por autoridades o asesores orientados por criterios técnicos y de eficiencia había ganado espacio en otras latitudes, tales como Argentina¹⁵, o en especial en Estados Unidos, donde comenzó a proliferar la figura de los *City Managers*. Una de las principales razones fue la creciente complejidad de la gestión en urbes en proceso de expansión acelerada¹⁶. Las ideas de dicho modelo circulan por estos años, en especial en la revista *Comuna y Hogar*¹⁷.

El objetivo de este artículo es analizar los cambios en el funcionamiento del Departamento de Municipalidades desde su creación en 1930, hasta su desaparición en 1948. Su estudio es fundamental para entender el proceso de consolidación del Estado centralista en Chile y su política subnacional, así como también es una pieza necesaria para la comprensión de la trayectoria institucional de las municipalidades. En este periodo, mientras el Estado experimenta un enorme crecimiento en sus áreas de alcance, unidades administrativas y la composición de su planta burocrática¹⁸, el nivel municipal sufre un estancamiento claro, ejerciendo un rol cada vez más secundario debido a la reducción de funciones y de sus ingresos¹⁹.

El artículo se estructura en torno a cuatro capítulos. En primer lugar, se aborda la etapa de formación y consolidación del DM, entre los años 1930 y 1942. En segundo lugar, se analiza la etapa de declive y cierre del DM, entre los años 1942 y 1948. En tercer lugar, se profundiza en la realidad material de su funcionamiento, considerando para ello los presupuestos y su planta burocrática. Finalmente, se presenta un apartado con las conclusiones.

15 Marcela Ternavasio, “¿Política municipal o municipios apolíticos?: un debate en la Revista Argentina de Ciencias Políticas”, en *Crear la democracia: la Revista Argentina de Ciencias Políticas y el debate en torno de la república verdadera*, ed. Darío Roldán, (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006).

16 Stefan Couperus, “The managerial revolution in local government: municipal management and the city manager in the USA and the Netherlands 1900–1940”, en *Management & Organizational History* 9/4 (Londres 2014): 336-52; Michèle Dagenais, Irene Maver, y Pierre-Yves Saunier, eds., *Municipal Services and Employees in the Modern City: New Historic Approaches* (Aldershot, Hampshire, England ; Burlington, VT, 2003).

17 Por ejemplo, en su edición N°13, de julio de 1930, dicha revista incluye dos discursos (traducidos del inglés) sobre el rol de los *City Manager*. El primero es de Leonard White, “Diversas observaciones sobre la profesión de Alcalde-Gerente (*City-Manager*)”: 23 y 24; y el segundo, de Harry Freeman, “La evolución del ejecutivo municipal americano”: 25-27.

18 Karina Arias, «Ideas, intentos y fracasos en el proceso modernización administrativa entre las dos administraciones de Ibáñez (1927-1958)», *Universum* 27 (Talca 2012): 13-27; Azún Candina, *Clase media, Estado y sacrificio: la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales en Chile contemporáneo (1943-1983)* (Santiago: LOM Ediciones, 2013); Germán Urzúa Valenzuela, *Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969)* (Editorial Jurídica de Chile, 1971).

19 Salazar, *Historia del Municipio...*

ORIGEN Y CONSOLIDACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE MUNICIPALIDADES (1930-1942)

Durante la dictadura de Carlos Ibáñez se buscó establecer una institución coordinadora, que asesorara y fiscalizara a las cuestionadas municipalidades. Así, en mayo de 1928, se crea el Departamento de Presupuestos Municipales como parte del Ministerio del Interior, con una orientación inicial hacia la supervisión de sus presupuestos, o como lo interpretaba dicho órgano, con aquella unidad *“el Gobierno tomaba a su cargo el control de los presupuestos municipales, con el objeto de que su estudio fuera tan prolijo y detallado que satisficiera en mejor forma las necesidades comunales”*²⁰. Pronto, a raíz de sus buenos resultados²¹, se fusiona con la Sección Comunal de la Subsecretaría del Interior, por lo que sus funciones y personal se ampliaron, pasando a convertirse dos años después en el Departamento de Municipalidades (en adelante, DM)²². Así, se establecen las siguientes atribuciones:

- a) Atender las relaciones constitucionales y legales de los municipios con el Ejecutivo.
- b) Coordinar la acción administrativa de esas Corporaciones.
- c) Dar unidad a la gestión económica y financiera municipal; revisar los presupuestos y proponerlos a la aprobación del Gobierno e informar las reformas de los mismos.
- d) Informar sobre la parte financiera de

las obras municipales que, por su monto e importancia, requiera la aprobación del Gobierno.

- e) Intervenir en los estudios sobre división comunal.
- f) Preparar las reformas legales que tiendan a mejorar la situación económica y los servicios comunales, o que afecten las finanzas locales.
- g) Ejercer la inspección general sobre los servicios y las obras municipales.
- h) Proporcionar normas técnicas para obras de adelanto.
- i) Estudiar la reglamentación municipal.
- j) Atender las consultas de los Municipios.
- k) Formar el Registro de los Bienes Raíces Municipales²³.

Como se aprecia, es un órgano orientado a materias jurídicas, técnicas y de registro de información atinente a las administraciones locales. No obstante, hay aspectos que resultarán controvertidos, que con posterioridad serán fuente de críticas, debido a que en la práctica podrían sobrepasar sus funciones. Por ejemplo, como se expresa en una publicación patrocinada por el gobierno de Ibáñez, el DM asume un rol en *“la supervigilancia y dirección política de las Municipalidades, la que consiste en la actualidad en la elección de los Alcaldes y Juntas de Vecinos”*²⁴. Efectivamente, entre 1924 y 1935 se reemplazaron en una treintena de comunas a las autoridades electas democráticamente por otras designadas desde el gobierno²⁵. Eso será visto posteriormente por sus críticos como una

20 ARNAD, MINT, Comisión Reorganizadora de los Servicios Públicos, tomo I, vol. 09258, 1936-1930, p. 1

21 Jorge Gustavo Silva, *La Nueva era de las municipales de Chile* (Santiago: Empresa Editora Atenas, 1931).

22 DFL 2285, 20 de mayo de 1930.

23 Art. 2 del DFL 3519, 31 de julio 1930.

24 Silva, *La Nueva era de las municipales...*, 133-34.

25 Salazar, *Historia del Municipio...*

intervención sobre la autonomía municipal. Se debe agregar además como función, en la práctica, la edición de la Revista *Comuna y Hogar* (luego denominada *Boletín Municipal de la República*), publicación que sirve como medio de socialización de las ideas y medidas del gobierno en materia municipal (así como también un órgano de propaganda del régimen).

Es interesante constatar que, en uno de los considerandos del decreto de creación, se justifica la instauración del DM como una demanda de los propios municipios. Señala ese considerando: “*Que la Comisión Organizadora del Segundo Congreso Nacional de Alcaldes ha hecho presente al Gobierno la necesidad de que exista un organismo regulador de toda la función municipal, con el objeto de obtener la uniformidad de las Administraciones locales y hacer que ellas se desenvuelvan con sujeción a normas técnicas y a principios análogos*”²⁶. No obstante, el mencionado congreso fue organizado y controlado por el gobierno de Ibáñez, contando con la presencia de varios alcaldes designados y en un contexto autoritario, por lo cual carece de verdadera legitimidad, como se demostrará en los años venideros²⁷.

Los desafíos del nuevo departamento no eran menores. Existía gran dispersión

normativa en cuanto al régimen municipal y frecuentes leyes de aplicación exclusiva a Santiago y Valparaíso, por lo que se buscaba avanzar hacia un marco normativo homogéneo²⁸. En los años previos se habían producido varios cambios en las competencias municipales, por ejemplo en materias viales, sanitarias y educacionales²⁹, lo que generaba confusiones en su aplicación y coordinación. Otro gran desafío se relacionaba con la confección de los presupuestos municipales, los que por entonces eran poco rigurosos y bastante heterogéneos en sus categorías y criterios, lo que impedía llevar un registro común y menos todavía un control³⁰. Frente a ello, se estableció en 1928 un reglamento orgánico, en el cual se detallan los procedimientos de elaboración y contabilidad de las distintas áreas de inversión, velando por un mejor ajuste entre los ingresos efectivos y los montos presupuestados y, entre otras cosas, estableciendo límites en los montos destinados a sueldos³¹. En caso de errores, falta de información o desajustes, el DM podía rechazarlo y solicitar las modificaciones correspondientes. Finalmente, un tercer problema prioritario en estos primeros años fue manejar el fuerte endeudamiento que experimentaban las municipalidades, las que venían sufriendo recortes en sus entradas y nuevas cargas, frente a lo cual se contrató un empréstito el año siguiente con tres bancos

26 Comisión Reorganizadora de los Servicios Públicos, tomo I, vol. 09258, 1936-1930, p. 2.

27 Salazar, *Historia del Municipio...*

28 Aníbal Alfaro, “Obras de adelanto local”, *Boletín Municipal de la República* 51 (Santiago 1934): 50-54.

29 Rojas, *El fracaso de la Comuna Autónoma...*; Salazar, *Historia del Municipio...*

30 Departamento de Municipalidades, *Memoria del Departamento de Municipalidades correspondiente al periodo comprendido entre el 16 de Mayo de 1928 y el 31 de Diciembre de 1929* (Santiago: Imprenta Nacional, 1930).

31 En función de los ingresos, el porcentaje máximo del presupuesto destinado al pago de sueldos oscilaba entre un 15 (municipios más ricos) y un 25% (municipios más pobres), Departamento de Presupuestos Municipales, ed., *Reglamento orgánico de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de las Municipalidades de la República* (Chile: Departamento de Presupuestos Municipales, 1928), 21.

estadounidenses, negociado como conjunto a nombre de 65 municipios, el cual debía ser pagado en cuotas por las municipalidades suscritas. Dichas cuotas y las deudas con el fisco fueron consideradas como gastos prioritarios.

Al cabo de un par de años, su director, el ingeniero Aníbal Alfaro, daba cuenta de una serie de avances, tales como la creación de tesorerías comunales (en reemplazo de las municipales), la obligación en las ciudades mayores de contar con un director de obras municipales y con unidades de contabilidad y control, así como, en general, la incorporación de modernos criterios de manejo financiero³². Sumado a esto, poco antes de la caída de Ibáñez, se establece una nueva Ley de Rentas Municipales, con la cual se completa el objetivo de “precisar el campo tributario de los Municipios”³³. Con la primera medida, la creación de las tesorerías comunales, se aseguraba la homogeneidad de los procedimientos, pero también se avanza en un proceso de centralismo fiscal, puesto que quien recauda en la escala local ahora es un órgano desconcentrado del nivel central.

Bajo el respaldo de Ibáñez y del Ministro de Hacienda, Pablo Ramírez, el DM gozó de un margen de acción amplio. Tras el fin de la dictadura y la posterior redemocratización de los espacios locales a partir de 1935, el escenario comenzó a cambiar. En un memorándum enviado a la Comisión Reorganizadora de Servicios Públicos (1936),

se describían como un “organismo intermedio indispensable para que el Ejecutivo pueda ejercer debidamente las funciones que le son propias en sus relaciones con la Administración Comunal sin menoscabo de la autonomía que a ésta corresponde en el ejercicio del Gobierno local, con sujeción a las leyes pertinentes [...]”. Al mismo tiempo, reconocían que su institución “ha sido objetada por muchas Municipalidades”, debido a que vulneraría la autonomía municipal, al costo que recae sobre éstas su mantenimiento y al “ningún servicio que su labor presta a las Municipalidades”³⁴. Algunos planteamientos similares fueron expresados por parte de la prensa³⁵. La razón de ello es que se le consideraba un órgano interventor, que atentaba contra la autonomía municipal, a la vez que se cuestionaba que se hubiese obligado a las municipalidades a financiarlo (este punto será desarrollado más abajo).

A pesar de estas críticas, tras la caída de Ibáñez el DM se mantuvo en funcionamiento. La razón de su continuidad parece ser que efectivamente cumplió un rol necesario en un sistema municipal desprestigiado y poco institucionalizado³⁶, entregando mayor orden y regulación a su funcionamiento, aunque debilitando la ya frágil autonomía municipal. No obstante, en la década siguiente irá perdiendo importancia y respaldo político, especialmente a partir de 1942, cuando se le fusiona con otros organismos en la Dirección General de Informaciones y Cultura.

32 Aníbal Alfaro, “Anotaciones sobre la reorganización del régimen municipal chileno”, *Comuna y Hogar* 19 (Santiago 1931): 9.

33 DFL 245, 30 de mayo de 1931.

34 ARNAD, MINT, Comisión Reorganizadora de los Servicios Públicos, tomo I, vol. 09258, 1936-1930, p.2-4.

35 Como ejemplos, ver editoriales de prensa, *El Diario Ilustrado* (7 de diciembre de 1933) y *La Unión* (8 de abril de 1935).

36 Rojas, *El fracaso de la Comuna...*

DECLIVE E INTEGRACIÓN A LA DIRECCIÓN GENERAL DE INFORMACIONES Y CULTURA (1942-1948)

Como hemos señalado, tras la caída de Ibáñez el DM perdió mucho de su respaldo político, ese que le permitía extralimitar sus funciones. En especial a partir de la redemocratización local ocurrida con la elección municipal de 1935, su rol comienza a ser más acotado y resistido por las nuevas autoridades. Surgen voces, como la del diputado Pedro Opitz, que plantean la conveniencia de reorientar al DM a un perfil más técnico y consultivo³⁷, como efectivamente sucederá. Sumado a lo anterior, las funciones referidas a la revisión de los presupuestos municipales y al informe sobre modificaciones a estos, debido a “lo dictaminado al respecto por la Contraloría General de la República, se ha estimado que han perdido su vigencia a contar desde la fecha de la constitución e instalación de las Municipalidades elegidas [...]”³⁸. La conculcación de su rol en materia de presupuesto es un golpe importante para el DM, debido a que, como hemos visto, era una función nuclear desde su origen. Sumado a lo anterior, a partir de 1940 el DM dejará de recibir financiamiento de las municipalidades.

A partir de entonces, su rol es cada vez más acotado y fundamentalmente consultivo. Su menor relevancia se expresa con claridad en

1942, cuando pasa a formar parte de DIC. En la creación de la DIC se fusionaron una serie de variopintos órganos, provenientes desde diversos ministerios. Además del DM (Min. Interior), la van a integrar: a) la Dirección Superior del Teatro Nacional (Min. del Interior), b) el Servicio de Turismo (Min. de Fomento), c) el Departamento de Extensión Cultural (Min. del Trabajo), d) el Consejo de Censura Cinematográfica (Min. de Educación Pública), e) la Administración del Cerro San Cristóbal (Min. del Interior), f) el Jardín Zoológico (Min. de Fomento) y g) los diversos organismos que constituyen la repartición denominada Defensa de la Raza y Aprovechamiento de las Horas Libres³⁹.

Tal como se aprecia, la orientación principal de la DIC es en materias de promoción y extensión cultural. Podría considerarse que su origen está en la Comisión Chilena de Cooperación Intelectual, creada en 1930, institución autónoma del Estado, cuyo objetivo era propagar la cultura nacional⁴⁰. De hecho, el nuevo órgano forma parte también del Consejo de Acción Cultural⁴¹, ratificando su orientación principal. Los objetivos de la DIC son:

“(…) La tuición de los organismos mediante los cuales el Estado cumpla su función de hacer llegar a los habitantes del país los medios de esparcimiento y los beneficios culturales que no se impartan

37 Boletín Municipal de la República, “El Diputado por Antofagasta, Don Pedro Opitz, nos habla sobre el Departamento de Municipalidades”, en *Boletín Municipal de la República* 61 (Santiago 1935): 17.

38 ARNAD, MINT, Comisión Reorganizadora de los Servicios Públicos, tomo I, vol. 09258, 1936-1930, p.2.

39 Artículo 3º del DFL 6 del 9 de septiembre de 1942.

40 Daniela Pino Henríquez, «La cultura como una cuestión de Estado: La Dirección de Informaciones y Cultura 1942-1948», 2020, <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/178712>.

41 Sobre las dificultades en los nombramientos de sus miembros. Oficios, vol. 11902.

por el Ministerio de Educación Pública, y por misión, proporcionar al gobierno las informaciones que este necesite conocer de forma sistemática, y al país, las relativas a las orientaciones, propósitos y actividades de los Poderes Públicos⁴².

Como se aprecia, no hay referencias claras o directas sobre un rol relacionado con las municipalidades. Esta posición residual del DM al interior de la DIC se ratifica a lo largo del decreto que fija las atribuciones y funciones de la misma. El trabajo de la DIC estaba distribuido en cuatro departamentos: Teatro Nacional; Turismo y Esparcimientos; Deporte; e Informaciones. En ninguno de los cuatro departamentos se expresa una función u orientación directa hacia los temas municipales. Es más, no existe mención específica alguna a las municipalidades en el reglamento de funciones, ni a cargos en la DIC relacionados con esa temática. En función de esto, parecería que las funciones del DM fueron disueltas a los pocos meses de creación de la DIC. En realidad, su existencia era bastante residual. Junto al Director de la DIC, se mencionan una Secretaría General, una Asesoría Jurídica y una Contaduría (art. 4). Si bien en 1943 no se hace mención explícita alguna, a través de documentos posteriores podemos establecer que el DM y las materias municipales quedaron integradas en la Asesoría Jurídica (que luego ampliará su nombre).

Dentro del nuevo órgano, el rol del De-

partamento de Municipalidades se diluye. No es solo por la amplitud de las temáticas que tenía que abordar la nueva dirección, en la cual la inclusión de lo municipal no parece coherente, sino también porque ahora se amplía su función de asesoría jurídica hacia los otros componentes y temáticas de la DIC. Luego de los primeros años, se pasa a llamar *Asesoría Jurídica y Departamento de Municipalidades*.

Es lo que expresa el Presidente Gabriel González Videla, al señalar que le corresponde a este departamento, “atender todas las materias de orden jurídico-administrativo de la Dirección General y de los informes que solicita el Gobierno, especialmente en lo que se refiere a la aplicación de las leyes y reglamentos de las Municipalidades del país”⁴³. Si bien se plantea un énfasis en los asuntos municipales, no es su materia específica o exclusiva, como sí lo era en el caso del DM, cuyo decreto de creación señala que “atenderá exclusivamente los asuntos municipales [...]”⁴⁴.

En cuanto a la labor efectuada en esta última etapa, pueden establecerse las siguientes: regulación y supervigilancia de la confección de los presupuestos municipales, informes sobre empréstitos y proyectos de leyes, informes sobre la creación de nuevas comunas, apoyo técnico en la definición de los límites urbanos y en cuanto al mejoramiento del alumbrado, y servicio jurídico administrativo, informes generales, dictáme-

42 Art. 1, Decreto N°19468, 26 de enero de 1943. Fija las atribuciones, funciones y deberes de la Dirección General de Informaciones y Cultura, p. 27.

43 Congreso Nacional, «Sesión del Congreso Pleno, 21 de mayo de 1947», 1947, 38-39.

44 Art.2, DFL 3519, 31 de julio de 1930.

nes y tramitaciones⁴⁵. La gran diferencia con la época previa es que el DM se comporta como un órgano reactivo a las demandas de información y acotado estrictamente al rol de asesor, mientras que en sus años iniciales existía una orientación más proactiva e intervencionista en su voluntad de redefinición del rol municipal. Este cambio se expresa, por ejemplo, en que en esta segunda etapa es poco frecuente la relación directa con las municipalidades, casi siempre mediada por la Subsecretaría del Interior y/o por los Intendentes⁴⁶.

En esta última etapa su función pareciera pasar inadvertida. En sus críticas sobre las municipalidades de Valparaíso y de Viña del Mar, el escritor José O. Verdejo, miembro del Partido Radical y persona que expresa amplio conocimiento jurídico en sus escritos, plantea lo siguiente:

“La administración de Don Lautaro Rosas fue muy beneficiosa para Valparaíso por su seriedad y dinero de que dispuso. Eran tiempos en que actuaba el Departamento de Municipalidades y tenía a raya todas estas Corporaciones; cualquier falta a la ley y reglamentos recibía de inmediato su reparo enérgico e instrucciones para proceder. Desgraciadamente hubo impugnadores a ese Departamento y se cayó en las enfermedades crónicas de las

Municipalidades, que al decírseles que eran autónomas, se creyeron que podían hacer cualquier cosa [...]”⁴⁷.

No queda claro si el autor desconoce que el DM sigue funcionando por aquellos años (como veremos, no es el único), o bien con la frase “eran tiempos en que actuaba” se refiere a que por entonces cumplía un rol cada vez más acotado.

A los pocos años de funcionamiento, la DIC fue disuelta⁴⁸. Sus bienes, funciones y personal fueron traspasados a distintas reparticiones, quedando estos últimos incluidos en una planta suplementaria, a la espera de su asignación a otro servicio⁴⁹. Al respecto, una posible explicación de esta disolución sería la polarización política y el clima anti-comunista existente durante el gobierno de Gabriel González Videla. Según ha planteado Jorge Rojas Flores, la cercanía de su director, el falangista Ricardo Boizard con personas de ese partido habría sido fuente de críticas, por lo que “*la reorganización de la DIC, a fines de 1947, parece haber respondido a esta misma desconfianza. Ninguna aclaración diluyó las sospechas*”⁵⁰.

Más allá de esta posible explicación, en lo concerniente a las materias municipales, estas ya habían perdido toda relevancia para

45 Congreso Nacional, “Sesión del Congreso Pleno, 21 de mayo de 1947”.

46 Algunos ejemplos son la mediación a la Municipalidad de Freire por parte del Intendente de Cautín (28 de julio de 1943. ARNAD, MINT, Oficios 11065, 1943.), o las consultas del Alcalde de San Vicente al ministro (6 dic 1944, ARNAD, MINT, Oficios 11408).

47 José O. Verdejo, *Mejoramiento del régimen de las Municipalidades* (Santiago: Tall. Gráf. La Nación, 1944), 3-4.

48 Ley 8.939 del 31 de diciembre de 1947.

49 Por ejemplo, el cargo de secretaria (grado 13) de la Asesoría Jurídica y Departamento de Municipalidades pasará a formar parte de la planta de la Subsecretaría del Ministerio del Interior. (art. 3, Ley 9696, 11 de octubre de 1950).

50 Jorge Rojas Flores, “Los funcionarios comunistas en el gobierno de González Videla, 1946-1947”, en *Cuadernos de Historia* 49 (Santiago 2018): 163.

el gobierno. Sintomático de esta posición residual de la DIC, así como de una política subnacional, es que tras su disolución a fines de 1947, aparentemente, ningún otro órgano o institución se hizo cargo de sus funciones por más de una década⁵¹. Esta situación, además de llamativa, es relevante para entender el pobre avance en cuanto al fortalecimiento institucional de las municipalidades a mediados del siglo XX, porque el fin del funcionamiento de dicho órgano intermediador no significó un avance descentralizador efectivo, es decir, un traspaso de funciones y recursos a los niveles subnacionales⁵². Más bien, lo que sugiere esta situación es la profundización de un rol cada vez más secundario de las municipalidades.

Otro aspecto relevante para analizar la etapa del DM como parte de la DIC es en cuanto a la estabilidad de los cargos directivos, que puede entregarnos indicios respecto de su funcionamiento. Si bien no hemos establecido una cronología detallada de los cambios en sus autoridades, sí es posible afirmar que la DIC sufrió frecuentes cambios en su dirección, careciendo de estabilidad como cargo. A través de parte de la documentación citada en este artículo, se aprecian diversos nombres. Así, en 1942 se menciona como director a Raúl Rettig Guissen y posteriormente, ese mismo año, a Osvaldo Fuenzalida Correa, quien en julio de 1943 es nombrado Secretario General de Gobierno. En su reemplazo, asume la

dirección Antonio Serrano Palma, quien al poco tiempo es nombrado Subsecretario del Interior. A fines del año siguiente, aparece a cargo de la dirección Aníbal Jara Letelier, quien se mantiene hasta 1946, cuando comienza a ejercer el cargo Ricardo Boizard, quien permanece hasta la disolución de la Dirección. En síntesis, en promedio la duración en el cargo fue de un año y dos meses, inestabilidad que no parece contribuir al buen funcionamiento del servicio ni a una proyección más estratégica de su rol.

REALIDAD MATERIAL Y CAPACIDADES INSTALADAS

Para entender de mejor forma el rol del DM entre 1930 y 1948, debemos hacer un acercamiento no solo a sus funciones y respaldo político, sino que también profundizar en su realidad material y en sus capacidades instaladas, como elementos relevantes para sopesar su importancia dentro de los órganos del nivel central.

Presupuestos

Una forma de evaluar la importancia del DM es a partir de la evolución de su presupuesto, el cual dependía del aporte obligatorio a las municipalidades del 4‰ (cuatro por mil) sobre sus ingresos⁵³. Con ello nos podemos hacer una idea sobre su capacidad operativa, aunque sea de forma indirecta. La tabla 1

51 Hasta donde llega nuestro conocimiento actual, en base a los presupuestos de la nación de cada año, recién en 1960 se nombra un órgano similar (aunque con menor jerarquía), la Sección de Municipalidades, como parte de la Subsecretaría del Interior.

52 Sergio Carrasco Delgado, "Iniciativas sobre descentralización y regionalización durante el periodo de vigencia de la Constitución política de 1925", en *Revista Chilena de Derecho* 24/2 (Santiago 1997): 321-35.

53 DFL 3561 del 31 de julio de 1930.

muestra lo ocurrido en el periodo 1929-1942, es decir, desde su creación (aunque la cifra de 1929 corresponde al presupuesto del Departamento de Presupuestos Municipales, su antecesor), hasta el último presupuesto específico del DM. Los años posteriores, una vez que forma parte de la DIC, no son posibles de establecer con claridad.

Tabla N°1. Presupuesto del Departamento de Municipalidades (1929-1942)

Años	Sueldos fijos	Gastos variables	Sobresueldos fijos	Total
1929	128.600	61.300		189.900
1930	128.600	70.900		199.500
1931	225.600	56.400		282.000
1932	141.800	33.945		175.745
1933	141.800	48.000		189.800
1934	141.800	48.000		189.800
1935	141.800	80.200		222.000
1936	141.800	55.000	35.450	232.250
1937	141.800	55.000	35.450	232.250
1938	141.800	86.450		228.250
1939	141.800	86.450		228.250
1940	141.800	64.450		206.250
1941	177.250	64.500		241.750
1942	177.250	162.500		339.750

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda, *Ley de Presupuestos de entradas y gastos ordinarios de la Administración Pública de Chile*, [1929-1942]. Cifras nominales.

Considerando las cifras del año 1942, el presupuesto del DM asciende a un modesto 0,08% del presupuesto del Ministerio del Interior, al cual pertenece. Si lo comparamos con otro organismo de esa cartera, relativamente pequeño y orientado a labores

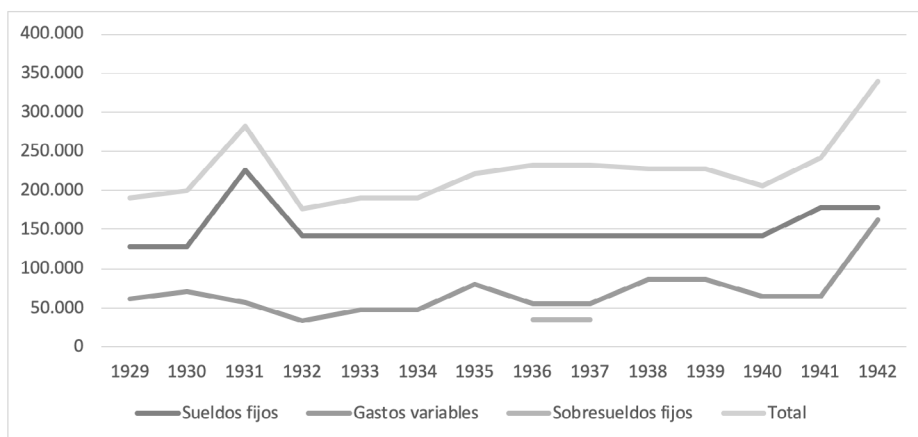
administrativas, como es el Registro Electoral, tenemos que aquel representa solo un 23% del presupuesto de este último. Si solo consideramos la categoría sueldos fijos, las cifras del DM representan un 52% de las respectivas al Registro Electoral⁵⁴. En líneas

⁵⁴ Ministerio de Hacienda, *Ley de Presupuestos de entradas y gastos ordinarios de la Administración Pública de Chile, 1942* (Talleres Gráficos La Nación, s/n).

generales, la evolución del presupuesto del DM muestra una relativa estabilidad, con ligera tendencia al alza, la que se hace más significativa de forma abrupta, paradójica-

mente, el último año de su funcionamiento como unidad independiente (cifras nominales). Si evaluamos con algo más de detalle a partir de la gráfica 1, vemos dos situaciones.

Gráfica 1. Evolución presupuestaria del Departamento de Municipalidades (1929-1942)



Fuente: Elaboración propia a partir de las cifras contenidas en Ministerio de Hacienda, *Ley de Presupuestos de entradas y gastos ordinarios de la Administración Pública de Chile*, [1929-1942].

En cuanto a los sueldos fijos, se aprecian cambios poco significativos a lo largo del periodo, salvo el año 1931 que escapa a una tendencia bastante estable, casi duplicando los salarios del año anterior. Respecto de la otra categoría relevante, como es la de gastos variables, la oscilación es mayor, especialmente en el presupuesto del año 1942. A partir de esta información podemos visualizar una institución pequeña, con presupuestos acotados y relativamente pocos cambios en los mismos a lo largo de su funcionamiento.

Luego, entre el año 1943 y el año 1947, a partir de los presupuestos, no es posible tener detalles específicos sobre el DM. En el presupuesto del año 1948 no existe mención

alguna a éste, ni tampoco a otra unidad que se le asemeje, aunque sí respecto de la DIC. No obstante, en dicho presupuesto no hay un ítem sobre sueldos, solamente sobresueldos fijos y gastos variables, lo que es un indicio de la decisión del fin de su funcionamiento, la que se corrobora al año siguiente (1949), donde no existe ni el DM, ni la DIC.

Al respecto, su disolución parece haber pasado relativamente inadvertida. En el proyecto de creación de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) estaba considerada la participación del Director del DM, no obstante, la Comisión de Hacienda debió modificar su inclusión, debido a que el “*cargo y servicio no existen legalmente creados*”, por lo que se reemplazó por un

representante de la Municipalidad de Santiago⁵⁵. Este desconocimiento de parte de los congresistas parece confirmar que el DM era una institución pequeña y de poca presencia. Como ha sido señalado, hasta el año 1960 no hemos encontrado indicios en el Ministerio del Interior sobre alguna unidad específica para la relación con las municipalidades (a partir de entonces existirá una sección de municipalidades, alojada en la Subsecretaría del Interior y dos años después, un nuevo Departamento de Municipalidades).

Planta de funcionarios y capacidades instaladas

Otra manera de aproximarnos a su realidad material y sus capacidades instaladas es a través del estudio de la composición de su planta de funcionarios. En su corta etapa institucional, en general, el DM contó con una limitada planta de funcionarios, aunque con variaciones significativas, las que nos dan cuenta de etapas distintas (ver tabla 2).

Tabla 2. Planta de funcionarios Departamento de Municipalidades

1928	1929	1931	1932	1940	1943
Jefe de Departamento (s/g)	Jefe del Departamento (s/g)	Director (°4)	Director (°4)	Director (°4)	Director (°1)
Oficial ayudante (s/g)	Ingeniero encargado de Obras y del Registro de Bienes Municipales (s/g)	Ingeniero Jefe del Subdepartamento de Finanzas e Inspección Técnica (°6)			
		Inspector de servicios (°7)			
		Ingeniero-Inspector (°7)	Ingeniero-Inspector (°7)	Ingeniero-Inspector (°7)	
		Visitador-Inspector (°7)	Visitador-Inspector (°7)	Visitador-Inspector (°7)	Visitador-Inspector (°4)
	Contador (s/g)	Jefe del Subdepartamento de Presupuesto, Contabilidad e Inspección de Servicios (°8)			

55 Cámara de Diputados, “Sesión 79a Ordinaria, jueves 30 de octubre de 1952”, 1952, 3998.

1928	1929	1931	1932	1940	1943
	Oficial ayudante (s/g)	Abogado-Jefe del Sub-Departamento administrativo, jurídico y del registro de bienes (°8)	Abogado-Jefe del Sub-Departamento administrativo, jurídico y del registro de bienes (°8)	Abogado-Jefe del Sub-Departamento administrativo, jurídico y del registro de bienes (°8)	
Dactilógrafo (s/g)	Dibujante dactilógrafo (s/g)	Contador (°11)	Contador (°11)	Contador (°11)	
	Oficial 2do (s/g)	3 Oficiales (°13)	2 Oficiales (°13)	2 Oficiales (°13)	Secretaria (°13)
		Oficial (°14)			
		Oficial (°15)	Oficial (°15)	Oficial (°15)	
		Oficial (°18)			
		3 Oficiales (°23)	Oficial (°23)	Oficial (°23)	
		Portero (°24)	Portero (°24)	Portero (°24)	
		Portero (°25)			

Fuente: Elaboración propia. Años 1929, 1940 y 1943 en base a los presupuestos de la nación respectivos. Años 1928, 1931 y 1932, en base a información contenida en memorándum presentado a la Comisión Reorganizadora de los Servicios Públicos, tomo I, vol. 09258, 1936-1938, p. 3. Cifra entre paréntesis corresponde al grado en el escalafón de funcionarios públicos.

Como se aprecia en la tabla 2, existe un cambio sustancial entre la planta disponible por el Departamento de Finanzas Municipales (1928-1929) y el DM. Los primeros dos años del nuevo DM son de expansión de funciones y creación de nuevos cargos, considerando además el traspaso de funcionarios por la fusión con la sección comunal de la Subsecretaría del Interior (ver cap. 2). Por entonces, las labores se dividen en tres subdepartamentos: a) Finanzas e Inspección Técnica, b) Administrativo, jurídico y registro de bienes y c) Presupuestos, contabilidad e

inspección de servicios. Por otra parte, se destaca en la planta del año 1931 la inclusión de seis nuevos oficiales (de diverso grado) y, llamativamente, dos porteros.

Un año después, la situación empieza a cambiar nuevamente. Según ha argumentado el propio DM, la disminución de la planta se produjo “como consecuencia de las economías introducidas en los servicios fiscales”, a raíz del DFL 2260 del 30 de junio de 1931⁵⁶. Efectivamente, en 1932 desaparecen varios cargos, como los jefes de los subdeparta-

56 ARNAD, MINT, Comisión Reorganizadora de los Servicios Públicos, tomo I, vol. 09258, 1936-1938, p. 3.

mentos de finanzas e inspección técnica, y de presupuesto, contabilidad e inspección de servicios. Se estimó un ahorro anual de 100.200 pesos, lo que equivaldría a un 44% del presupuesto del año en curso (ver tabla 1). Por otra parte, entre 1933 y 1935 existieron además cuatro dactilógrafos a contrata, “pero desde la Ley de Presupuestos de 1936 no se han consultado fondos para empleados a contrata”⁵⁷.

El gran cambio se produce en 1943, cuando sus funcionarios se integran como planta suplementaria a la DIC. La información contenida en los presupuestos no nos permite discernir con claridad la composición específica de la planta del DM. No obstante, si nos orientamos por los nombres de los cargos o por funciones similares a las existentes hasta 1942, solo subsisten los cargos de director y de visitador-inspector. Existe además el cargo de secretaria⁵⁸ y se podrían sumar a la planta los cargos de oficiales (aunque su definición genérica impide establecer su pertenencia exacta al interior de la DIC). En el caso del contador, existe un contador general, que realiza las funciones para todos los departamentos y organismos que componen la DIC.

En síntesis, considerando las personas laborando en el departamento, en 1929 eran 6, en 1931 eran 14, en 1940, 10 y finalmente en 1943, aunque sin certeza, se podría especular un número entre 2 y 6 personas (considerando igual cantidad de oficiales que el año ante-

rior). Salvo los porteros, todos entrarían en la categoría de empleados fiscales. No obstante, en la práctica la situación podría ser peor. Si bien el cargo de Director del DM aparece en la planta suplementaria adscrita a la dirección, ello parece ser solo una nominación formal. En la queja presentada por el diputado Vasco Valdebenito respecto de la situación de tres jefes de servicio, quienes “*están en comisiones indefinidas de tiempo, alejados de los cargos que debieran desempeñar de acuerdo con los decretos de nombramiento, leyes orgánicas y de la propia Constitución*”, es mencionado el caso de Aníbal Alfaro, director del DM:

“Este Departamento fue anexado a la Dirección de Informaciones y Cultura, en virtud de aplicación de la Ley de Emergencia, en julio o agosto del año pasado, y su Director, que no fue incluido en esta anexión quedó flotante y fue enviado en comisión, donde permanece hasta ahora, más de un año y tres meses, a la Dirección General de Pavimentación”⁵⁹.

Es sintomático del escaso peso de los asuntos municipales en los intereses del gobierno que quien fue el director del DM desde sus inicios, no haya sido incluido (más que formalmente) en la planta del nuevo organismo.

El sostenimiento económico del DM

Según ha sido planteado ya, las municipalidades fueron obligadas a financiar el

57 ARNAD, MINT, Comisión Reorganizadora de los Servicios Públicos, tomo I, vol. 09258, 1936-1938, p. 3.

58 El cargo de secretaria fue posible identificarlo como específico de la Asesoría Jurídica y Departamento de Municipalidades a partir de la ley que transfiere el cargo desde la planta suplementaria hacia la Subsecretaría del Interior, en 1950. (art. 3, Ley 9696, 11 de octubre de 1950).

59 Cámara de Diputados, “Sesión 11.a Extraordinaria”, 24 de noviembre de 1943, 546.

Departamento, a pesar de las críticas que manifestaban hacia su gestión. Debemos recordar que por entonces las municipalidades en su gran mayoría se enfrentaban a una situación financiera crítica, que limitaba en buena medida -junto a otros factores- la calidad de su desempeño en la prestación de servicios locales. Dicha obligación estuvo vigente por una década, entre 1929 y 1939, siendo especialmente gravosa el año 1931, cuando alcanzó los 400.000 pesos. No obstante, llama la atención que no exista una clara coherencia entre la cuota cobrada a las municipalidades y el presupuesto estimado para el funcionamiento del departamento, debido a que la mayor parte de los años se produjo un delta a favor del fisco. Con la excepción de los años 1932, 1938 y 1939, siempre la cuota aportada por las municipalidades fue superior a los presupuestos estimados para el funcionamiento del departamento. Ello se sumaba a una serie de otras cargas, como la cuota para el sostenimiento de la Contraloría y la Tesorería General (debido al reemplazo de las tesorerías municipales por las tesorerías comunales). A partir del año 1940 las municipalidades dejaron de contribuir al sostenimiento del DM, en el contexto ya mencionado de las presiones edilicias contra ese organismo. Por algunos años el nivel central sufragará los gastos para su funcionamiento como unidad independiente, hasta la fusión en la DIC en 1942, en el contexto del proceso de reorganización administrativa ocurrida durante el gobierno de Juan Antonio Ríos.

En lo global, lo que nos demuestra el estudio de los presupuestos del DM es que, a pesar de ser un organismo pequeño, con recursos muy acotados, su posición era tan

secundaria que el nivel central no estuvo dispuesto a mantenerlo por mucho tiempo.

CONCLUSIONES

A partir del estudio del Departamento de Municipalidades del Ministerio del Interior, se ha buscado contribuir al análisis de los cambios en la distribución del poder entre el nivel central y las municipalidades, ocurridos en las décadas de 1930 y 1940. Estos cambios obedecen a una reestructuración del nivel municipal y la recentralización de funciones por parte del Estado, tras la frustrada experiencia del periodo de la Comuna Autónoma. Ese proceso tiene numerosos componentes, tanto políticos como administrativos. Dentro de los primeros, destacan el reforzamiento del rol de los intendentes provinciales, así como por el nombramiento de alcaldes designados y juntas de vecinos en una treintena de comunas. Respecto de los segundos, en este artículo se ha abordado el rol del DM en la construcción de un tutelaje administrativo desde el nivel central, a partir del cual se buscaba limitar la autonomía municipal, con el objetivo de evitar la corrupción y la ineficiencia. Dicho de otra forma, a través del DM se buscó crear un orden administrativo en las municipalidades. No obstante, a la larga parece ser un esfuerzo de corto aliento.

Lo expuesto en este artículo nos conduce a concluir que, en esta etapa, los asuntos municipales fueron bastante secundarios para los intereses del Estado, con la excepción de los años de la dictadura de Ibáñez. El DM tuvo un rol importante durante los primeros

años gracias al respaldo que le brindaba el gobierno de Ibáñez, lo que se tradujo tanto en los presupuestos y empleados disponibles, como en las funciones desempeñadas, a veces más allá de su rol consultivo. Dentro de los logros de estos primeros años destacan el orden y la armonización en la confección de los presupuestos, la solución a la dispersión normativa vigente y la nutrida actividad consultiva en materias legales y técnicas. Dentro de los aspectos negativos se podría señalar su baja legitimidad de origen (que nunca pudo superar), su fuente de financiamiento (cuota obligatoria a las municipalidades) y las críticas a lo que se enunciaba como una extralimitación de sus funciones orgánicas. Más allá de estas críticas, el DM sobrevivió a la caída de la dictadura, lo que es un indicio de que cumplía un rol todavía valorado por los distintos gobiernos. No obstante, a partir del restablecimiento de elecciones democráticas en el nivel municipal (1935), la limitación de su rol en materia de elaboración de presupuestos debido al pronunciamiento de la Contraloría y el fin de su financiamiento a través de erogaciones obligatorias para las municipalidades (1940), su funcionamiento comienza a ser cada vez más secundario.

El conjunto de estos factores explica su deslucida función durante la década de 1940, especialmente tras su fusión con otros diversos organismos en la DIC. Allí no solo pierde especificidad como unidad, sino que también varios cargos técnicos importantes. Dentro de las labores de la DIC, los asuntos municipales no tienen una posición destacada o clara. Son otros los temas relevantes para la DIC, tales como la extensión cultural, el apoyo al deporte, las tradiciones nacionales o la radiodifusión.

Un hecho relevante es que por más de una década no existirá un organismo equivalente en el nivel central, aunque tampoco avances significativos en cuanto a la gestión y autonomía municipal (recursos y competencias), es decir, la ausencia de este organismo no implicó un fortalecimiento municipal, por el contrario, tal como ha establecido ya la historiografía, durante los años siguientes el municipio continuará languideciendo.

Quizás la conclusión más relevante de este artículo es la constatación del escaso interés del nivel central por atender los problemas de la gestión municipal, en el contexto de administraciones locales con muy poca autonomía y problemas de funcionamiento.

FUENTES INÉDITAS

ARNAD, Fondo Ministerio del Interior, Comisión Reorganizadora de los Servicios Públicos.

ARNAD, Fondo Ministerio del Interior.

FUENTES IMPRESAS

Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados.

Boletín Municipal de la República, Santiago.

Congreso Nacional. Sesión del Congreso Pleno, 1947.

El Diario Ilustrado, Santiago.

La Unión, Valparaíso.

Memoria del Departamento de Municipalidades correspondiente al período comprendido entre el 16 de mayo de 1928 y el 31 de diciembre de 1929. Santiago: Imprenta Nacional, 1930.

Ministerio de Hacienda. Ley de presupuestos de entradas y gastos ordinarios de la administración pública de Chile. Santiago: Imprenta Universo [años 1928 a 1949].

Reglamento orgánico de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de las Municipalidades de la República. Chile: Departamento de Presupuestos Municipales, 1928.

Revista Comuna y Hogar, Santiago.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, Rolando. 2014. “La nueva política en el Chile postdictatorial: ¿pasividad ciudadana o clientelismo desde abajo? (1990-1996)”, en *Estudios Ibero-Americanos* 40/1 (Porto Alegre): 169-189.

Ardiles, Héctor J. 1995. “*Antecedentes históricos sobre la hacienda municipal de Antofagasta entre 1900-1930: un caso de crecimiento y expansión asociado a la economía regional*”, Tesis de Licenciatura en Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Ardiles, Héctor J. 2005. *Historia del poder local: la comuna autónoma de Antofagasta 1891-1924*, Antofagasta: s.n.

Arias, Karina. 2012. “Ideas, intentos y fracasos en el proceso modernización administrativa entre las dos administraciones de Ibáñez (1927-1958)”, en *Universum* 27 (Talca): 13-27.

Candina, Azún. 2013. *Clase media, Estado y sacrificio: la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales en Chile contemporáneo (1943-1983)*, Santiago: LOM Ediciones.

Carrasco Delgado, Sergio. 1997. “Iniciativas sobre descentralización y regionalización durante el periodo de vigencia de la Constitución política de 1925”, en *Revista Chilena de Derecho* 24/2 (Santiago): 321-35.

Couperus, Stefan. 2014. “The managerial revolution in local government: municipal management and the city manager in the USA and the Netherlands 1900–1940”, en *Management & Organizational History*

9/4 (Londres): 336-52. <https://doi.org/10.1080/17449359.2014.989236> (consultado el 21/04/ 2022).

Dagenais, Michèle, Irene Maver, y Pierre-Yves Saunier, eds. 2003. *Municipal Services and Employees in the Modern City: New Historic Approaches*, Aldershot, Hampshire, England: Burlington, VT.

Estefane, Andrés. 2017. “Estado y ordenamiento territorial en Chile, 1810-2016”, en *Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo II. Estado y sociedad.*, editado por Iván Jaksic y Francisca Rengifo, 87-138, Santiago: FCE.

Fernández Richard, José. 2013. “La administración del Estado y las municipalidades en Chile”, en *Revista IUS* 7/32 (Puebla): 148-60.

Gil, Federico G. 1969. *El sistema político de Chile*. Santiago: Ed. Andrés Bello.

González, José Ignacio. 2009. “Cartografía y República. Información territorial, soberanía y organización político-administrativas en Chile siglo XIX”, en *Boletín de la Academia Chilena de la Historia* 118 (Santiago): 57-89.

Illanes, María Angélica. 1993. “El proyecto comunal en Chile (fragmentos) 1810-1891”, en *Historia* 27 (Santiago): 212-329.

Lluch, Andrea, y Stella Cornelis. 2022. *Desarrollo y capacidades estatales: Actores, instituciones y políticas públicas en La Pampa durante el siglo XX*. Buenos Aires, Teseo.

Millar, René. 1974. “Significado y Antecedentes del movimiento militar de 1924”, en *Historia* 11 (Santiago): 1-114.

Montecinos, Egon. 2020. *Centralismo y descentralización en Chile: pasado, presente y propuestas de futuro*. Santiago: RIL Editores.

Nazer, Ricardo. 1999. “Las finanzas municipales chilenas: 1833-1887”, en *Historia* 32 (Santiago): 265-314.

Pérez Contreras, Aníbal. 2020. *Clietelismo en Chile: historia presente de una costumbre política (1992-2012)*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Pino Henríquez, Daniela. 2020. “La cultura como una cuestión de Estado: La Dirección de Informaciones y Cultura 1942-1948”, Informe de seminario para optar al grado de Licenciado en Historia, Universidad de Chile, <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/178712> (consultado el 10/03/2022).

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

Rojas Böttner, Andrés. 2019. “El fracaso de la autonomía municipal y la consolidación del centralismo en Chile (1891-1935)”, Tesis doctoral en Historia Contemporánea, Universidad Autónoma de Madrid, 2019. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/690619> (consultado el 21/04/2022).

Rojas Flores, Jorge. 2018. “Los funcionarios comunistas en el gobierno de González

- Videla, 1946-1947”, en *Cuadernos de Historia* 49 (Santiago): 125-173.
- Salazar, Gabriel. 2019. *Historia del Municipio y la soberanía comunal en Chile 1820-2016*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Scott, Harry. 2009. *Pensando el Chile nuevo: las ideas de la revolución de los tenientes y el primer gobierno de Ibáñez, 1924-1931*. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario.
- Silva, Jorge Gustavo. 1931. *La Nueva era de las municipales de Chile*. Santiago: Empresa Editora Atenas.
- Ternavasio, Marcela. 2006. “¿Política municipal o municipios apolíticos?: un debate en la Revista argentina de ciencias políticas”, en *Crear la democracia: la Revista argentina de ciencias políticas y el debate en torno de la República Verdadera*, Darío Roldán (ed.), 137-186, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Urzúa Valenzuela, Germán. 1971. *Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Valdivia Ortiz de Zárate, Verónica, Rolando Álvarez Vallejos y Karen Donoso. *La alcaldización de la política, los municipios en la dictadura pinochetista*. Santiago: LOM Ediciones, 2012.
- Valenzuela, Arturo. 1977. *Political brokers in Chile: local government in a centralized polity*. Durham, N.C: Duke University Press.
- Verdejo, José O. 1944. *Mejoramiento del régimen de las Municipalidades*. Santiago: Tall. Gráfs. La Nación.
- Vial, Gonzalo. 1981. *Historia de Chile (1891-1973) Vol. IV*. Santiago: Portada.
- Ziblatt, Daniel. 2008. “Why Some Cities Provide More Public Goods than Others: A Subnational Comparison of the Provision of Public Goods in German Cities in 1912”, en *Studies in Comparative International Development* 43/3: 273-289. <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9031-y> (consultado el 03/02/2022).