Empleados públicos y clase media, Chile 1880-1920: un análisis exploratorio a partir de cifras oficiales

Diego Barría Traverso¹

Recibido: 10 de mayo de 2015 · Aceptado: 10 de junio de 2015

Resumen

EL artículo busca aportar al debate sobre el origen social de los empleados públicos chilenos entre 1880 y 1920. Para ello, a partir de estadísticas oficiales, se plantea que si los empleados públicos comenzaron a ser sujetos visibles, ello fue porque el número de puestos administrativos creció en la época. Específicamente, se busca mostrar que el empleo público, desde finales del siglo XIX chileno, fue ampliando su participación, en términos absolutos y relativos, en la sociedad y la Población Económicamente Activa (PEA). De igual forma, se busca explorar si el total de personas que cumplían con los requisitos educacionales para acceder al empleo público fue creciendo durante el período. Ello, bajo el supuesto de que una ampliación podría permitir la heterogeneidad de los empleados. Por último, se aceptan los ingresos económicos como un indicador de clase social, y se busca determinar si los empleados podían ser considerados miembros de una capa media.

Palabras clave: Empleados públicos, administración pública, clase media, Chile.

Civil servants and middle class, Chile 1880-1920: an exploratory analysis based on official figures

Abstract

The article aims to contribute to the debate on the social origin of the Chilean public employees between 1880 and 1920. From official statistics, it proposes that public employees began to be visible subjects because of the growing number of administrative positions in that period. Specifically, it seeks to show that since the late Nineteenth Century in Chile, public employment expanded its participation in absolute and relative terms, in society and the economically active

¹ Chileno. Doctor en Historia. Académico del Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile Este artículo es resultado del proyecto Fondecyt de Iniciación N° 11140348, *Reforma administrativa del Estado chileno entre 1920 y 1931: ¿Nuevos proyectos o herencias del pasado?* E-mail: diego.barría@usach.cl

population. Likewise, it explores whether the number of people who met the educational requirements for accessing to public employment also grew during that time. That fact could have increased the heterogeneity of employees. Finally, income is accepted as an indicator of social class and the study aims to determine whether employees could be considered members of a middle layer of society.

Keywords: Public employees, public administration, civil service, middle class, Chile.

Funcionários públicos e classe média, Chile 1880-1920: uma análise exploratória a partir de dados oficiais.

Resumo

O artigo procura contribuir no debate sobre a origem social dos funcionários públicos chilenos entre 1880 e 1920. Para fazer isso, a partir de estatísticas oficiais, se propõe que se os funcionários públicos começaram a serem sujeitos visíveis, foi porque o número de cargos administrativos cresceu no período. Especificamente, procura-se mostrar que o emprego público, desde o final do século XIX chileno, expandiu sua participação em termos absolutos e relativos, na sociedade e na população economicamente ativa (PEA). Da mesma forma, busca-se analisar se o número total de pessoas que cumpriram com os requisitos educacionais para o acesso ao emprego público foi crescendo durante o período. Tudo isto sob o pressuposto de que uma ampliação poderia aumentar a heterogeneidade dos trabalhadores. Finalmente, se aceitam os ingressos econômicos como um indicador de classe social, e procura determinar se os funcionários poderiam ser considerados membros de uma capa média.

Palavras-chave: funcionários públicos, administração pública, de classe média, Chile.

Al llegar Chile a su primer centenario, un grupo de intelectuales se dedicó a acusar una serie de males que, en su visión, el país vivía. Del cuadro de decadencia que autores como Francisco Encina o Tancredo Pinochet presentaban durante la década de 1910, los empleados públicos no se escapaban, siendo tildados como parásitos (Encina, 1972 [1911]: 78-79, 163-164) e incompetentes (Pinochet, 1915: 11). Un relato de la época, realizado por Manuel Rivas Vicuña, Ministro de Hacienda en 1913, destacaba la falta a la probidad de empleados, como el Director de Contabilidad, que formulaban los presupuestos de la administración pública con o sin déficit, dependiendo del deseo del ministro de turno (Citado en Góngora, 1986: 76).

La riqueza fiscal, derivada de la anexión de las provincias de Tarapacá y Antofagasta tras la Guerra del Pacífico (1879-1884), ampliaron la acción del

Estado, generando, en ciertos actores, la impresión de que el erario nacional era derrochado, entre otras cosas, en lo que se vino a llamar “empleomanía”. El concepto ha sido definido como el proceso de invasión de la burocracia por parte de un grupo de personas que obtenían puestos administrativos gracias a cartas de recomendación dadas por políticos que colocaban a miembros de sus círculos en las oficinas fiscales (Salazar y Pinto, 1999a: 84). Parrado lo define como una situación en la que los partidarios están expectantes de recibir un empleo como recompensa por su dedicación a una causa política. Ello implica que la burocracia es patrimonio del gobierno (Parrado, 2000: 252).

Si bien la crítica al nepotismo y la contratación de favorecidos en los empleos públicos caracterizó a todo el siglo XIX chileno (Góngora, 1986: 54), desde la década de 1880 las críticas se centraron en aspectos nuevos, como su efecto en las elecciones (Sagredo, 1999-2000) y sus características sociales. Este último punto lleva a preguntarse quiénes eran estos empleados públicos desde una perspectiva social. Aunque la ausencia de estudios en torno a los empleados públicos y la clase media es evidente, existe una tesis que viene, en parte, a solucionar el problema de la formación de ambos grupos: se ha planteado, repetidamente, que los empleados públicos eran de clase media y que este último grupo surgió, entre otras cosas, gracias al aumento de puestos administrativos en el Estado. Grant (1983: 152), por ejemplo, plantea que, tras la depresión de 1929, el Estado chileno comenzó a organizar el desarrollo capitalista del país. Esa intervención conformó una clase media, gracias al aumento que la nueva política provocó de los trabajadores de cuello y corbata, los empleados públicos, profesionales, técnicos y la pequeña burguesía. El empleado remunerado ha tenido tal importancia dentro de la clase media que ha llevado a Gabriel Salazar a decir que la clase media en el siglo XX tuvo una identidad burocrática (Salazar y Pinto, 1999b: 88-90).

Algunos autores plantean que, desde la época de Balmaceda, la expansión del Estado diversificó los orígenes sociales de los empleados. Para César de León, entre 1810 y 1880, los empleos públicos eran dominados por los sectores altos de la sociedad o aristocráticos, ocupando las capas medias, empleos menores en importancia y en número. Sin embargo, gracias a las oportunidades que dio Balmaceda a las capas medias, éstas habrían desplazado de las oficinas públicas a la “rancia oligarquía” (De León, 1964, 64-65, 90).

En el caso de los jueces del Poder Judicial, Stabili plantea que durante la época de Balmaceda comienzan a aparecer apellidos nuevos en los juzgados recién creados, los que se mezclan con los de la elite que habían sido los dueños de los puestos judiciales hasta ese momento (Stabili, 2000: 244-246). Estos “nuevos hombres” fueron llamados “siúticos” (Correa, et al., 2001: 19). Esta descalificación, quizás, tiene relación con que su llegada pudo haber generado una redistribución del poder. Blakemore (1977: 191) ha dicho que el aumento de la burocracia pudo haber significado un desafío

al predominio oligarca, pero afirma que la ausencia de estudios sobre los elementos sociales de la administración durante el gobierno de Balmaceda no permite probar la hipótesis.

Salazar llama la atención sobre la desconfianza que habría existido hacia los “intrusos” que llegaron al círculo interior del Presidente Balmaceda, siendo calificados como “rotos acaballerados” o “caballeros arrotados” (Salazar y Pinto, 1999a: 84). Señala, además, que durante la década de 1880 el ser empleado comienza a ser una vía de ascenso social que se ensancha. La oligarquía habría comenzado a atrincherarse en servicios como aduanas o ferrocarriles, como forma de poder relacionarse mejor con el gran comercio de exportación e importación, además de poder gestionar los ministerios y el Congreso y poder retribuir favores electorales y controlar la maquinaria del Estado (Salazar y Pinto, 1999b: 88-90).

La literatura internacional también tiende a pensar que el empleado público es uno de los sujetos que conforman la clase media, junto a los artesanos, trabajadores independientes, profesionales liberales, empleados, comerciantes e intelectuales (Achler y Blau, 1993; Kocka, 1995; Stearns, 1979). Eric Hobsbawm (2003) afirma que desde 1789 se abrieron las puertas para una “carrera abierta al talento”, creándose las posibilidades de surgir a través del trabajo y la ambición. En el ámbito de la administración del Estado se habría conformado una “sociedad cerrada”. El sistema de promoción por méritos, la eficacia práctica, la atmósfera de incorruptibilidad, la educación, el ascenso por antigüedad y los orígenes no aristocráticos de los empleados habrían logrado cohesionar los servicios públicos. Para Hobsbawm, la situación del funcionario era:

“muy superior a la del trabajador humilde, Su trabajo no exigía esfuerzo físico. Sus manos limpias y su cuello blanco lo colocaban, simbólicamente, al lado de los ricos. Le rodeaba el halo mágico de la autoridad pública. Ante él, los hombres y las mujeres formaban colas para inscribir u obtener los documentos que registraban sus vidas; les atendía o les rechazaba; les aconsejaban lo que debían o no debían hacer” (Hobsbawm, 2003: 198).

Para el caso ruso, entre 1905 y 1916, se ha dicho que los empleados del Ministerio del Interior probablemente necesitaban sus empleos para vivir, pues no tenían fuentes alternativas de ingresos (Bowney, 1972: 105-109). En tanto, el estudio de Röhl (1967: 113), para el caso alemán, muestra que los empleos públicos de alto rango eran atractivos para la clase media, pues permitían el ennoblecimiento.

Habiendo dejando claro que la literatura, no solamente en Chile, relaciona a los empleados públicos con la clase media, surge la cuestión respecto a cómo definir a esta categoría social. Algunos la entienden como un conjunto

de personas que se desenvuelven en ciertas ocupaciones (Kocka, 1995), en tanto que teorías macrosociológicas, como la marxista y la post industrial, miran estas ocupaciones como determinadas por las fases económicas en que se encuentran las sociedades (Archer y Blau, 1993). Otra perspectiva entiende a la clase media como un segmento de la población que tiene cierto nivel de ingresos monetarios (Musgrove, 1959). En esta línea, hay quienes fijan su atención en la búsqueda de los sectores medios por credenciales que acrediten una cierta "propiedad de cultura", como herramienta para insertarse de mejor manera en el mercado laboral. En esta mirada, lo que interesa conocer son los currículos educacionales de las escuelas donde se obtienen estas credenciales (Labaree, 1986).

También se encuentran quienes entienden a las clases como un conjunto de personas que comparten formas de vivir y creencias, que las hacen reconocerse a sí mismas y establecer diferencias con otras clases. Ello implica la existencia de una conciencia de clase, en términos de Marx, o un reconocimiento de clase, en la propuesta de Giddens (Blumin, 1985). Las interpretaciones marxistas plantean la existencia de diferencias en cuanto a intereses políticos entre clases, dividiéndose la sociedad en mandantes y mandados. En este contexto, la clase media se encuentra en "el medio", luchando contra la aristocracia y las clases bajas (Stearns, 1979). Kocka (1995), en tanto, plantea que existen dos teorías que permiten entender qué tienen en común las personas que se desempeñan en las ocupaciones que son consideradas como clase media: una relacional y la otra cultural. En su interpretación, las personas de los sectores medios miraban con distancia a los trabajadores, junto con compartir una cultura basada en una actitud positiva hacia el trabajo regular, en un control racional de las emociones y un esfuerzo por la independencia individual o de asociaciones.

Este artículo busca aportar al debate sobre el origen social de los empleados públicos chilenos entre 1880 y 1920. Para ello, se adopta una perspectiva exploratoria a partir de estadísticas oficiales. Se plantea que si los empleados públicos comenzaron a ser sujetos visibles, ello fue porque el número de puestos administrativos creció en la época. Específicamente, se busca mostrar que el empleo público, desde finales del siglo XIX chileno, fue ampliando su participación, en términos absolutos y relativos, en la sociedad y la Población Económicamente Activa (PEA). De igual forma, se busca explorar si el total de personas que cumplían con los requisitos educacionales para acceder al empleo público fue creciendo durante el período. Ello, bajo el supuesto de que una ampliación podría aumentar la heterogeneidad de empleados. Por último, se aceptan los ingresos económicos como un indicador de clase social, y se busca determinar si los empleados podían ser considerados miembros de una capa media.

La primera sección presenta cifras sobre empleados públicos, entre 1865 y 1920, que provienen del *Censo de Población* y la *Lei de Presupuestos*. En la

primera fuente se consideran como empleados públicos solamente a las personas que aparecen bajo esa categoría ocupacional en cada levantamiento². En el caso de la *Lei de Presupuestos*, donde aparecen contados los empleados fiscales que reciben remuneración durante un año fiscal, las cifras provienen de Humud (1968). A ellas, se restaron los empleados del Congreso y los miembros de la Corte Suprema, las Cortes de Apelaciones, los Juzgados de Letras y los de menor cuantía, por no formar parte del Ejecutivo.

La segunda sección estudia la extensión de los niveles educacionales requeridos para poder ingresar a los empleos públicos en las oficinas ministeriales. Se intenta saber qué sectores sociales podrían haber optado a ingresar a estos servicios, bajo el supuesto de nombramientos apolíticos, en los que solo bastaría con cumplir con la tenencia de las credenciales requeridas por la legislación. Las cifras son construidas a partir de los mismos compendios estadísticos, junto con las *Memorias del Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública* y el "Listado de Títulos y Grados conferidos por la Universidad de Chile", publicado en los *Anales de la Universidad de Chile. Boletín del Consejo de Instrucción Pública* de cada año.

La tercera parte compara los niveles de ingresos y las horas de trabajo diario de los empleados de Interior y Hacienda con respecto a obreros de distintas ramas productivas. Ello se hace con datos del año 1905. Los sueldos de los empleados públicos se extraen de la *Lei de Presupuestos* de ese año. Los salarios de los obreros provienen de la información disponible en el Archivo de la Dirección General del Trabajo (en adelante, ADGT) para ese mismo año.

El lugar del empleo público en Chile entre 1860 y 1920: Una exploración estadística

Jos C. N. Raadschelders ha planteado que durante la década de 1880 el crecimiento del Estado, a nivel mundial, fue a través del empleo público, a diferencia de la segunda postguerra del siglo XX, período en el que la expansión fue a través del gasto fiscal. A partir de un estudio de cuatro municipios holandeses entre 1600 y 1980, Raadschelders afirma que el crecimiento habría sido moderado desde finales de la Edad Media, logrando, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, un ritmo exponencial (Raadschelders, 1998: 144). Para Röhlh (1967: 101), desde 1870 o 1880, el aumento del trabajo del gobierno llevó a que en Europa y Estados Unidos se comenzara a implementar un sistema de reclutamiento de personal basado en la competencia. Como se muestra a continuación, la evolución del empleo público en Chile entre

² Sobre la metodología del Censo y sus problemas, véase Grez (1997) y Hutchison (2006).

mediados del siglo XIX y 1930 muestra la misma tendencia de crecimiento, haciendo del empleado público una figura visible en la sociedad.

Cuadro 1: Empleados públicos, militares y participación en la PEA, 1860-1920

Año	Empleados civiles	Militares	Población	PEA	% PEA	% PEA militares	% PEA c/ militares
1860	2.293	3.751	1.677.570	645.301	0,35	0,58	0,93
1880	2.709	Sin dato	2.271.040	946.028	0,28	Sin dato	Sin dato
1900	12.169	22.585	2.973.992	1.110.649	1,09	2,03	3,129
1919	26.216	Sin dato	3.777.000	1.337.466	1,96	Sin dato	Sin dato

Fuente: Elaboración propia en base a Braun, et al. (1998: 213-214) y Humud (1968: 186, 245-255).

El crecimiento de los empleados públicos en el período es de 11,43 veces en términos absolutos y 5,60 veces en términos relativos. El crecimiento anual, en términos absolutos, es de un 4,21%, y el relativo es de un 2,96%, en tanto, el ritmo de crecimiento de la población es de un 1,38% y el de la PEA equivale a un 1,24% anual. Hacia 1919, los empleados públicos llegaban a un 1,96% de la PEA. Se estaba a las puertas de una expansión mayor del Estado, ocurrida en la década de 1920 y descrita, entre otros, por Ibáñez (2003), que llegará en 1930 a tener 45.928 empleados públicos civiles. Esto implica que, entre 1919 y 1930, el empleo creció a una tasa anual de 5,22%.

Cuadro 2: Habitantes por cada empleado público, 1860-1920

Año	Habitantes hombres por empleados públicos hombres	Habitantes mujeres por empleadas públicas	Habitantes por empleados públicos
1860	Sin datos	Sin datos	731,60
1865	596,07	130.414,28	1190,17
1875	420,52	26.717,87	831,09
1880	Sin datos	Sin datos	838, 33
1885	368,19	12.894,64	715,95
1895	375,78	9.219,15	726,67
1900	Sin datos	Sin datos	244,39
1907	269,53	33.855,37	534,94
1919	Sin datos	Sin datos	144,07
1920	189,77	2.333,71	350,33

Fuente: Elaboración propia en base a Braun et al. (1998: 213-214), Humud (1968: 186, 245-255) y Chile (1865, 1875, 1885, 1895, 1907 y 1920). Los datos de 1865, 1875, 1885, 1895, 1907 y 1920 están calculados en base a datos del *Censo de Población*. Los años restantes utilizan información de la *Lei de Presupuestos*.

Estos ritmos de variación se aprecian de una manera más gráfica si se calcula las relaciones empleado público-población y empleado público-PEA. Utilizando los *Censos de Población*, se obtiene que entre 1865 y 1920, salvo 1895 –donde existen problemas de medición (Hutchison, 2006: 57)–, el número de empleados públicos, tanto hombres como mujeres, aumentan en relación a la población. Según la información del *Censo*, existía uno cada 1190,17 habitantes en 1865, mientras que en 1920, existía uno cada 350,33. La visibilidad es mayor si se consideran los datos contruidos a partir de la *Lei de Presupuestos*. En 1860, había un empleado público por cada 731,60 habitantes y por cada 281,42 trabajadores, llegando, en 1920, a la razón uno cada 144,07 habitantes y cada 51,01 trabajadores

Cuadro 3: Trabajador por cada empleado público, 1860-1920

Año	Empleados hombres por empleados públicos hombres	Empleadas mujeres por empleadas públicas	Empleados por empleados públicos
1860	Sin dato	Sin dato	281, 42
1865	305,82	34.219,14	461,28
1875	232,04	7.849,89	350,97
1880	Sin dato	Sin dato	349,21
1885	198,68	3.806,16	298,838
1895	201,76	2.306,27	285,561
1900	Sin dato	Sin dato	91,26
1907	148,65	7.521,91	206,91
1919	Sin dato	Sin dato	51,01
1920	118,92	630,19	156,70

Fuente: Elaboración propia en base a Braun et al. (1998: 213-214), Humud (1968: 186, 245-255) y Chile (1865, 1875, 1885, 1895, 1907 y 1920). Los datos de 1865, 1875, 1885, 1895, 1907 y 1920 están calculados en base a datos del *Censo de Población*. Los años restantes utilizan información de la *Lei de Presupuestos*.

El empleo público no solamente crece en relación a la población en su conjunto, sino que también respecto a la PEA. En relación a la PEA masculina, usando los datos del *Censo*, la presencia del empleado público aumenta, en 1920, 2,57 veces con respecto a 1865. En tanto en la PEA femenina, las empleadas públicas aumentan 54,29 veces para los mismos años. Si se consideran hombres y mujeres, la presencia de empleados públicos en la PEA aumenta en 2,94 veces. Por su parte, tomando los datos de los presupuestos para 1860, 1880, 1900 y 1919, se puede afirmar que los empleados públicos aumentaron su presencia 3,08 veces, entre 1860 y 1919.

La extensión de las ocupaciones asalariadas en segunda mitad del siglo XIX es un tema discutido en la literatura. Durante el período 1854-1920, este tipo de empleos fue, al decir de Gabriel Salazar, escaso e inestable. A partir del *Censo de Población*, aceptando –como lo hace Salazar (1991: 181)– que los asalariados eran los “profesionales”, se puede calcular que ocuparon el 0,90% de la PEA, en 1854, y un 9%, en 1920. Patricio Valdivieso (2006: 86), por su parte, señala que la cifra de trabajadores que dependía de un salario aumentó “a un ritmo acelerado”. Lamentablemente, no da ninguna estimación de ese número de trabajadores ni mediciones de ese aumento.

Cuadro 4: Participación en la PEA de algunas ocupaciones, 1865-1920 (en porcentajes)

Ocupaciones	1865	1875	1885	1895	1907	1920
Comerciantes	2,15	2,94	3,80	4,88	6,24	Sin dato
Sastres	0,48	13,28	0,43	0,43	0,39	0,34
Sombrereros	0,26	0,14	0,20	0,24	0,09	0,08
Talabarteros	0,11	0,13	0,16	0,20	Sin dato	0,19
Tapiceros	0,02	0,03	0,04	0,13	Sin dato	0,04
Tipógrafos	0,05	0,07	0,09	0,11	Sin dato	Sin dato
Empleados	1,31	0,95	2,13	3,94	6,81	Sin dato
Abogados	0,06	0,07	0,08	0,10	0,15	0,12
Dentistas	0,00	0,00	0,01	0,01	0,03	0,04
Farmacéuticos	0,02	0,03	0,04	0,05	0,06	0,07
Ingenieros	0,02	0,05	0,06	0,08	Sin dato	Sin dato
Médicos	0,03	0,03	0,05	0,08	0,08	0,05

Fuente: Elaboración propia en base a Chile (1865, 1875, 1885, 1895, 1907 y 1920) y Subercaseaux (1997: 63).

Los datos presentados en el cuadro muestran que el empleo público formaba parte de un pequeño grupo de la PEA, dominada, en 1885 y 1895, por los empleos agropecuarios, artesanales e industriales y peones, quienes sumaban un 72,58% y 71,44%, respectivamente (Grez, 1997: 124-125).

En 1865, el empleo público y el particular representaban un 3,68% de la PEA, mientras que en 1907 alcanzaban un 13,54%. Ello es coherente con lo planteado por César de León, respecto a la existencia de una capa media que desde mediados del siglo XIX se hace perceptible y que en el último tercio del siglo son “verdaderamente importantes y empiezan a determinar situaciones económicas, políticas, sociales y culturales” (De León, 1964: 91).

Cuadro 5: Electorado y su participación en distintas ocupaciones, 1861-1884 (en porcentaje)

Ocupaciones	1861	1862	1872	1878	1884
Abogados	1,57	1,30	0,78	Sin datos	0,40
Agricultores	24,12	24,89	34,04	47,71	50,83
Artesanos	17,65	16,79	19,56	21,68	11,03
Comerciantes	9,98	9,65	11,96	Sin datos	8,66
Dentistas	0,00	0,00	0,00	Sin datos	0,03
Empleados Públicos	8,88	8,32	11,29	7,77***	7,97
Empleados Privados	4,75	4,99	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Farmacéuticos	0,25	0,21	0,18	Sin datos	0,10
Médicos	0,24	0,19	0,13	Sin datos	0,13
Mineros	2,06	3,15	3,91	4,63	3,38
Propietarios y capitalistas	25,85	25,54	12,75	2,97****	5,52
Tipógrafos		0,03	0,45		0,09
Profesionales, comerciantes y varios	Sin datos	Sin datos	Sin datos	13,56	Sin datos

*** Empleados públicos y privados

**** Incluye, además, industriales y rentistas

Fuente: Elaboración propia en base a Chile (1862 I: 450-452); Urzúa Valenzuela (1992: 181-183) y Valenzuela (1985: 118).

Esta afirmación puede sostenerse, además, si se considera que juntos, los empleados y comerciantes representaban un porcentaje mayor en el electorado que en la PEA, llegando a ocupar el 16,63% del padrón de votantes, en 1884. Aun cuando su importancia en el total de votantes fue disminuyendo, tras las reformas electorales de 1874 (véase Valenzuela, 1985), hacia la década de 1880 los empleados públicos seguían concentrando una parte no despreciable del padrón electoral.

Requisitos educacionales para ingresar al empleo público

Los requisitos educacionales exigidos para obtener un empleo público actúan como barreras de ingreso para quienes aspiran a ingresar a la administración. Las limitaciones que imponen se relacionan con los conocimientos o destrezas que se necesitan para desempeñar ciertas funciones, pero también dan cuenta de qué tan abierta es la administración pública para reclutar personas de diversos sectores sociales, pues el esfuerzo por ocupar

un cargo público tiene un costo para el aspirante³. De esta manera, conocer los requisitos educacionales exigidos para ingresar a la administración, y la proporción de la población que cumple con ellos, permite entender de mejor forma si el empleo público era una posibilidad laboral viable para sectores sociales diferentes de la elite.

La administración pública chilena decimonónica no contaba con una norma de carácter general respecto a cómo seleccionar sus empleados. Solamente en la década de 1920 comenzará a abordarse este punto. El empleo respondía a una relación particular entre el Jefe de Estado y el empleado. La ley del 7 de junio de 1884 (Chile, 1884: 679) es clara en este punto, al establecer que los empleos en los que el Presidente de la República no requiriera la propuesta o el acuerdo de otro poder constitucional o corporación creada por ley, eran de su exclusiva confianza. De esta manera, el mandatario contaba con un amplio margen para actuar discrecionalmente y poder nombrar, si así lo quería, a gran parte de los empleados públicos.

El establecimiento de requisitos educacionales para ocupar puestos públicos tuvo un desarrollo paulatino. En las oficinas ministeriales, ya en 1837, se pidió como requisito de ingreso a sus empleos la tenencia de ciertas credenciales educacionales relativas a filosofía y diversos ámbitos del derecho (y estudios de contabilidad y legislación financiera, en el Ministerio de Hacienda) (Chile, 1837: 73-85). Aunque otros ramos administrativos también fijaron criterios de selección de empleados, ellos fueron apareciendo de forma paulatina y atomizada. El 26 de octubre de 1886, al mismo tiempo que la prensa discutía la posibilidad de que ingresaran personas por mérito a las oficinas ministeriales que serían reorganizadas, el gobierno estableció un sistema de concursos públicos para dotar los puestos de Hacienda.

En la ley de ministerios de 1887 se ampliaron los requisitos educacionales. Para ser oficial de número se requería la tenencia del título de bachiller en humanidades y tener dieciocho años de edad (Chile, 1887: 709-727). Para ser oficial de número de primera clase o jefe de sección era necesario, además de lo ya señalado, tener conocimientos de Derecho Público y Administrativo, y de materias específicas para cada departamento. Con posterioridad, otros servicios como Correos y el Registro Civil continuaron la tendencia de incorporar requisitos académicos de ingresos a los servicios (véase Amunátegui, 1894: 75). Igualmente, en 1907, al crearse una Sección de Administración Sanitaria dentro del Ministerio de Interior, se exigió que el Jefe fuera un médico cirujano de la Universidad de Chile (Anguita, 1918: 150).

³ Un estudio sobre los altos servidores públicos en Alemania entre 1890 y 1900 muestra que para cumplir con los requisitos de ingreso a la administración un aspirante debía contar con suficientes recursos financieros para hacer frente a los cuatro años de prueba para ingresar al servicio público (Röhl, 1967: 113).

Cuadro 6: Años del programa de estudio en leyes en el que se encontraban cursos establecidos como requisito en 1887 para ser oficial de número de primera clase o Jefe de Sección

Departamento	Cursos exigidos (año dentro de los estudios de leyes)	Año de estudio de leyes en que cumple los requisitos exigidos
Interior	Código Civil (3º)	Al aprobar el cuarto año de estudio
Relaciones Exteriores	Derecho Internacional (1º); Código Civil (3º); Derecho Canónico (3º)	Ídem.
Justicia	Código Civil (3º); Código Penal (6º)	Al aprobar el sexto año de estudio
Hacienda	Contabilidad (curso especial); Economía Política (4º); Código Civil (3º); Código de Comercio (4º)	Al aprobar el cuarto año (y haber aprobado el curso de Contabilidad)
Guerra / Marina	Derecho Internacional (1º)	Al aprobar el cuarto año de estudio
Industria y Obras Públicas	Código de Minería (5º) o Topografía (curso especial) o Arquitectura (curso especial)	Al aprobar cuarto año, si se tomaba, además, Topografía o Arquitectura, o al quinto año, si se elegía Código de Minería

Fuente: Elaboración propia en base al plan de estudios de leyes de 1859 (Mellafe et al., 1992: 89; Chile, 1887: 709-727).

La literatura sobre educación en el Chile del siglo XIX plantea que el objetivo de la enseñanza superior fue desarrollar una elite profesional a través de la Universidad, a partir de un proceso promovido y monitoreado estatalmente, el que habría hecho entender a los graduados de la Universidad que su principal rol era servir al Estado (Yaeger, 1991: 95). El interés por formar a esta elite habría estado dado por el entendimiento, por parte de quienes crearon la Universidad de Chile, de que un país independiente requería suplir los cuadros profesionales y burocráticos del poder colonial (Jáksic y Serrano, 1990: 140, 145, 167; Yaeger, 1991: 76). Sol Serrano ha planteado que, tanto en la educación secundaria como en la universitaria, existía un alto nivel de deserción debido a que un grupo de estudiantes ingresaba solamente a cursar algunas materias. En el ámbito de la educación superior, esta situación llevó al rector de la Universidad de Chile, Ignacio Domeyko, a proponerle, en 1875, al ministro de Educación la implantación de una nueva certificación: un diploma a quienes hubieran aprobado los cursos de economía política, derecho comercial, derecho público, agregando los de contabilidad general y estadística. De esta forma, decía el rector, se les daría una acreditación a aquellos estudiantes que no ingresaban a la Universidad en busca de un título sino que “para servir empleos públicos, dirigir negocios comerciales de gran industria, de contabilidad y de hacienda” (Citado en Serrano, 1993: 165).

Los cursos identificados en el cuadro anterior, salvo los de Contabilidad, Arquitectura y Topografía, formaban parte de los cursos exigidos en la carrera de leyes de la Universidad de Chile. Por ello, quienes estudiaban esta carrera tenían la administración pública como una de sus posibilidades laborales preferentes (Serrano, 1993: 168). También era común que los estudiantes de leyes trabajaran en las oficinas públicas. Por lo mismo, en 1889 y 1902, la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas desecharon la opción de controlar la asistencia (Mellafe et al., 1992: 126). Los estudios sobre ciencias físicas y matemáticas también comenzaron a preparar a sus alumnos para entrar en la administración. En 1887 se dictó un decreto que consideraba el grado de bachiller en matemáticas equivalente al de humanidades para todos los efectos legales, por lo que con ese grado se podía ingresar a las oficinas ministeriales (Chile, 1887: 896-897). En 1889 se incorporaron cursos como “Contabilidad” y “Economía Política y Derecho administrativo aplicado a Obras Públicas” (Universidad de Chile, 1889: 48-51). En 1895, en tanto, se incorporó al programa de matemáticas el “Curso de Administración Pública aplicado a Ingenieros” (véase el manual de este último curso en Pérez de Arce, 1896).

¿Cuántas personas estaban en condiciones de poder optar a un puesto en una oficina ministerial? Si se consideran los requisitos educacionales expuestos más arriba, la respuesta está dada por el número de graduados como bachilleres en humanidades, en ciencias físicas y matemáticas, además de quienes tenían grados en leyes o cursaban estudios para ello.

Cuadro 7: Número de graduados en algunas disciplinas, 1865-1920

Año	Bachilleratos				Licenciaturas	
	Humanidades	Matemáticas	Medicina	Leyes	Medicina	Leyes
1866-1870	422	0	20	199	29	195
1871-1875	585	0	95	279	80	200
1876-1880	852	0	119	285	121	258
1881-1885	929	2	176	542	208	379
1886-1890	927	57	189	378	183	351
1891-1895	822	135	133	347	124	290
1896-1900	722	121	107	473	135	394
1901-1905	1.213	239	106	394	83	403
1906-1910	1.176	293	145	497	117	392
1911-1915	2.040	301	147	477	129	418
1916-1920	3.899	230	287	844	184	413

Fuente: Universidad de Chile (1882-1920).

Entre 1865 y 1920, el número de bachilleres creció a una tasa anual de 4,95%. En otras palabras, cada año existían más potenciales empleados de oficinas ministeriales. Resulta difícil hacer un seguimiento sobre el número de estudiantes que se inscribían en cursos específicos solicitados para entrar a algunos servicios públicos, toda vez que las estadísticas construidas por las *Memorias del Ministro del Ramo de Instrucción* no son constantes. Por ejemplo, el curso de “Teneduría de libros” contó, en 1871, con 303 estudiantes en todos los colegios del país. De un total de 2.799 matriculados en secundaria, los estudiantes de esa materia representaban un 10,80% del total. En 1872, en tanto, la cifra llega a 412 matriculados, abarcando al 17,75% del total de estudiantes (Universidad de Chile, 1872: 296; 1873: 353). En años posteriores no se entregan listas con las cuales calcular la participación del curso en el total de matrículas. Lo esporádico de la información coloca límites para la elaboración de conclusiones sólidas. No obstante, que una materia alcance casi el 18% del total de matriculados en un año es congruente con lo planteado por Domeyko en torno a la existencia de jóvenes que tomaban ciertos cursos, como éste, pues permitían dedicarse a la industria o al empleo público.

Cuadro 8: Estudiantes de las Facultades de Leyes y Ciencias Políticas y Ciencias Físicas y Matemáticas, 1870-1920⁴

Año	Facultad de Leyes y Ciencias Políticas							Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas				
	1º	2º	3º	4º	5º	Alumnos de ramos sueltos y oyentes	Total	1º	2º	3º	Alumnos de ramos sueltos y oyentes	Total
1870	-	-	-	-	-	-	195	-	-	-	-	-
1875	96	58	30	23	47	-	254	-	-	-	-	-
1880	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1885	-	-	-	-	-	-	388	-	-	-	-	-
1889	116	94	79	53	47	195	389	-	-	-	48	58
1895	80	31	39	34	15	324	199	45	15	-	75	109
1899	57	45	52	45	40	-	239	-	-	-	-	87
1905	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1910*	-	-	-	-	-	-	548	-	-	-	-	374
1915*	-	-	-	-	-	-	722	-	-	-	-	306
1920*	-	-	-	-	-	-	876	-	-	-	-	239

*Incluye alumnos matriculados en el curso de leyes en provincias.
Fuente: Ministerio de Justicia (1871-1899; Galdames, 1934: 192)

⁴ Las *Memorias* de la década de 1870 y 1880 entregaban las cifras del año anterior, salvo la de 1888 y 1889 que presentaban la cifra para el año. Ello provocó un vacío para 1887. Sin embargo, en 1890 se vuelve a presentar datos para 1889, distintos a los de la *Memoria* anterior. Por ello se supone que en 1888 y 1889 se cometió un error de redacción y las cifras se consideran para el año anterior, como ocurrió durante las dos décadas.

El cuadro 8 entrega información sobre los estudiantes matriculados en las Facultades de Leyes y Ciencias Políticas y Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, las que entregaban los bachilleratos aceptados en las oficinas públicas. Las cifras presentadas son inciertas en algunos años, en lo que se refiere al número de estudiantes que era parte del curso de leyes, era oyente o tomaba ramos sueltos. No obstante, en otros, como 1889 y 1895, se ilustra la importancia de los estudiantes de ramos sueltos en el total de la matrícula.

Entre 1870 y 1920, la matrícula al curso de leyes creció anualmente a un ritmo de un 3,05%. En el período en el que se cuenta con información del número de estudiantes en la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, el ritmo de crecimiento de la matrícula fue de un 2,65% anual. Por las referencias presentadas anteriormente, se sabe que la importancia de los empleados públicos en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas era alta. Posiblemente los oyentes en las ingenierías buscaban obtener empleos en el Ministerio de Industria y Obras Públicas y la Dirección de Obras Públicas, pues ambas instituciones fueron un campo de desarrollo para quienes contaban con estudios de ingeniería (Serrano, 1993: 217).

Estas cifras deben entenderse en un contexto en el que el país aumentaba, en todos sus niveles, la matrícula en educación. En 1865, el índice de capital humano –calculado a partir del número de universitarios o equivalentes existentes en un año, dividido por el total de la población– equivalía a un 1,30% de la población. En 1920, llegaba a un 3,90%. Ello implica un ritmo de crecimiento anual del 2,01%. La cobertura de la educación secundaria, en 1865, alcanzaba a un 1,11% del total de la población en edad para cursar el respectivo nivel. En 1920, la cifra llegaba al 13,62%, creciendo anualmente en un 4,66%. Para la educación superior, la cobertura, en 1865, equivalía a un 0,15% de la población en edad para cursar el nivel, llegando a un 1,03%, en 1920, con un ritmo de crecimiento de 3,56% anual (Braun et al., 1998: 236-237).

Ello implica que, aun cuando los niveles educativos del país eran bajos, estaban en aumento. El índice de capital humano era tres veces mayor en 1920 con respecto a 1865. La cobertura secundaria creció 12,27 veces, mientras que la superior lo hizo 6,86 veces. El ritmo de aumento de graduados en humanidades cada año (4,95%) es mayor al del crecimiento de la cobertura secundaria (4,66%). En tanto que la matrícula de leyes (3,05%) es levemente menor al de la cobertura en la educación superior (3,65%).

En síntesis, es posible afirmar que, año a año, aumentaba el número de personas que potencialmente podían ser contratadas como empleados públicos en las oficinas ministeriales. Por ejemplo, el número de bachilleres en humanidades graduados en 1889 era 3,61 veces mayor que el número

de empleados en los departamentos de Interior y Hacienda para ese año. En 1911, el número de graduados era 8,72 veces mayor y, en 1920, era 27,10 veces mayor⁵.

Sueldos de los empleados públicos

El trabajo, y los frutos monetarios que genera, son un factor de diferenciación social entre distintos grupos. Al decir de Barros y Vergara (1978: 49-51), en el Chile de finales del siglo XIX y comienzos del XX, la elite social vivía a expensas de las rentas y mostraba un desprecio hacia el trabajo, especialmente el de tipo dependiente. Siendo el único sector social que podía prescindir de trabajar, la oligarquía dedicaba su tiempo al ocio y a seguir las modas y los dictados del “buen tono”. Si se acepta esta afirmación, parece claro que los empleados públicos difícilmente podrían venir de la oligarquía. De esta manera, lo que queda por dilucidar es si eran parte de los sectores populares del país o si, por el contrario, provenían de un segmento de la sociedad que tenía un mayor status, en otras palabras, la clase media.

En esta sección interesa utilizar los sueldos anuales como indicadores de diferenciación social. En primer lugar se presentará la evolución que siguieron los salarios de los empleados de Hacienda e Interior entre 1889 y 1920. Con posterioridad, se comparan estos ingresos con los de algunos obreros de las ciudades de Santiago. Para ello se utiliza la información entregada por el ADGT para el año 1905. Con ello se espera mostrar que los empleados públicos, en general, obtenían ganancias mayores que los obreros, lo que permite suponer que formaban parte de grupos sociales distintos.

Los sueldos de los empleados públicos eran fijados por las leyes que creaban las oficinas públicas o por otras en que se modificaban las plantas funcionarias. En tanto, los empleados que no eran parte de la planta recibían sueldos fijados por la ley de presupuesto del año en curso. Esta situación limitaba las posibilidades de reajustar los ingresos ante eventos como la inflación. No obstante, ello no significó la estagnación total de los sueldos. En las primeras dos décadas del siglo XX, estos fueron reajustados en varias ocasiones, algunas veces al alza⁶, debido a la inflación y en otras a la baja, a

⁵ Calculado en base a Universidad de Chile (1889, 1911, 1920) y Chile (1889, 1911 y 1920).

⁶ Por ejemplo, en 1906, se dictó una ley que ayudaba económicamente a los empleados públicos y a contrata que hubiesen sufrido daños por el terremoto del año (Chile, 1906: 1399). En 1907, se dictó la ley 1.929, sobre gratificación, que aumentaba los sueldos de los empleados—en distintas magnitudes, dependiendo de su nivel de ingreso— que no hubiesen recibido un aumento en el presupuesto del año (Chile, 1907: 163-164).

causa de los apuros fiscales⁷. Los sueldos de los ministerios fueron establecidos en leyes de los años 1853, 1887 y 1906. Con posterioridad en 1919 se ajustan solamente los de algunos empleados. Las remuneraciones establecidas en 1853 se mantuvieron constantes hasta 1887, salvo algunos aumentos.

La ley de 1887 introdujo una mejora en los sueldos de los empleados ministeriales. Con esta nueva normativa, anualmente un subsecretario recibía \$ 5.000, mientras que la ley de 1853 estableció un sueldo de \$2.400 para los oficiales mayores. Los jefes de sección vieron aumentar su sueldo desde los \$1.500 hasta los \$3.000. Los oficiales de número mejoraron su remuneración desde los \$600 hasta los \$1.000, si eran de primera clase, u \$800 si eran de segunda.

En 1906, el subsecretario recibió un sueldo de \$9.000, el jefe de sección \$6.000, el oficial de partes \$2.600, el archivero \$2.200. Los oficiales primeros recibían \$2.000, y los segundos \$1.500. Los sueldos de los porteros primeros llegaron a \$840, mientras que el de los porteros segundos llegó a \$720 al año (Chile, 1906: 202). Este reajuste, en un inicio, iba a tener una duración de dos años, pero se mantuvo por más tiempo. El último aumento de sueldos se dio mediante una ley del 10 de mayo de 1918.

Los sueldos se vieron afectados por las alzas del costo de la vida que se vivieron en Chile a comienzos del siglo XX. La inflación entre 1889 y 1905 tuvo un promedio anual de 3,42%, mientras que, entre 1905 y 1920, fue de 8,16%. En algunos años, como en 1907 (15,28%), 1908 (29,18%), 1913 (11,04%), 1915 (16,27%), 1919 (22,69%) y 1920 (14,57%), la inflación fue superior al promedio del período (Braun et al., 1998: 99-100). Ello permite entender, por un lado, por qué en 1906 y 1911 se dictaron leyes de sueldos para varias oficinas, por ejemplo, la Oficina de Estadísticas, el Tribunal de Cuentas y la Dirección de Contabilidad, y, por otra parte, por qué fueron aumentando los sueldos de ciertos empleados con mayor frecuencia que los del resto. En este sentido, el caso de los porteros es el mejor ejemplo. Eran quienes tenían los sueldos más bajos y debieron sufrir más que el resto los efectos de la inflación. Por ello, entre 1905 y 1907 y, por lo menos, desde 1916, recibieron reajustes.

¿Eran más altos estos sueldos que los que se obtenían en otras ocupaciones? La comparación entre los sueldos de los empleados y los salarios obreros no

⁷ A través de la ley 2.987, del 1° de marzo de 1915, se realizó un descuento del 15% a sueldos, gratificaciones, asignaciones y pensiones fijadas por leyes permanentes con posterioridad al 1 de enero de 1910 o aumentadas por leyes posteriores a la fecha. La reducción fue de un 10% para los que fueron fijados antes de esa fecha. Se exceptuaban los casos en que la *Lei de Presupuestos* del año o leyes posteriores al 1° de agosto de 1914 ya hubiesen realizado los descuentos. Anguita (1918: 226).

puede realizarse a través de los ingresos mensuales o anuales, debido a que existían varias diferencias en las condiciones de trabajo de unos y otros. Blumin (1985: 313) ha propuesto, para el caso estadounidense, que la aparición de trabajadores de cuello blanco y la separación de sus labores de un ambiente físico donde se desarrollaba la producción, marcó una diferenciación entre éstos y los trabajadores manuales. Además, en general, los empleados públicos contaban con mayor estabilidad en sus trabajos (Archer y Blau, 1993: 29). A esa distinción ambiental se debe sumar que los empleados públicos trabajaban menos horas al día y tenían mayores beneficios⁸. Ello implica que para hacer comparables los ingresos se debe medir el correspondiente a cada hora trabajada.

En la década de 1880 las jornadas de trabajo diarias de los obreros variaban entre diez y doce horas, o incluso más. Por ejemplo, en Valparaíso, en 1882, la Junta de Higiene de la ciudad informó que la mayoría de los obreros tenían una jornada entre las siete y las 20:30 horas. En la capital, hacia 1884, la jornada en la Fábrica Nacional de Galletas Swing y Rawlins era desde las siete de la mañana hasta las seis de la tarde en invierno y desde las 5:30 hasta las 18:30 horas en el verano (Grez, 1997: 145-147). Como muestra el cuadro 9, las horas de trabajo en el Santiago de 1905 variaban entre las nueve y las doce diarias.

Entre 1887 y 1892 se establecieron las jornadas de trabajo en varios servicios públicos. En Interior debía realizarse, desde 1887, entre las once de la mañana y las cinco de la tarde, es decir, seis horas diarias (Chile, 1887: 1035). Lo mismo estableció el reglamento del Departamento de Hacienda (Chile, 1892: 508) y el del Tribunal de Cuentas (Chile, 1888: 1003). En 1914 se determinó que los empleados de la Dirección de Contabilidad debían, al menos, desempeñarse seis horas diarias en la oficina (Anguita, 1918 IV: 339).

Además, debe considerarse que los empleados ganaban mejores sueldos. Gabriel Salazar plantea que el salario en las industrias artesanales hacia 1850 variaba entre \$80 (ingreso de un peón) hasta \$3.000 (ingreso medio de un empleado público). Además, señala que los ingresos del artesanado medio eran iguales en 1860 (Salazar, 1991: 186-188). En tanto, Marcello Carmag-

⁸ Entre ellos se encontraban el derecho a jubilaciones y la ley de licencias. La ley del 10 de agosto de 1857 reconoció el derecho a recibir una jubilación a aquellos empleados con más de cuarenta años de servicios en la administración, que tuvieran 65 años de edad o tuvieran problemas de salud y hubieran servido por más de diez años en la administración. El monto se fijaba a través de un cálculo en el que cada año de servicio sumaba, a la cifra final, un cuarentavo del sueldo recibido por el empleado. La ley fechada el 10 de septiembre de 1869, reconocía a los empleados propietarios el derecho a un mes de licencia al año (vacaciones) y a gozar de hasta ocho meses de licencia por salud –en los dos primeros se pagaba el 100% del sueldo y en los posteriores dos un 50% y en el resto el 0%– y otros dos por asuntos particulares, sin derecho a sueldo. En 1898, mediante la ley 1041, los plazos fueron reducidos a tres meses por motivos de salud, un mes por asuntos particulares y quince días de vacaciones (Chile, 1857: 219-222; 1869: 304-305; 1898: 492-524).

nani ha calculado los sueldos y salarios de obreros, artesanos y empleados, posiblemente privados, entre 1895 y 1918. Los ingresos de los últimos eran superiores en cada año. Por ejemplo, en 1913, un obrero recibía un salario de \$1.432, en tanto que un empleado recibía \$4.096. En 1918, un obrero recibía \$2.773, un artesano \$1.441 y un empleado \$7.224 (Carmagnani, 1998: 180).

El promedio de los sueldos nominales de cinco oficinas públicas, para 1920, era de \$5.886,52 anuales (Barría, 2008: 48). Ello muestra que el empleado público ganaba menos que un privado, pero doblaba a un obrero y trabajaba la mitad de tiempo.

El siguiente cuadro muestra los ingresos de los trabajadores de distintas industrias. La última columna no aparece en la fuente original. El valor del salario anual se realiza calculando el salario mensual a través de los días trabajados y lo recibido en cada día. Esta cifra se multiplica por 12, para lograr la cifra anual. Se han omitido los salarios de mujeres y niños, pues el interés principal es hacer comparación con hombres, ya que los empleados públicos eran hombres en su mayoría.

Cuadro 9: Salarios medios y Jornales en la comuna de Santiago en 1905.

Industria	Salario al día hombre (1)	Días Trabajados (2)	Horas al día trabajadas Horas y minutos	Salario anual hombre [(1)*(2)]*12
Alimentación	2,34	26	10, 9 ½	730,08
Vestido y tocado	3,05	24	9,52	878,4
Metalurgia	3,30	23	9,44	910,8
Edificación	3,30	24	10,02	950,4
Madera	3,89	24	9,32	1.120,32
Cerámica	2,83	24	12	815,04
Cueros y pieles	2,80	23	9,34	772,8
Productos químicos	2,13	24	9,51	613,44
Textiles	2,35	23	10,10	648,6
Amueblado	2,85	23	9,36	786,6
Transporte	3,48	24	8,34	1.002,24
Gas y alumbrado	2,08	24	9,30	599,04
Letras, artes, ciencias	2,83	23	9,40	781,08
Tabaco	2,5	24	9,16	720
Alcoholes, bebidas	2,65	24,9	12,22	791,82
Industrias varias	2,39	23	9, 46	659,64

Fuente: Informe de pago por horas a obreros de distintas industrias, s/n, Santiago, s/f, Archivo Nacional de la Administración, Archivo de la Dirección General de Trabajo, Vol. 3 “Estadísticas”.

Los salarios del año 1905 en las industrias presentes en esta muestra eran menores a los sueldos promedio de las oficinas públicas. La única excepción la podría constituir la Oficina de Estadísticas (Barría, 2008).

Suponiendo que los empleados trabajaban 300 días en el año, medida un tanto arbitraria pero cercana al total real, el sueldo promedio por día era de \$6,79 en Interior; \$8,82 en Hacienda; \$3,66 en Estadísticas; \$6,20 en el Tribunal de Cuentas y \$5,99 en la Dirección de Contabilidad. Lo anterior muestra lo superior de los sueldos de los empleados públicos con respecto a los obreros, sin considerar el ingreso por hora (Barría, 2008).

Por ejemplo, un empleado de la Oficina de Estadísticas recibía \$3,66 diarios, acercándose, a los \$3,89 de un obrero de la industria de la madera. El primero, probablemente, trabajaba solamente 6 horas, por lo que su ingreso por hora era de \$0,61. En cambio el trabajador de la madera, que trabajaba 9,5 horas, recibía \$0,24 por hora trabajada. En todo caso, el ingreso por hora del trabajador de la madera era mayor al de algunos empleados, como los porteros de las oficinas, que ganaban entre \$360 y \$600, lo que implicaba un ingreso por hora entre \$0,20 y \$0,33.

Descontando el caso del portero, en general los empleados públicos ganaban más que los obreros y trabajaban casi la mitad del tiempo. Esto último distinguía de manera clara a ambos grupos. Además de tener ingresos superiores podían disfrutar de un descanso mayor, a lo que se sumaba el no verse expuestos a un trabajo físico.

Conclusiones

Los empleados públicos, durante el último tercio del siglo XIX, comenzaron a ser un actor visible en la sociedad, ya sea por su implicancia en los procesos electorales, por su costo para el Fisco, o por sus características sociales. Adicionalmente, como se mencionó en la introducción, la literatura sobre el Chile decimonónico ha planteado que desde la época de Balmaceda aparecen “nuevos hombres” en la administración pública, provenientes de los sectores medios de la sociedad. Como ha mostrado este artículo, esta irrupción de los empleados en el debate público es consistente con el crecimiento de este grupo en la sociedad. En 1920, representaban un 1,96% de la PEA, lo cual es un crecimiento importante si se considera que en 1860 solamente alcanzaban el 0,35%. Además, estos datos son consistentes con el hecho de que los empleados públicos fueron denostados, en diversos medios escritos, como prensa y novelas, por sus rasgos sociales, principalmente por ser ajenos a la elite social de la época (véase Barría, 2008).

Por otra parte, este artículo ha presentado evidencia respecto a que el grupo de personas que cumplía con los niveles educacionales exigidos para servir un empleo público también aumentó. Aunque resulta difícil hacer una relación directa sobre este hecho y el carácter social de los empleados, parece haber cierto consenso en la literatura en relación a que la educación pública estaba ligada de forma directa con el trabajo administrativo del Estado. De hecho, varios autores se han atrevido a afirmar que en los centros educacionales del Chile decimonónico existió presencia de sectores medios de la sociedad. César de León (1964: 78-82) ha apuntado que el Liceo y la Universidad de la segunda mitad del siglo XIX habrían visto en sus aulas sectores de capas medias, pero no populares. Yeager (1991: 100) también afirma que los sectores medios estaban representados en el cuerpo de estudiantes del Instituto Nacional, siendo mayor su participación en los liceos provinciales. La introducción de cursos prácticos en los planes de estudios, como Contabilidad o Dibujo, habrían ayudado a ello, pues entregaban herramientas para usar en el mercado laboral. Jáksic y Serrano (1990: 68), en tanto, han señalado que los estudiantes del curso de leyes eran tanto hijos de la elite social como de familias de medios modestos. Estos últimos sectores, que ahora tenían acceso a este tipo de estudios, veían en ellos un medio de movilidad social.

El plantear que los empleados se insertaban dentro de un sector medio de la sociedad se ve avalado, además, por el análisis de sus sueldos. Aunque existían diferencias de sueldos dentro y entre oficinas públicas, el empleado público promedio recibía ingresos que pueden ser catalogados como los de un sector medio de la sociedad. Por una parte, al parecer, las personas que trabajaban en la administración pública hacían carreras laborales largas y, además, buscaban cuidar sus trabajos (Barría, 2008). En otras palabras, no podrían formar parte de una elite social que, como plantean Barros y Vergara (1978), tenía la capacidad financiera para dedicarse al ocio. Por otro lado, los empleados no se dedicaban a un trabajo físico sino que intelectual, y además sus sueldos eran superiores a los de trabajadores de diversas industrias. Adicionalmente, trabajaban menos días y horas.

En conclusión, este trabajo ha presentado evidencia que permite dar crédito a diversas opiniones de la época en el sentido de que Chile vivía un inusual crecimiento de sus oficinas y el empleo público. De igual forma, los datos entregados permiten afirmar que estos empleados, al menos desde una perspectiva económica, no pertenecían ni a una elite, pero tampoco compartían condiciones laborales e ingresos que los trabajadores manuales. Esto abre las puertas para aceptar el carácter de clase media de estos empleados y analizar, desde otras perspectivas, asociadas a la identidad tanto social como laboral, quiénes eran.

Referencias bibliográficas

Amunátegui Rivera, D. (1894). *Administración política i derecho administrativo. Estudios*. Santiago de Chile: Imprenta Cervantes.

Anguita, R. (1918). *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 al 1° de junio de 1912. Tomo IV*. Santiago de Chile: Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona.

Archer, M. y J. Blau (1993). "Class Formation in Nineteenth-Century America. The Case of the Middle Class", en *Annual Review of Sociology*, Vol. 19, pp. 17-41.

Barría, D. (2008). *Empleados públicos de Hacienda. Culturas organizacionales, carreras administrativas e identidades. Chile, 1884-1920*. Tesis de Magíster (Historia), Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

Barros, L. y X. Vergara (1978). *El modo de ser aristocrático*. Santiago de Chile: Ediciones Aconcagua.

Blakemore, H. (1977). *Gobierno chileno y salitre inglés, 1886-1896, Balmaceda y North*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.

Blumin, S. (1985). "The Hypothesis of Middle-Class Formation in Nineteenth-Century America: A Critique and Some Proposals", en *The American Historical Review*, Vol. 90, N° 2, pp. 299-338.

Bowney, D. (1972). "Higher Civil Servants in the Russian Ministry of Internal Affairs: Some Demographic and Career Characteristics, 1905-1916", en *Slavic Review*, Vol. 31, N° 1, pp. 101-110.

Braun-Llona, J., M. Braun-Llona, I. Briones, J. Díaz y P. Wagner (1998). "Economía Chilena 1810-1995: Estadísticas Históricas", *Documento de Trabajo*, N° 187. Santiago de Chile: Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile,

Carmagnani, M. (1998) *Desarrollo industrial y subdesarrollo económico. El caso chileno (1860-1920)*. Santiago de Chile: DIBAM.

Chile (1837, 1857, 1869, 1884, 1887, 1888, 1892, 1906, 1907). *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*. Santiago: Imprenta Nacional.

Correa, S., C. Figueroa, A. Jocelyn-Holt, C. Rolle y M. Vicuña, (2001). *Historia del siglo XX chileno*. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana.

De León, C. (1964). "Las capas medias en la sociedad chilena del siglo XIX", en *Anales de la Universidad de Chile*, N° 132, pp. 51-95.

Encina, F. (1972). *Nuestra inferioridad económica*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria 1972 (1ª Edición 1911).

Galdames, L. (1934). *La Universidad de Chile 1843-1934*. Santiago de Chile: Imprenta Universitaria.

Grant, G. (1983). "The State and the Formation of a Middle Class: A Chilean Example", en *Latin American Perspectives*, Vol. 10, N° 2/3, pp. 151-170.

Grez, S. (1997). *De la "regeneración de pueblo" a la huelga general. Génesis y evolución histórica del movimiento popular en Chile (1810-1890)*. Santiago de Chile: DIBAM.

Hobsbawn, E. (2003). *La era de las revoluciones, 1789-1848*. Barcelona: Crítica.

Humud, C. (1968). "El sector público chileno entre 1830-1930", en *Documento de Discusión*, N° 24. Santiago de Chile: Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile.

Hutchison, E. (2006). *Labores propias de su sexo. Género, políticas y trabajo en Chile urbano, 1900-1930*. Santiago de Chile: LOM.

Jácsic, I. y S. Serrano (1990). "In the Service of the Nation: The Establishment and Consolidation of the Universidad de Chile, 1842-79", en *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 70, N° 1, pp. 139-171.

Kocka, J. (1995). "The Middle Classes in Europe", en *The Journal of Modern History*, Vol. 67, N° 4, pp. 783-806.

Labaree, D. (1986) "Curriculum, Credentials, and the Middle Class: A Case Study of a Nineteenth Century High School", en *Sociology of Education*, Vol. 59, N° 1, pp. 42-57.

Mellafe, R., A. Rebolledo y M. Cárdenas (1992). *Historia de la Universidad de Chile*, Santiago de Chile: Ediciones de la Universidad de Chile.

Musgrove, F. (1959). "Middle-Class Education and Employment in the Nineteenth Century", en *The Economic History Review*, Vol. 12, N° 1, pp. 99-111.

Parrado, S. (2000). "The Development and Current Features of the Spanish Civil Service System", en Bekke, H. y F. Van De Meer (Eds.), *Civil Service Systems in Western Europe*, pp. 247-274. Northampton: Edward Elgar Publishing.

Pérez de Arce, H. (1896). *Tratado de Administración Pública aplicado al curso de Ingenieros de la Universidad de Chile*. Santiago de Chile: Imprenta de la Gaceta.

Pinochet, T. (1915). *Un año empleado público en Chile*. Santiago de Chile: Imprenta Universitaria.

Raadschelders, Jos C. N. (1998). *Handbook of Administrative History*, New Brunswick: Transaction.

Röhl, J. C. G. (1967). "Higher Civil Servants in Germany, 1890-1900", en *Journal of Contemporary History*, Vol. 2, N° 3, pp. 101-121.

Salazar, G. (1991). "Empresariado popular e industrialización: la guerrilla de los mercaderes: Chile, 1830-1885", en *Proposiciones*, N° 20, pp. 180-231.

Sagredo, R. (1999-2000). "Balmaceda en Concepción. Del aplauso al repudio popular", en *Revista de Historia*. Disponible en <http://www2.udec.cl/historia/rhistoria/art15.doc>, 7-7-2006.

Salazar, G. y J. Pinto (1999a). *Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía*. Santiago de Chile: LOM.

Salazar, G. y J. Pinto (1999b). *Historia contemporánea de Chile IV. Hombres y feminidad*. Santiago de Chile: LOM.

Serrano, S. (1993). *Universidad y Nación*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Stabili, M. (2000). "Jueces y Justicia en el Chile liberal", en Carmagnani, M. (Coord.), *Constitucionalismo y orden liberal. América Latina 1850-1920*, pp. 227-257. Torino: Otto Editore.

Stearns, P. (1979). "The Middle Class: Towards a Precise Definition", en *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 21, N°3, pp. 377-396.

Subercaseaux, B. (1997). *Historia de las Ideas y de la Cultura en Chile. Tomo II Fin de siglo: La época de Balmaceda*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Universidad de Chile (1872-1920). "Índice de Títulos i grados conferidos por la Universidad de Chile en el año", en *Anales de la Universidad de Chile. Boletín del Consejo de Instrucción Pública*, varios números.

Urzúa Valenzuela, G. (1992). *Historia política de Chile y su evolución electoral desde 1810 a 1992*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

Valenzuela, J. (1985). *Democratización vía reforma. La expansión del sufragio en Chile*. Buenos Aires: IDES.

Yeager, G. (1991). "Elite Education in Nineteenth-Century Chile", en *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 71, N° 1, pp. 73-105.