

INT-1165

LPES/DIDESCO/PNUD

"Capacitación Municipal"



MODULO IV

COMPETENCIAS MUNICIPALES
RELACIONADAS CON LAS POLITICAS SOCIALES

NOV 1982

I. LA POLÍTICA SOCIAL DESCENTRALIZADA

La política social ha sido tradicionalmente centralizada, prestada directamente por la administración central y sus órganos territoriales desconcentrados, de manera homogénea y con carácter universal. A ello han contribuido gran número de factores tanto políticos como económicos. Entre ellos pueden destacarse los siguientes:

Tras la Segunda Guerra Mundial hubo una expansión muy importante de la política social. Acciones hasta entonces radicadas en el sector privado pasaron al sector público y éste abandonó la organización descentralizada por la centralización, sobre la cual existía un amplio consenso como medio para la entrega eficaz y masiva de servicios sociales, que el Estado de bienestar debía asegurar mínimamente al conjunto de la población (educación, cultura, sanidad, servicios sociales, etc.).

Asimismo, hubo razones políticas que influyeron. Se trataba de garantizar el mismo servicio a todos los ciudadanos de manera homogénea. La expansión de la política social buscaba ampliar la cobertura sin considerar la composición territorial de los déficits.

La necesidad de disponer de los medios económicos y administrativos para estas políticas influyó en la prestación centralizada de estos servicios, ya que los entes locales no disponían de los recursos financieros, ni solían contar con los recursos humanos necesarios para manejar esos programas. Por último, los condicionamientos técnicos, económicos y sanitarios de la instalación de los servicios sociales empujan hacia la centralización.

En la actualidad, sin embargo, existen estímulos para la descentralización y la desconcentración de los servicios sociales



y en general para adecuar su oferta a las condiciones espaciales, así como para un acercamiento a la comunidad.

Hay también un razonamiento relacionado con las condiciones de expansión de la política social. Su expansión se efectuó sobre el principio del universalismo, organizado en forma centralizada. En la actualidad hay una nueva forma de entender las políticas sociales. Se trata de orientar los recursos hacia poblaciones objetivo, identificadas territorialmente, teniendo en cuenta el monto de los recursos disponibles. Este tipo de planteamiento exige practicar una política social ligada al espacio geográfico, para lo cual serán útiles los modelos descentralizados y desconcentrados de toma de decisiones porque no pueden plantearse soluciones homogéneas para todo el territorio nacional.

La descentralización se relaciona con la eficacia de las prestaciones sociales y con la participación ciudadana en las mismas. Las prestaciones centralizadas han estado excesivamente burocratizadas, lo que genera rigidez, inoperancia y escasa articulación entre los diferentes servicios y programas públicos. Se la acusa de no considerar la heterogeneidad de las demandas sociales, y no asegurar racionalidad en la oferta pública. En favor de la descentralización se argumenta que las prestaciones serán más flexibles, operativas y articuladas.

La descentralización ha sido relacionada, además, con la ampliación de la cobertura de los servicios e incluso con el mejoramiento de su calidad. Con ella se pretende también que los servicios públicos se adecúen a las necesidades de los habitantes de un espacio geográfico concreto y con la posibilidad para los usuarios de comunicarse directamente con los responsables del servicio. En este sentido, la proximidad permite conocer las demandas, dar respuestas a tiempo y promover la participación de las asociaciones y de los usuarios en general. La participación permite que los beneficiarios corten su dependencia asistencial del

Estado, fortaleciendo el sistema de solidaridad básica de una determinada sociedad. Las formas de esa participación son múltiples. Puede significar la provisión de servicios por parte de la comunidad, o que la comunidad participe en la identificación de las necesidades básicas colectivas, en la determinación del orden de prelación en que las mismas van a ser satisfechas, en la ejecución de actividades y proyectos de beneficio común, en la dirección de las empresas de servicios locales y en el control directo de la eficiencia, eficacia y honestidad con que se administran las entidades y los recursos del Estado.

Una política ambiciosa de servicios sociales no puede basarse únicamente en un mayor esfuerzo del sector público, sino también en una cooperación social que impulse y canalice las relaciones solidarias. Para ello, el elemento político-administrativo clave es la descentralización de los servicios sociales, que no es tanto un fin en sí mismo como un medio para desarrollar la solidaridad entre los ciudadanos.

II. FUNCIONES RELACIONADAS CON LA POLÍTICA DE VIVIENDA. POLÍTICAS HABITACIONALES, PROGRAMAS DE VIVIENDA Y DESARROLLO COMUNAL

1. Introducción

La vivienda está asociada al hábitat y a la calidad de vida en dos direcciones. Una, la vivienda es un bien social determinante para la integración de la familia, como también para su arraigo a un territorio, ciudad o barrio. Una familia "sin casa" es presa de inseguridad y pierde identidad social y espacial, reproduciendo en el individuo y en la sociedad, un sinnúmero de efectos negativos para la convivencia social, para la productividad laboral y la satisfacción de importantes necesidades psicológicas. Otra, es el condicionamiento de la vivienda, como bien físico, sobre el

desarrollo urbano; sobre el modo de crecimiento de las ciudades y sobre su carácter morfológico ambiental.

La vivienda es un eje funcional entre familia y ciudad; entre individuo y hábitat. Por otra parte, la creciente interrelación entre los diferentes aspectos del hábitat, hace que la vivienda -su producción, localización, construcción y usufructo- sea inseparable de otros aspectos de la experiencia social del ciudadano, tales como la calidad del medio ambiente, la localización de los servicios básicos, la demanda de seguridad urbana, el esparcimiento, la estructura de la red del transporte y sus modos, etc.

La comuna es el espacio donde se da gran parte de las necesidades sociales de la población. La comuna es también el primer escenario territorial de la estructura de Gobierno y Administración del Estado, donde se manifiestan sus necesidades políticas. La administración comunal -el municipio- aparece, por ello, como el primer interlocutor institucional en la satisfacción de sus demandas y el responsable del desarrollo local. El ciudadano espera que el municipio tenga capacidad para atender sus necesidades habitacionales y junto a ellas, las asociadas a la vivienda.

Es probable que la capacidad de gestión del municipio sea identificada con su eficacia en la solución de los problemas habitacionales comunales, tal como ocurrió con la capacidad de realización de políticas nacionales de vivienda por los gobiernos centrales desde los años 50. Los gobiernos recurrieron a la construcción habitacional como instrumento para demostrar su eficacia técnica y su vocación social. Los gestores del municipio deberán considerar esta demanda en su agenda programática.

La diversidad y diferenciación de las comunas radica en la combinación de varios factores (historia, recursos naturales,

composición social, características de las bases económicas, características culturales y de participación social, etc.), los que deben considerarse al tratar las demandas habitacionales.

Tomando eso en cuenta pueden distinguirse los siguientes tipos de comunas:

- i. Rurales: con baja densidad poblacional, principalmente vinculadas a la producción agrícola, ubicadas en regiones frutícolas, productoras de granos, forestales, o ganaderas.
- ii. Desérticas o semidesérticas: ubicadas en los extremos del país, caracterizadas por su escaso poblamiento, aislamiento, bases económicas especializadas y servicios públicos precarios.
- iii. Urbanas con altos ingresos: donde la mayoría de su población pertenece a sectores de ingresos altos y medio altos, como Providencia, Las Condes, Vitacura, La Reina, Ñuñoa, en el Gran Santiago, que cuentan con suficiente infraestructura y buen equipamiento.
- iv. Urbanas con bajos ingresos: con alta densidad poblacional, insuficiente cobertura de servicios públicos, y déficit en salud, vivienda, educación, desempleo y con ingresos municipales per cápita por debajo de los promedios nacionales.

Las comunas reclaman administraciones locales adecuadas a sus realidades, lo que no obsta para que sean afectadas por problemas comunes, permitiendo que se coordinen y se homogenicen acciones.

Lamentablemente, las políticas habitacionales y los programas de construcción de viviendas del sector público no discriminan entre regiones y menos entre comunas, para adecuar normas o características técnicas, lo que constituye una rigidez para una

eventual gestión habitacional descentralizada. El desarrollo local requiere enfoques diferenciados para responder a los problemas específicos de cada comuna asumiendo sus debilidades y fortalezas.

En todas estas comunas hay restricciones, además de las tecnológicas y normativas señaladas, para asumir el problema habitacional como algo propio. Aquí se presentará un planteo descriptivo orientado a que la gestión municipal asuma este desafío, considerando los problemas actuales, así como las posibilidades del municipio chileno en el curso del proceso descentralizador.

Corresponde identificar ahora las posibilidades reales y las realizables en municipios con capacidad económica, así como en otros que optimicen los espacios que les brinde la reforma. Para ello se identificarán los elementos indispensables para conocer el sector: déficit habitacional, nacional y comunal; las políticas habitacionales nacionales y las "reglas del juego". Interesa analizar también los Programas del MINVU y de otras instituciones públicas, porque es probable que los municipios deban, en los próximos años, utilizar y optimizar los canales existentes en la presente institucionalidad para buscar soluciones habitacionales para su comuna, antes que ejecutar directamente las soluciones. Finalmente, se harán recomendaciones e identificarán acciones para la gestión habitacional-comunal para el caso que se vayan abriendo espacios para un gobierno comunal más fuerte, con mayores recursos, más tecnificado y descentralizado y, lo más importante, con creciente autonomía para manejar sus programas y proyectos habitacionales.

2. Vivienda y Desarrollo comunal

Hay consenso creciente respecto a que, dada la complejidad que reviste, el proceso de asentamiento de la población y la gestión

del desarrollo urbano y regional, se requieren políticas, sistemas y procedimientos adecuados al nivel local-comunal.

La comuna es el lugar donde la gente vive y desarrolla la mayor parte de su vida, aun cuando su fuente de trabajo esté fuera de ella. En la comuna tiene lugar la satisfacción de las necesidades materiales básicas y ella es el primer nivel para satisfacer las necesidades políticas de la comunidad.

El desarrollo de una comuna está estrechamente ligado a la vivienda. En primer lugar, entre 50 y 85 por ciento de la superficie urbana de las comunas del país están ocupadas por viviendas lo que es determinante para la estructura, fisionomía y carácter físico de la comuna. En segundo lugar, el parque de viviendas genera una larga cadena de demandas por servicios básicos (agua, luz, alcantarillado), equipamiento y vialidad, cuya provisión y a veces mantención recae en el municipio. En tercer lugar, las unidades vecinales constituyen ámbitos de gran importancia para la participación comunitaria y para la gestión directa del municipio en nuevas formas de desarrollo comunal (P. ej. "microplanificación" de plazas, barrios, pasajes, etc.).

Finalmente, sólo será posible una modalidad participativa y un rol más activo del municipio en la provisión y construcción de viviendas si se logra el involucramiento de los usuarios, en la planificación, ejecución y mantención, estimulando formas asociativas, alternativas de empleo local y fomentando pequeñas empresas en la propia comuna.

El modelo de descentralización aplicado en Chile otorga atribuciones importantes a las administraciones comunales. El municipio se ve así enfrentado a una presión por los habitantes de la comuna, sin disponer de los instrumentos, y recursos, para satisfacerla. En la mayoría de los casos, el municipio sólo sirve de canal institucional para traspasar esa presión a los niveles

desconcentrados de la administración del Estado (SEREMI de Vivienda) o a la próxima instancia de gobierno interior, la intendencia. Las propias acciones habitacionales del Estado (erradicaciones, soluciones de emergencia, etc) desatan situaciones imprevisibles para la planificación del desarrollo comunal creando situaciones que agudizan los déficits financieros del municipio y retardan, en definitiva, el desarrollo de la comuna. El municipio debe postergar indefinidamente trabajos de mantención del equipamiento, provisión de áreas de esparcimiento, áreas verdes y actividades culturales, para atender el explosivo aumento de la necesidad de servicios básicos. La comuna de La Pintana, en la Región Metropolitana, ilustra claramente este desequilibrio originado en la erradicación, que sigue con el déficit habitacional, y la carencia de servicios básicos, continúa con el desfinanciamiento del municipio y la obsolescencia de los planes comunales, y culmina con el estancamiento socioeconómico y espacial de la comuna.

3. El punto de partida: La situación habitacional en 1990

El diagnóstico realizado por la Administración Aylwin permitió identificar los problemas asociados a la situación habitacional del país. A partir de ese diagnóstico se definieron posibles programas habitacionales y de vivienda. ¿Cómo se dimensionaron los problemas relacionados con la situación habitacional, especialmente el déficit? ¿Cómo orientar al gestor de políticas municipales, para mantener una visión actualizada del déficit en su propia comuna?

a) Déficit habitacional.¹ Según cifras del MINVU, se

¹ Si se quiere tener una visión más ajustada del déficit, antes de los resultados del Censo de 1992, es posible estimar o proyectar dicho déficit real, total nacional y parcial (regional y comunal) en materia de viviendas. El procedimiento para calcular el déficit es el siguiente: Hogares 1982 - Viviendas 1982 + Viviendas malas 1982 + 1% de obsolescencia anual entre 1982 y hoy + Nuevos hogares entre 1982 y hoy + viviendas destruidas por catástrofes - permisos de edificación entre 1982 y hoy.

Una ilustración más sencilla de esto es la siguiente: El promedio de soluciones habitacionales durante el gobierno anterior fue de 35.000 por año, (independientemente de su escala de crecimiento). A su vez, el promedio de nuevos matrimonios que se formaron en Chile en el periodo es de 50.000 por año. Hay una diferencia (continued...)

estiman en alrededor de 800 mil, las familias sin casa, la mayoría de ellas viviendo como allegados.² A esta cifra se agregan otras 330 mil, que aunque tienen viviendas, sufren problemas por su mala calidad, provisoriedad o pequeñez, o porque les faltan servicios de agua, luz o alcantarillado.

- b) Focalización imperfecta de los recursos y diseño desequilibrado de los programas habitacionales.
- c) Funcionamiento imperfecto e incompleto de los mercados habitacional y financiero-habitacional.
- d) Carteras hipotecarias mal concebidas y desprestigiadas, (con significativos subsidios ocultos).
- e) Relativa ineficiencia en la forma de operar del aparato público e insuficiente conocimiento de las políticas habitacionales entre los potenciales beneficiarios.
- f) Problemas de distribución espacial, operacionales y ambientales en ciudades de tamaño intermedio y grandes.

4. Principios orientadores de las políticas habitacionales vigentes

Las políticas del sector, se ubican en el marco de una economía de mercado con una decidida acción redistributiva del Estado y una participación protagónica del sector privado en la generación de las soluciones concretas en el campo productivo. Los

¹(...continued)
de 15.000 entre la cantidad de matrimonios y de soluciones.

Esta es una manera simplista de aproximarse al problema pero puede ser mucha utilidad saber cuál es el crecimiento demográfico de cada comuna; cuántos nuevos matrimonios se forman (sin contar los convivientes) y cuánto se construye en la misma.

² El problema de los allegados no tendrá solución durante este período de gobierno. En el mejor de los casos, las soluciones beneficiaran al 25% de este sector, caracterizados como allegados críticos.

Los allegados conforman un segmento importante de la población de escasos recursos. Carecen de organización para convertirse en un movimiento social. Su situación de extrema marginalidad -sobre todo en las comunas urbanas populares- no les permite presionar eficazmente al Estado y a las demás organizaciones políticas. Más bien son las organizaciones políticas las que activan su organización y movilización, aun cuando sus objetivos disten de tener una correlación político-partidista.

En los últimos años se ha fomentado la organización de los allegados en comités de base territorial. La mayoría han sido impulsados por partidos políticos de gobierno y oposición. Especial fuerza alcanzó durante la campaña presidencial y es previsible que ocurra lo mismo en las próximas elecciones municipales.

Es improbable afirmar que los comités de allegados lleguen a constituir organizaciones fuertes y bien estructuradas. Su organización no resiste el complejo proceso que debe vivir antes de obtener su solución.

Lo normal serán organizaciones que buscan una solución rápida a su problema exigiendo el concurso del Estado.

subsidios deben limitarse a los sectores de menores ingresos, reorientando los que iban en beneficio de los estratos de ingreso medio-alto.

El Estado debe apoyar la adquisición de viviendas por los sectores medios, que disponen de capacidad de ahorro y endeudamiento suficiente para autosustentar sus aspiraciones, creando condiciones para un funcionamiento eficiente del mercado de capitales de largo plazo, con instituciones e instrumentos adecuados para financiar la demanda por vivienda.

Por otra parte, el Estado debe enfrentar demandas de diversa naturaleza que exceden ampliamente los recursos disponibles, lo que exige concentrar los subsidios exclusivamente en los sectores de bajos ingresos. Debe incentivarse el ahorro de las familias y evitarse el sobreendeudamiento o que los deudores asuman riesgos excesivos. La normativa de instituciones e instrumentos debe considerar los cambios de exposición a riesgos de las operaciones financiadas a través del tiempo.

El déficit habitacional no puede ser solucionado sólo con el concurso del Estado. Se requiere el aporte de recursos privados, superiores a los que están ligados a la adquisición de viviendas por las familias. Es deseable un mayor dinamismo y modernización en el mercado de arriendo de viviendas. En particular, es de especial interés fomentar la existencia de un mercado de arriendo de viviendas para los sectores de ingresos bajos y medio-bajos, al igual que mecanismos de arriendo-compra.

5. Objetivos de la política habitacional del Gobierno

En materia de vivienda, el actual gobierno persigue aumentar sustancialmente el volumen de soluciones para atender el incremento anual de necesidades de viviendas y absorber las carencias más agudas, especialmente de los grupos más pobres. Se ha dado

prioridad a la atención de los sectores de mayor pobreza procurando, además, una distribución equitativa de las soluciones en el territorio nacional. Además, se pretende modificar la tendencia a ubicar los proyectos de vivienda popular en áreas marginales, con el propósito de disminuir la segregación social y espacial. Se procura, también, invertir en servicios y equipamiento comunitario, para ampliar las posibilidades de organización social, esparcimiento y convivencia.

En concreto, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha fijado los siguientes objetivos generales:

- a) Contar con un parque habitacional suficiente para que cada familia chilena tenga acceso a los servicios habitacionales a un precio y calidad adecuados;
- b) Generar las condiciones para que todos los agentes puedan actuar eficientemente, de manera que la actividad sea atractiva, las viviendas alcancen plenamente la condición de ser activos de inversión con una liquidez y rentabilidad razonables; y
- c) Crear las condiciones urbanas necesarias para que el individuo, la familia y la comunidad alcancen el más pleno desarrollo, acorde con la dignidad que les corresponde como personas humanas.

El MINVU sostiene que estos objetivos pueden alcanzarse si los diferentes actores cumplen adecuadamente su rol.

- a) El Estado no sólo cumple con su deber social de protección a los más débiles, tratando de solucionar sus mayores carencias, sino entregando normas, decisiones transparentes y recursos, con un auténtico sentido de subsidiaridad, es decir, estimulando la acción del sector

privado, entendiendo por tal los requirentes de viviendas, las empresas constructoras, los promotores inmobiliarios, los bancos, las ONGs. etc.

- b) Los requirentes de viviendas acceden a dichos beneficios, en igualdad de condiciones a igual nivel de aspiraciones, con su esfuerzo y capacidad de organización.
- c) Los agentes privados, con su capacidad empresarial, aportan recursos y tecnología en un mercado amplio, abierto y competitivo.

Definidos los objetivos y los roles, el Gobierno ha establecido algunos énfasis considerando una evaluación de la situación existente.

En primer lugar se optó por no producir un cambio brusco en relación con las medidas y programas que se venían llevando a cabo, sino, más bien, buscar la forma más eficiente para proceder a incrementar los logros y producir gradualmente los cambios necesarios.

Al mismo tiempo, se introdujo una alteración en la forma de concebir la tarea del MINVU, y de otras instancias de Gobierno (Ministerio del Interior), así como de otras instituciones descentralizadas del Estado adoptando una aproximación más integral, en que vivienda y desarrollo se consideran conjuntamente. Por lo mismo, se procuró establecer una estrecha relación con otras reparticiones del Estado, y con el sector empresarial, las organizaciones sociales de base y las no gubernamentales.

Respecto a los sistemas de postulación, selección y asignación de viviendas y subsidios se han corregido situaciones consensualmente problemáticas o injustas, como el cambio de FICHA

CAS³, el otorgamiento de puntaje adicional a los jefes de hogar solos, y el programa para la tercera edad, por citar algunos ejemplos.

Por último, el Gobierno ha declarado su voluntad de profundizar la regionalización. Para ello el MINVU ha tomado medidas tendientes a incentivar la participación y elevar la capacidad de operación de las SEREMI y los SERVIU.

En este aspecto, especialmente en lo que se relaciona con la descentralización comunal, se ha considerado prudente esperar el desarrollo de los trámites legislativos en torno a la aprobación de la Reforma Constitucional sobre Gobiernos Regionales, Provinciales y Comunales, así como de la Ley Orgánica sobre Municipalidades, también sujeta a discusión y aprobación.

2.6. Líneas de acción e instrumentos de las políticas habitacionales

El macrosistema habitacional contempla 4 formas principales de acceso a la vivienda.

La primera modalidad implica la actuación directa del MINVU como intermediario entre los sectores de bajos recursos y los productores de vivienda (labor directa), debido a que el sistema aún no ha madurado lo suficiente para que esas familias puedan resolver su problema habitacional a través del mercado habitacional. La principal línea de acción de esta modalidad es el

³ La Encuesta CAS se inicia en 1980 para satisfacer una necesidad de los Comités de Asistencia Social (CAS) y la exigencia de elaborar el Mapa de la Extrema Pobreza. Su estructura se basó en la Encuesta SEN del Ministerio de Salud (Encuesta Nutricional) que se amplió a varios sectores.

En 1987 se terminó un estudio sobre la Encuesta CAS que dio por resultado una Encuesta más completa. A esta Encuesta -producto de una comisión con participación de expertos extranjeros- se la bautizó como Encuesta CAS II, quedando la de 1980 como CAS I.

Al realizar el cambio de la Ficha CAS I a la CAS II se produce una natural confusión en la gente. Ello, porque el resultado de la Encuesta CAS I era un índice que oscilaba entre 1 y 5. De manera que una persona que era encuestada con la Ficha CAS I y obtenía como resultado de la Encuesta el índice 2, decía luego poseer la "Ficha CAS dos". A diferencia de lo anterior, la Encuesta CAS II no califica con índices, sino con un puntaje.

Sistema de Postulación, Asignación y Venta de Viviendas, genéricamente conocido como Programa de Vivienda Básica.

La segunda forma son los Sistemas de Subsidio Habitacional, en los cuales el MINVU financia la vivienda que la familia construye en sitio propio o adquiere en el mercado (labor indirecta).

La tercera forma los Programas Extraordinarios (labor mixta), modalidad que combina las dos anteriores. Opera otorgando subsidios y dando la posibilidad a las personas beneficiadas para que otorguen mandato a los SERVIU o las propias entidades organizadoras en estos programas, para que contraten sus viviendas.

La cuarta modalidad no es exactamente de acceso a la vivienda. Se trata del Programa de Lotes con Servicios que está orientado a la provisión de infraestructura y saneamiento básico, que ha resultado una solución eficiente y una interesante experiencia de gestión descentralizada.

2.7. El marco político institucional en la estructura y acción del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo

El MINVU es la instancia que formula las políticas nacionales, orienta los objetivos y define los instrumentos específicos para el sector. Es el principal responsable, exclusivo, en la mayoría de los casos, de las líneas de acción para la postulación y adquisición de viviendas.

La Reforma Administrativa puesta en marcha legalmente en 1974, con los Decretos Leyes N° 573 y N° 575, definió la Regionalización y la Administración Regional, Provincial y Comunal del país, sentando las bases generales de la desconcentración del gobierno interior y la administración del Estado. Sus objetivos eran buscar un equilibrio en el aprovechamiento de los recursos naturales de cada región; lograr la participación de la población regional en

los destinos de su espacio territorial, y facilitar la igualdad de oportunidades en el proceso de desarrollo del país, basado en el aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada región. Las regiones se constituyen -en esta perspectiva- en una unidad territorial, social y económica, que deben propender a alcanzar su propio desarrollo conforme a su realidad específica, enmarcándose en las políticas nacionales de desarrollo.

El Sector Vivienda -en particular el Ministerio de Vivienda y Urbanismo- también se reestructuró en concordancia con estas directrices.⁴ Actualmente -y desde el año 1976- el Ministerio de Vivienda y Urbanismo se encuentra representado a nivel regional por la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI), y ejecuta sus programas a través de entes regionales autónomos llamados Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU). En todas las regiones del país existe una SEREMI de Vivienda y Urbanismo y SERVIU.

El MINVU es uno de los ministerios con gestión más desconcentrada, pero el manejo de los recursos financieros y la administración de los instrumentos de asignación, selección y calificación para efectos de los subsidios permanecen centralizados.

2.8. Programa de lotes con servicios

Este Programa fue creado por la ley N° 18.138 en 1982. Hasta 1986 se denominó "Programa de Lotes con Servicios"; entre 1986 y 1990 se llamó "Programa de Mejoramiento de Barrios"; y desde 1990 se conoce como "Programa de Saneamiento Básico".⁵ Estos cambios de denominación derivan de la fuente de financiamiento, el Banco

⁴ Ver ANEXO 1. "El Ministerio de Vivienda y Urbanismo".

⁵ VER ANEXO 4: Ley 18.138 de 1982 "Programa de Construcción de Viviendas e Infraestructuras Sanitarias" y Anexo 5: DS. 804, INTERIOR "D.O. 1-7-82 "Reglamento para la construcción de viviendas e infraestructuras sanitarias".

Interamericano de Desarrollo (BID), y que al completar cada período, se ha presentado una nueva solicitud designando al Programa de la manera que se estimó más adecuada al momento.

Con él se busca la solución de los problemas de saneamiento básico de los sectores más pobres de la población que habitan antiguos campamentos u operaciones sitio carentes de infraestructura sanitaria.

La responsabilidad del programa le corresponde al Ministerio del Interior y las obras son ejecutadas a través de las municipalidades. La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa del Ministerio del Interior determina los proyectos a ejecutar en cada etapa del programa, basando la asignación de recursos en las nóminas de proyectos priorizados por las Intendencias Regionales.

Como una forma de asegurar que el programa beneficie a los sectores de escasos recursos es requisito que al menos 80% de las familias participantes en el proyecto tengan una calificación no superior a 600 puntos en la Ficha CAS II. Además, cada proyecto es evaluado debiendo cumplir exigencias de rentabilidad. El beneficiario recibe una subvención de hasta un 75% del costo de la solución habitacional. El saldo se cancela mediante crédito hipotecario concedido por la municipalidad, que debe devolverse en cuotas mensuales en un plazo de 12 años sin intereses. Los recursos que ingresan al municipio por concepto de recuperación de los créditos concedidos, quedan a su disposición para utilizarse en obras de infraestructura comunitaria.

Los estudios necesarios para la ejecución de estos proyectos deben ser financiados y contratados por el municipio, al que también le corresponde contratar las obras -mediante licitación pública- y ejecutar el control físico y financiero de las mismas. Una vez finalizadas las obras, el municipio se encarga de entregar

los títulos de dominio, constituir la cartera hipotecaria para proceder al cobro de los respectivos dividendos, y organizar una acción educativa con los beneficiarios que facilite el uso de la solución sanitaria. Asimismo, debe suministrar asistencia técnica para la consolidación de la vivienda definitiva.

Este programa no puede considerarse de vivienda puesto que su objetivo es el saneamiento (dotar al beneficiario de servicios de luz eléctrica, agua potable y alcantarillado) y no cuenta con líneas de acción posteriores que apoyen al beneficiario a consolidar su vivienda. Sin embargo, ha demostrado ser un importante medio para el ordenamiento y la constitución de asentamientos humanos urbanos. Su normativa presenta vastas posibilidades para la gestión municipal en materias habitacionales.

2.9. Los programas de vivienda del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Actualmente el MINVU opera a través de cinco (5) Programas destinados a entregar soluciones habitacionales regulados por Decretos Supremos de Vivienda y Urbanismo. Son los siguientes:

2.9.1 Sistema de postulación, asignación y venta de viviendas destinadas a atender situaciones de marginalidad habitacional

DECRETO SUPREMO DE VIVIENDA Y URBANISMO N° 62 de 1984. Programa de vivienda básica. Se orienta a la atención de las familias de bajos ingresos en condiciones de marginalidad habitacional (allegados o similares), así como a las que deban ser erradicadas de su actual residencia por adolecer ésta de precariedad, inseguridad, carencias, sanidad, terrenos inapropiados, etc.

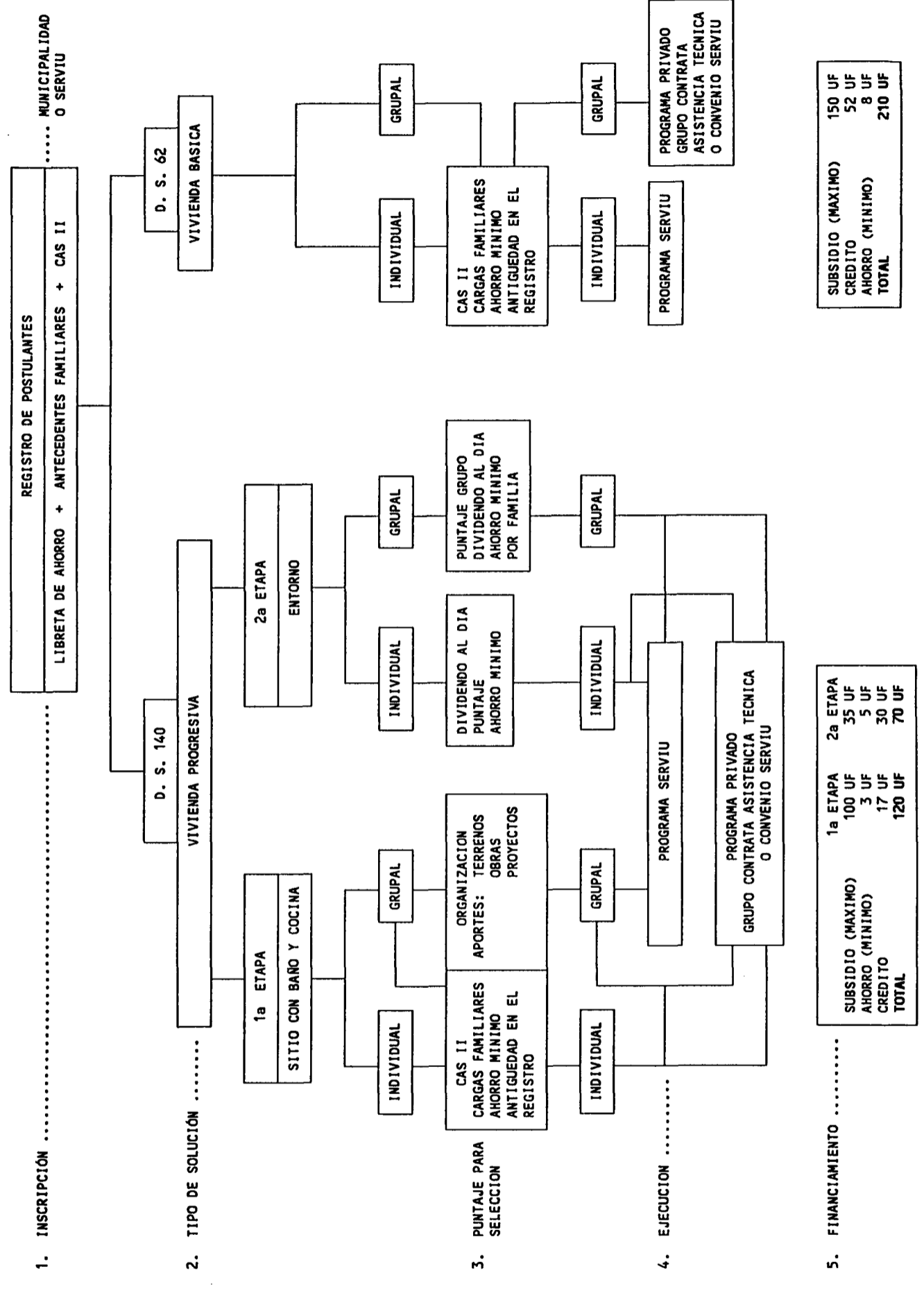
Las obras son contratadas por los SERVIU; ejecutadas por empresas constructoras privadas, seleccionadas por licitación pública, y entregadas por los mismos SERVIU a los postulantes inscritos en los registros de este sistema, seleccionados por estricto orden de prelación de puntaje, conforme a procedimientos generales, objetivos, impersonales y no discrecionales, que han sido previamente establecidos y difundidos.

Se puede postular individual o colectivamente. Para la postulación grupal se exige contar con personalidad jurídica. El puntaje que se asigna a los postulantes considera los siguientes factores: antigüedad de la inscripción en el Registro respectivo; ahorro en dinero ingresado por el postulante en una Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda; su ubicación en el Sistema de Estratificación Social, expresada en la ficha CAS II, y la composición del grupo familiar considerando al efecto al propio postulante, a su cónyuge y a sus hijos menores de 18 años.

Los principales beneficios que otorga este Sistema consisten en un subsidio estatal que alcanza hasta el 75% del valor de la vivienda, que el beneficiario no devuelve, y la posibilidad de acceder a un crédito hipotecario, en Unidades de Fomento (UF), otorgado por el mismo SERVIU, a un plazo no superior a 20 años y a una tasa de interés real anual del 8%. Los dividendos correspondientes a este crédito no pueden comprometer, al pactarse, más del 20% de la renta conjunta del postulante y su cónyuge, ni ser inferiores al equivalente a 0,3 U.F. mensuales.

El precio de las viviendas a que se accede es de aproximadamente 210 U.F., salvo en algunas regiones extremas o localidades específicas, donde el costo de construcción es superior, compensándose ese mayor valor con un subsidio también superior.

SISTEMA DE POSTULACION PARA VIVIENDAS PROGRESIVAS Y VIVIENDAS BASICAS



2.9.2 Programa de vivienda progresiva

DECRETO SUPREMO, DE VIVIENDA Y URBANISMO, N° 140 DE 1990. Este Programa está destinado principalmente a las familias allegadas. Se ofrece una vivienda de construcción progresiva que se desarrolla en dos etapas. En la primera fase se entrega como mínimo un sitio urbanizado que incluye la unidad sanitaria compuesta por recintos de baño y cocina con un valor máximo de 120 U.F. La segunda comprende la construcción de dos dormitorios y un comedor.

La construcción de las unidades habitacionales podrá contratarla el SERVIU o directamente la organización favorecida, debiendo contar para ello con la asistencia técnica de una Entidad Asesora de Vivienda Progresiva ⁶. En este Programa pueden participar individual o colectivamente habitantes de áreas rurales o urbanas.

Se exige para la inscripción:

- Cédula Nacional de Identidad del postulante y su cónyuge;
- Libreta de familia en que se encuentre registrada la partida de nacimiento de los hijos y/o la defunción del cónyuge;
- Tener una Libreta de Ahorro para la Vivienda;⁷
- Estar encuestado por la Municipalidad con la Ficha CAS II.

La selección se efectúa por regiones y participan todos los postulantes inscritos que cumplan con el requisito de haber enterado 3 U.F. para la primera etapa o 5 U.F. para la segunda. La

⁶ La Entidad Asesora de Vivienda Progresiva es una institución que debe cumplir ciertos requisitos y estar inscrito en un registro especial que para estos efectos, lleva el MINVU.

⁷ Actualmente el decreto contempla un artículo transitorio que permite a los postulantes inscribirse en el registro teniendo una libreta que no sea de Ahorro para la Vivienda.

selección se efectúa por estricto orden de prelación de los puntajes de los postulantes.⁸

Los factores de puntaje para la selección, que se suman entre sí para dar origen al puntaje de postulación, son los siguientes:

- Puntaje obtenido de la Ficha CAS II;
- 10 puntos por cada integrante del grupo familiar, considerando como miembros del grupo familiar al postulante, su cónyuge, los hijos menores de 18 años, los hijos mayores de 18 años que presenten algún impedimento,⁹ y los padres del postulante si están registrados como cargas suyas;¹⁰
- 0,5 puntos por cada mes de antigüedad de la inscripción, factor que no se considerará en 1990 y 1991 por ser el período de la puesta en marcha del Programa;
- 1 punto por cada U.F. ahorrada.

Además de lo anterior, a los postulantes en grupo se le otorgan 10 puntos adicionales por cada integrante del grupo, con un tope máximo de 50 puntos.

También se puede postular con terreno propio.¹¹ En este caso, el terreno otorga un puntaje adicional de acuerdo a la siguiente tabla:

- | | |
|--|-----------|
| - Sitio sin urbanizar | 20 puntos |
| - Sitio sin urbanizar pero con los proyectos respectivos | 30 puntos |

⁸ Los postulantes individuales se ordenan en un listado aparte y distinto de los postulantes grupales, de modo que no compiten individuos contra grupos.

⁹ Para estos casos se debe presentar un certificado del Servicio de Salud correspondiente, en que conste el impedimento que afecta al hijo mayor de 18 años.

¹⁰ Para este caso se debe presentar copia del documento en que consta que los padres del postulante son cargas familiares del mismo, adjuntando, además, una declaración jurada señalando que viven con él y a sus expensas.

¹¹ Sitio propio es aquel cuyo dominio se encuentra inscrito en el registro de propiedad del Conservador de Bienes Raíces, a nombre del postulante o del grupo de postulantes, antes de la fecha de la selección.

- Sitio semiurbanizado que cuenta a lo menos con 2 de los siguientes servicios: alcantarillado, agua potable, electricidad, pavimentación mínima 40 puntos
- Sitio urbanizado (cuenta con los 4 servicios) 60 puntos

2.9.3 Programas especiales de construcción de viviendas sociales. Programa especial para trabajadores (PET)

DECRETO SUPREMO, DE VIVIENDA Y URBANISMO N° 235 de 1985. Surge como complemento del Sistema anterior, orientado a la atención habitacional de familias de recursos modestos, con características socioeconómicas homogéneas y que participan en programas habitacionales impulsados por entidades organizadoras (municipalidades; asociaciones gremiales; sindicatos, etc.) que suscriben convenios con el MINVU.

Surgió como un Programa Extraordinario de Viviendas (P.E.V.), que tuvo buenos resultados por lo que se decidió mantenerlo como Programa Especial de Vivienda (P.E.V.). Al asumir la actual administración el MINVU lo orientó hacia el mundo del trabajo, manteniendo su estructura con pequeñas correcciones, por lo cual pasó a denominarse Programa Especial para Trabajadores (P.E.T.).¹²

Este Programa supone:

- Un aporte administrativo adicional (la postulación, selección y eventualmente la contratación de las obras, es organizada por una persona jurídica de derecho público o privado);
- Un mayor monto de ahorro previo enterado por los postulantes. Actualmente se requiere un monto mínimo de ahorro de aproximadamente 30 U.F. para calificar en este Programa.

¹² Aún cuando el Programa deje de ser nombrado "PEV" y pase a ser nombrado "PET", es importante aclarar que el reglamento menciona este Programa como "Sistema de participación de las Instituciones del Sector Vivienda en Programas Especiales".

- Menor subsidio estatal (que se compensa con el mayor ahorro; con la mayor capacidad de crédito de los beneficiarios y, eventualmente, con aportes adicionales proporcionados por la entidad organizadora);
- Créditos hipotecarios complementarios otorgados por el Banco del Estado de Chile, a base de un Convenio celebrado con el MINVU (a un plazo no superior a 20 años y con un interés de 8% real anual).
- Las viviendas tienen un valor aproximado de 280 U.F. Su construcción puede ser contratada por la entidad organizadora o por el propio SERVIU, cuando aquella le otorga mandato en tal sentido.

2.9.4. Sistema de subsidio habitacional

Las características comunes de los Sistemas de Subsidio Habitacional Unificado y Rural pueden resumirse así:

- Están orientados a la atención de familias de recursos medios y modestos, cuya capacidad de ahorro y pago no les permite acceder al mercado inmobiliario privado, sin el concurso subsidiario del Estado (apoyo financiero).
- Los beneficiarios son seleccionados por estricto orden de puntaje entre los postulantes válidamente inscritos en cada llamada postulación, conforme a procedimientos generales, objetivos, impersonales y no discrecionales, previamente establecidos y difundidos.
- Las viviendas son construidas y comercializadas por el sector privado. Las financia el beneficiario con su ahorro, con el subsidio directo que le otorga el Estado y con un crédito hipotecario en el sector financiero, en condiciones preferentes (con derecho a subsidio implícito).
- El sistema descansa en una activa participación del sector privado, tanto en la gestión inmobiliaria (captación de la demanda habitacional, construcción y oferta de viviendas, financiamiento y venta de las mismas); como en la gestión financiera pertinente (captación de ahorro; otorgamiento de créditos para la construcción y de préstamos hipotecarios para la adquisición; comercialización de instrumentos que financian esos préstamos, etc.).

A continuación se presentan, separadamente estos Programas:

2.9.5. Sistema General unificado de subsidio habitacional

DECRETO SUPREMO, DE VIVIENDA Y URBANISMO, N° 44 de 1988 (DS/44/88 /V. y U.). Este sistema se dirige a los sectores medios y establece tres niveles de vivienda, según valor, a los cuales se puede postular, asociándose cada uno de ellos, a montos diferentes de subsidio directo y distintos montos máximos de crédito, conforme el siguiente detalle:

TRAMO DE VALOR VIVIENDA (U.F.)	MONTO MAXIMO DE SUBSIDIO (U.F.)	MONTO MAXIMO DE CREDITO (U.F.)
Hasta 400	140	280
Hasta 900	120	670
Hasta 2000	100	1000

A este sistema puede postularse en forma individual o a través de cooperativas de vivienda. La selección de beneficiarios (a base de puntaje) se efectúa por tramo de valor de vivienda y por región de postulación, de modo que la competencia se establece entre grupos de postulantes de características homogéneas. El puntaje asignado a los postulantes toma en consideración los siguientes factores:

- a) ahorro en dinero en monto y plazo establecido, enterado mediante alguno de los instrumentos que fija el reglamento respectivo; antigüedad o permanencia de ese ahorro siempre que se hubiere cumplido con los saldos medios que voluntariamente pacta el ahorrante;
- b) ahorro acreditado por la disponibilidad de sitio propio;
- c) composición del grupo familiar, considerando al propio postulante, a su cónyuge y a los hijos menores de 18 años.

Como requisito se necesita poseer ahorro previo, constituido por alguna de las siguientes modalidades:

- Cuenta de ahorro a plazo para la vivienda, a nombre del postulante o su cónyuge, con antigüedad mínima de 6 meses, en cualquier banco, sociedad financiera o servicio de bienestar social;
- Aporte de capital a una cooperativa abierta de vivienda, con antigüedad de 6 meses como mínimo;
- Disponibilidad de sitio propio, inscrito en el Conservador de Bienes Raíces con antigüedad mínima de 6 meses, a nombre exclusivo del postulante, su cónyuge, o de ambos en comunidad, o de la comunidad integrada por el cónyuge sobreviviente y sus hijos menores. El sitio debe estar libre de hipotecas, gravámenes y prohibiciones.

A efectos de calcular el puntaje se consideran los siguientes aspectos:

- i) Integrantes del grupo familiar: 10 puntos por cada uno, incluyendo al postulante, su cónyuge y los hijos menores de 18 años.

Las mujeres no casadas recibirán 10 puntos adicionales si se encuentran en alguna de las siguientes situaciones:

- Madre soltera, presentando certificado de nacimiento de los hijos en que conste el nombre de los padres.
- Viuda, con certificados de matrimonio y defunción del cónyuge.
- Anulada, con certificado de matrimonio donde conste la sentencia judicial de nulidad.

- ii) Ahorro: Se otorgará un punto por cada U.F. de ahorro pactado y 0,3 puntos por cada U.F. por encima de lo pactado que tenga en la cuenta. Recibirá 8 puntos por cada mes que su ahorro se mantenga en la cuenta. Si no se mantiene un saldo medio semestral se descontarán los 48 puntos correspondientes al semestre; si se postula antes de cumplir el plazo convenido se descontarán 3 puntos por cada mes de diferencia.

Si se dispone de sitio se otorga 1 punto por cada U.F. de avalúo fiscal, con un tope máximo de 75 puntos.

iii) Subsidio solicitado: recibe 1 punto por cada U.F. de menos que se solicite, según la siguiente tabla:

VIVIENDA DE HASTA 400 U.F.	VIVIENDA DE MAS DE 400 U.F. Y HASTA 900 U.F.	VIVIENDA DE MAS DE 900 U.F. Y HASTA 2000UF.	PUNTAJE
TRAMO 1	TRAMO 2	TRAMO 3	
140	120	100	0
130	110	90	10
120	100	80	20
110	90	70	30

iv) Crédito requerido: se le agregan 0,3 puntos por cada U.F. que resulte de la diferencia entre el máximo permitido en el tramo y el crédito efectivamente solicitado, teniendo en consideración los siguientes topes:

TRAMO	VALOR DE LA VIVIENDA	MONTO MAXIMO CREDITO
1	Hasta 400 U.F.	280 U.F.
2	Mas de 400 y hasta 900 U.F.	670 U.F.
3	Mas de 900 y hasta 2000U.F.	1.000 U.F.

El postulante debe presentar documentos adecuados para probar:

a) Su identificación y la de su grupo familiar, que se acredita mediante fotocopia de la Cédula Nacional de Identidad de los cónyuges y del certificado de matrimonio o libreta de familia.

Se presentan fotocopias de los certificados de nacimiento de los hijos declarados como integrantes del grupo familiar, o fotocopia de las hojas correspondientes de la libreta de familia, exhibiendo el original. En los certificados de nacimiento debe constar el nombre de los padres.

- b) Su ahorro previo mediante certificado original extendido por la entidad bancaria o sociedad financiera donde se encuentre el depósito con información sobre el monto al último día del mes anterior al del inicio del período de inscripción.

En caso de contar con sitio propio debe presentarse copia de inscripción de dominio del terreno, con certificado de vigencia, así como un certificado de la oficina del Conservador de Bienes Raíces, de las hipotecas, gravámenes y prohibiciones que comprendan a lo menos un período de 10 años. Además, debe presentar un certificado vigente del avalúo fiscal o fotocopia del recibo de pago de la última cuota vencida de contribuciones a Bienes Raíces, expedido por la Oficina de Impuestos Internos.

2.9.6. Subsidio habitacional para la atención del sector rural

DECRETO SUPREMO, DE VIVIENDA Y URBANISMO, N° 167 de 1986. Este Sistema pretende atender a familias de modestos recursos que habitan permanentemente en el sector rural. El postulante debe acreditar su condición de propietario o de poseer derechos ciertos sobre un predio o terreno que no exceda del equivalente a 12 hectáreas de riego básicas, ubicado en el sector rural o en localidades autorizadas por sus características, en cada llamado.

Puede postularse en forma individual o colectiva. No sólo se contempla la construcción de viviendas en predios individuales, sino que también se estimula la formación de villorrios u otras formas de agrupamiento rural, por cuanto ello facilita la provisión de servicios comunitarios (educación, salud, urbanización, etc.)

La selección de beneficiarios se efectúa en base a puntaje, por tipo de postulación (individual o colectiva) y región.

El valor máximo de la vivienda es de 260 U.F., salvo en el caso de postulación colectiva (aldeas, villorrios, etc.), o cuando las viviendas cuenten con todas las obras de urbanización exigidas para las viviendas sociales, en cuyo caso el valor máximo puede alcanzar hasta 400 U.F.

El monto máximo de subsidio directo alcanza a 110 U.F., pudiendo destinarse hasta el equivalente a 5 U.F. al pago de gastos de escrituración, regularización del dominio del inmueble e inscripción del predio en que se ejecute la vivienda a la cual se aplique el subsidio. En caso de aquellas viviendas cuyo valor máximo puede alcanzar a 400 U.F., es posible acceder a créditos hipotecarios complementarios, hasta por 280 U.F. con derecho a subsidio implícito.

El puntaje considera los siguientes factores:

- a) Ahorro en Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda. Se obtienen 3 puntos por cada U.F. hasta un máximo de 10 U.F. Adicionalmente se otorga un punto por cada U.F. que exceda las 10.
- b) Composición del grupo familiar, recibiendo 10 puntos por cada carga menor de 18 años, incluyendo también a los padres.
- c) La ficha de calificación socioeconómica y de necesidad habitacional. Un cuestionario procesado computacionalmente asigna una puntuación cercana a los 120 puntos.
- d) Terreno, que aportará un puntaje adicional de 30 puntos.

También aquí se adjudican, proporcionalmente, puntos suplementarios según que el monto de subsidio directo solicitado al momento de postular sea menor al máximo posible.

2.10 Sistema especial de subsidio habitacional dirigido a la atención de planes de colonización

Este Sistema está orientado a complementar los planes de colonización emprendidos por el Ministerio de Bienes Nacionales en las regiones X, XI y XII, financiando las viviendas de los colonos.

Estas viviendas requieren y presentan dificultades de construcción dadas especiales condiciones, la distancia, el transporte, accesibilidad, etc. Por ello, el monto del subsidio, es de 300 U.F., con un tope el 90% del valor de la vivienda. Los subsidios se otorgan de acuerdo al orden de prelación establecido por el Ministerio de Bienes Nacionales, de acuerdo a los planes de poblamiento que fomenta.

2.11 Actividades del Ministerio de Vivienda vinculadas al segmento poblacional que ya cuenta con una solución habitacional

Los pobladores que cuentan con una solución habitacional, pueden enfrentar dos situaciones problema: poseer una vivienda precaria o insuficiente (falta de urbanización o servicios), o ser deudores con dificultades de pago. El Estado ha respondido a través de dos líneas:

- a) Para las viviendas precarias existe el Programa de Mejoramiento de Barrios (Ley 18.138 de 1982), operado por el Ministerio del Interior, a través de las municipalidades, y los programas de complementación de viviendas (entornos), a través del MINVU.
- b) Para los deudores habitacionales con dificultad de pago se han creado planes de repactación de deudas. En 1990, el Ministerio de la Vivienda realizó un análisis que mostró un mal desempeño de la cartera hipotecaria y una tendencia al incumplimiento de los compromisos por los deudores, lo que produjo el descrédito del sistema.

Ante ello, se determinó una repactación global de la cartera MINVU que, en rigor, pertenece a los SERVIU, la repactación que involucró a los 298.760 deudores SERVIU, fué satisfactoria. De hecho, 146.000 de esos deudores pudieron cancelar totalmente su deuda y el resto fijó nuevas condiciones, lográndose el saneamiento

de la cartera de deudores SERVIU. Algo similar realizó el Ministerio del Interior logrando un resultado también muy satisfactorio.

Esta experiencia es importante para los municipios, pues indica la disposición de los usuarios de viviendas y beneficiados de programas habitacionales a enfrentar responsablemente su situación hipotecaria. Si el escenario fuera distinto, con deudores renuentes y carteras hipotecarias crecientes, se sepultaría a priori la viabilidad de administrar o manejar políticas y planes de vivienda descentralizadamente. De hecho, sería agregar una fuente de desfinanciamiento, absolutamente inmanejable, a los futuros gobiernos comunales.

2.12. Rol del municipio en estos programas

En los programas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Municipio es el receptor de postulaciones para los Programas de Vivienda Básica y Vivienda Progresiva, porque se ha establecido el requisito de haber sido encuestado con la FICHA CAS II, instrumento que opera a través de los departamentos sociales de cada municipio.

Desde el punto de vista del municipio, el sistema funciona de la siguiente manera:

- i. el interesado solicita ser inscrito para postular a una vivienda;
- ii. el municipio lo inscribe y posteriormente sus funcionarios visitan el domicilio del interesado para encuestarlo con la respectiva ficha;
- iii. una vez realizado este trámite, se envían los antecedentes al SERVIU regional que, a su vez, lo hace llegar al MINVU.

Cada vez que se modifica alguno de los factores que son considerados en el cálculo de su puntaje, el postulante debe concurrir al municipio para que le incorporen las respectivas modificaciones a sus antecedentes de postulación (por ejemplo, depósito de ahorro, cambio de domicilio, nuevos nacimientos, etc).

El municipio no tiene ingerencia en la selección de los postulantes. Ello es facultad del MINVU. Sin embargo, constituye una instancia de apoyo al interesado con información y orientación.

El municipio puede jugar un papel más protagónico en el Programa Especial de Vivienda. (DS/235) 17), que faculta al MINVU a desarrollar programas de construcción de viviendas sociales que organicen entidades de derecho público o privado, destinados a la atención de postulantes inscritos en el Registro que regula el D.S. N°62 (V y U) de 1984, que opten por el sistema de atención a que se refiere este reglamento. En tal caso, puede organizar grupos de postulantes. Como se indicó, los requisitos exigidos son mayores para la solución SERVIU, pero la solución se entregará en menos tiempo y los beneficiarios conocerán con anticipación la ubicación de su nueva casa.

En términos generales, este sistema funciona de la siguiente manera: Una vez al año el municipio solicita al SERVIU cupos para el programa. Luego de revisar las solicitudes, el SERVIU distribuye. Al tramitar la solicitud de cupos, el municipio debe saber si sólo actuará como organizador presentando postulantes que recibirán su solución en otras comunas, o si cuenta con terrenos -propios o de particulares- para llevar a cabo el Programa.

Esta modalidad ha sido usada preferentemente con la participación de la municipio como entidad organizadora que colabora con grupos de postulantes de su comuna, apoyándolos en la postulación ante el SERVIU. La ejecución de las soluciones ha recaído en el SERVIU o en la Cámara Chilena de la Construcción.

A pesar de estas posibilidades, el municipio está limitado al menos por tres factores: el marco legal-institucional; el técnico y el financiero. Debe atenerse a la reglamentación de su Ley Orgánica; cumplir con las exigencias de licitaciones públicas; consultar al CODECO, etc. Por otro lado, carece de recursos propios (terrenos, recursos humanos y financieros) para participar más activamente.

De hecho, el municipio es receptor de las solicitudes de (Vivienda Social, Básica y Progresiva) y, eventualmente, organizador de grupos de postulantes que cumplen las exigencias del DS 62 (V y U) que presenta al SERVIU. En este hipotético caso se asocia con el MINVU mediante un convenio con SERVIU.

En los programas del Ministerio del Interior -Programa de Lotes con Servicio- el rol municipal es más activo: maneja la cartera hipotecaria; financia y contrata los estudios necesarios para la ejecución de los proyectos; contrata -también vía licitación pública- las obras y las controla; entrega los títulos de dominio y apoya y capacita a los usuarios para el uso y la consolidación de la vivienda definitiva. Sin embargo, el volumen de soluciones entregadas por esta vía es muy inferior al de los programas del MINVU/SERVIU.

2.13. Síntesis y conclusión

El MINVU - junto con MIDEPLAN - es el Ministerio más desconcentrado de la Administración del Estado. Sin embargo, lo es esencialmente en el plano regional y no comunal, por lo que el papel del Municipio actual en las políticas y programas habitacionales termina siendo secundario. Sólo media entre postulantes y el MINVU.

El Ministerio del Interior es mucho más centralizado, pero de él depende el más desconcentrado de los programas habitacionales, aunque de cobertura inferior.

Mientras no se registren modificaciones sustanciales en la institucionalidad vigente, el gestor de políticas comunales deberá conocer en profundidad los programas habitacionales, los mecanismos de postulación a subsidios, la evolución del déficit en su comuna, las posibilidades para emprender eventuales programas especiales de vivienda y, quizá lo más importante, mantener una actualizada información y comunicación con los grupos organizados de la comunidad (desde allegados hasta cooperativas) para evaluar constantemente la presión latente (social y política) en la comuna, así como para buscar alternativas de solución habitacional.

En caso de descentralizar la gestión habitacional a nivel comunal, habría que fortalecer al gobierno comunal, dotándolo de mayor capacidad financiera y mejorando, vía capacitación, sus recursos humanos.

Así sería posible desarrollar gradualmente líneas de acción en políticas habitacionales y complementarias de desarrollo urbano comunal, tales como:

- Actualizar permanentemente el Plano Regulador de la comuna como instrumento de orientación y plataforma de negociación frente a las demandas de suelo de los diferentes actores comunales.
- Desconcentrar la administración de los dos principales tramos del subsidio habitacional (DS/44 V y U) en el plano comunal, trasladando al municipio las tareas de clasificación de la demanda, presentación de los proyectos y postulación municipal al subsidio.

- Crear un Fondo de Mejoramiento Urbano Local (similar al FNDR) para perfeccionar las condiciones del habitat contiguo a la vivienda (vialidad, áreas verdes, etc.)
- Cooperar con el sector privado en operaciones inmobiliarias, tales como densificación, renovación urbana, etc. Deben promoverse corporaciones o empresas mixtas, entre municipio y sector privado para la adquisición y venta de terrenos; la administración de bienes raíces; la operación y dotación de equipamientos y la construcción de viviendas.
- Actualizar el Fondo Común Municipal para mejorar y agilizar el flujo de ingresos municipales, procurando una estadística de base anual y no tri o tetraanual como ocurre en la actualidad
- Procurar créditos a pequeñas empresas constructoras o contratistas de la comuna para financiar la reposición de stocks y materiales o equipamiento de talleres de prefabricación, la tecnificación de servicios conexos a la vivienda (instalaciones, etc.)
- Regularizar y adecuar estándares y normas de construcción. (emplazamientos; antejardín; adosamientos; cierros; estacionamientos; etc.) conforme a los requerimientos que determine la realidad (climática, paisajística y socioeconómica) de cada comuna.
- Instituir formas de "microplanificación" que incorporen metodologías participativas e integradoras de la comunidad en los proyectos colectivos de vivienda y desarrollo urbano.

- Instaurar un Conservador Municipal de Bienes Raíces para agilizar la regularización del mercado local del suelo, y los trámites, y reduciendo costos del usuario.
- Procurar una administración municipal de las asignaciones SERVIU de viviendas básicas desocupadas, mediante la simple incorporación de una cláusula de abandono en los contratos hipotecarios para permitir así que el Municipio la reasigne.
- Institucionalizar una cesión sistemática de terrenos de propiedad fiscal al municipio, autorizándolo para constituir reservas de suelos para fines no habitacionales. Con ello mejoraría la capacidad de gestión y negociación del gobierno local para el desarrollo urbano y el mejoramiento ambiental de la comuna 19.

Gracias al Programa de Lotes con Servicios del Ministerio del Interior, el municipio ha podido incursionar, con relativo éxito, como gestor de proyectos vinculados a la vivienda y el desarrollo urbano -aunque no propiamente de vivienda-, que reafirma la conveniencia de buscar alternativas descentralizadas para las políticas habitacionales.

A más de las medidas que se estudien en el anterior sentido, habría que buscar formas más efectivas y dinámicas para el financiamiento de planes y proyectos de iniciativa local, sean éstos promovidos por los municipios o por la comunidad con el apoyo de la municipalidad.

Gran potencialidad para apoyar la gestión descentralizada comunal de programas de vivienda tienen las organizaciones no gubernamentales (ONGs). Hasta el momento, la relación entre municipios y ONGs ha estado fuertemente mediatizada por prejuicios

y tensiones políticas. Dicha situación tiende a revertirse. Es urgente formalizar las relaciones entre las municipalidades y estas organizaciones, tanto para la discusión sobre desarrollo comunal, hábitat y programas habitacionales, como para emprender acciones conjuntas en esos campos. Formas institucionalizadas más amplias, como convenios tripartitos entre el MINVU, el municipio y ONGs de programas de vivienda, contribuirían a agilizar considerablemente la gestión descentralizada de programas de vivienda. Tales convenios permitirían:

- Crear Oficinas Comunales de Información y Orientación Habitacional dirigidas a la comunidad;
- Poner en marcha programas de capacitación destinados a los distintos sectores de la comunidad local;
- Crear comisiones o grupos de trabajo para la realización de estudios específicos en la comuna;
- Elaborar proyectos conjuntos (identificación, formulación y ejecución);
- Formar bancos de datos con información relativa a la comuna y relevante para la situación habitacional y el desarrollo;
- Crear bancos de proyectos que permitan una coordinación y una cooperación interinstitucional.

Las exigencias para una cooperación de este tipo son mínimas, pero difíciles al mismo tiempo. A diferencia de las "Líneas de Acción" sugeridas más arriba, que requieren cambios institucionales, recursos financieros, mejoramiento de la gestión municipal, estas exigencias requieren condiciones "subjetivas". Descansan en la voluntad política descentralizadora de los

representantes del gobierno central; la confianza recíproca interinstitucional (municipio - ONG; gobierno-municipio, etc,) y en la convicción de los titulares del poder respecto a que la participación de la comunidad representa potencial disponible para el desarrollo socioeconómico y espacial de la comuna chilena.

III. COMPETENCIAS RELACIONADAS CON LA EDUCACIÓN

3.1 Introducción

El Estado de Chile tuvo una constante preocupación por impartir educación, la que se llevó a cabo de manera fundamentalmente centralizada.

No obstante, ya la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades, N° 11.860 de 1955, permitió a éstas administrar establecimientos educacionales, financiados con sus propios recursos, lo que realizaron algunos municipios. Esta facultad fue mantenida por la siguiente ley orgánica de municipalidades, Decreto Ley N° 1289 de 1975, que estableció en su artículo 40, que "les corresponde dentro del territorio comunal, asumir las funciones y ejercer atribuciones que la ley haya confiado a otros organismos, cuando éstos no hayan establecido en la comuna el correspondiente servicio y mientras éste no se establezca".

Quedaba abierta así la posibilidad para que los municipios pudieran administrar establecimientos educacionales, requiriéndose previa autorización del Gobernador Provincial y la delegación expresa del Ministerio de Educación.

Sin embargo, las principales reformas en materia de municipalización de la educación fueron iniciadas por la anterior administración que diseñó una estrategia modernización del sector destinada a superar los siguientes problemas:

- a) Un sistema educativo lineal, basado en el supuesto que todos los educandos debían completar el ciclo desde la educación básica hasta la universitaria. Ni la educación básica, ni la educación secundaria estaban orientadas a proveer conocimientos que permitieran desempeñar una actividad digna en la sociedad a quienes no podían o no querían continuar estudiando.

- b) Una alta diserción estudiantil estrechamente relacionada a los problemas socioeconómicos, como son la desnutrición, la necesidad de trabajar a temprana edad, la vagancia, etc.
- c) Falta de medios económicos en los establecimientos educacionales, que se traducía en una infraestructura educacional inadecuada.
- d) Marginalidad geográfica y ruralidad extrema.
- e) Crecimiento inorgánico de las estructuras administrativas ministeriales del sector, altamente centralizadas e incapaces de adecuarse a las diferentes realidades culturales, geográficas, sociales y económicas que presenta el país.

De acuerdo a lo anterior, en 1980, se consideró que el proceso de reforma y modernización tenía los siguientes objetivos:

- a) dar prioridad de la enseñanza parvularia y básica, para solucionar la marginalidad y lograr igualdad de oportunidades;
- b) mejorar la calidad de la educación, en sus distintos niveles;
- c) flexibilizar los métodos de enseñanza, con la finalidad de adaptarse a las diferentes realidades;
- d) crear alternativas de formación profesional distintas a la universitaria, con énfasis en la enseñanza técnica de nivel intermedio;
- e) lograr la descentralización administrativa, con el traspaso progresivo de la ejecución pedagógica y la administración financiera al nivel local.
- f) estimular la participación de la comunidad;
- g) incorporar nuevas fuentes de recursos financieros;
- h) dar importancia tanto en la formación y perfeccionamiento del profesorado, a su carrera funcionaria por ser el elemento clave del proceso de cambio;
- i) promover la desburocratización administrativa, eliminando los trámites y controles innecesarios.

Paralelamente, a la desconcentración, el gobierno aumentó significativamente los recursos financieros de las municipalidades, a través de la nueva Ley de Rentas Municipales, (Decreto Ley N°3063, publicado en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1979). Esta ley estableció las disposiciones que rigen los ingresos o rentas municipales, y confirió a los municipios nuevas funciones.

En 1981 y 1982 se reestructuraron las plantas de personal de todas las municipalidades del país, aumentándose su dotación directiva y profesional y mejorando sus remuneraciones, con la finalidad de profesionalizar el municipio.

Las medidas anteriormente señaladas buscaban dotar financiera y técnicamente al municipio para recibir los servicios que se le traspasarían.

3.2 El traspaso de los servicios de educación a las municipalidades

Dicho traspaso fue previsto fundamentalmente en la ley de rentas municipales. Esta norma instituyó el Fondo Común Municipal como mecanismo de compensación y redistribución de los ingresos de las diferentes municipalidades para que éstas destinaran tales recursos a prestar servicios a su comunidad, al financiamiento de obras de adelanto local y a tomar a su cargo servicios atendidos por organismos públicos o privado, ateniéndose al principio de subsidiariedad. La ley puso énfasis en la facultad del municipio de administrar servicios en las áreas de educación, salud y atención de menores.

El proceso de traspaso de establecimientos de educación a las municipalidades se inició en diciembre de 1980, y aunque había sido concebido para ser ejecutado en forma gradual y lenta, en septiembre de 1982 ya se habían traspasado 5.780 establecimientos (83% del total nacional), por lo que en la práctica se realizó

rápidamente. Esto influyó en la forma de organización y gestión inmediata.

3.2.1 El procedimiento del traspaso del servicio de educación

Está regulado en el artículo 38º de la Ley de Rentas Municipales mencionada y en su reglamento (Decreto con Fuerza de Ley N° 1.3063 de 1980). El traspaso se efectúa en el momento en que el municipio ha estimado conveniente asumir el servicio de educación, en carácter de provisorio o definitivo. En la práctica, el Ministerio de Educación traspasó sus establecimientos en forma definitiva a los municipios.

Para materializar el traspaso, el Ministerio de Educación celebra con la municipalidad respectiva un convenio que regula la transferencia y sus bases, conteniendo los puntos mínimos enunciados en el artículo 5º del citado Reglamento. Debe ser aprobado por decreto supremo del Ministerio de Educación y ratificado por la municipalidad, mediante decreto alcaldicio.

El aludido convenio debe contener necesariamente:

- a) la descripción circunstanciada del servicio que toma a su cargo la municipalidad, consignando los derechos y obligaciones específicos que el traspaso implica;
- b) la individualización de los activos muebles e inmuebles que se traspasan;
- c) la mención de los recursos financieros asignados al servicio que se traspase, cualquiera sea su origen o naturaleza;
- d) la nómina y régimen del establecimiento traspasado.

3.2.2. Efectos del traspaso

Al respecto, pueden describirse los siguientes aspectos:

a) Para el Ministerio de Educación

El primer efecto fue la supresión de los cargos que quedaron vacantes por efectos del traspaso. El Ministerio cambió de funciones: de gestor, planificador y ejecutor pasó a tener un rol normativo y de control en lo técnico-pedagógico y en lo administrativo financiero. Por otra parte, se obligó a contribuir a financiar los gastos de operación y funcionamiento del servicio transferido. Este aporte al financiamiento se analiza en forma detallada más adelante.

b) Para la municipalidad

El traspaso le significa asumir la responsabilidad de administrar los establecimientos de educación, para lo cual debe crear las estructuras y procedimientos necesarios, así como proveer el personal encargado de su gestión.

El convenio de traspaso establece que la municipalidad se obliga a:

- prestar el servicio educacional en forma continua, racional y permanente;
- mantener el establecimiento en adecuadas condiciones de funcionamiento y dotado de los recursos humanos y del material necesario;
- dar cumplimiento a las normas reglamentarias e instrucciones relativas a la relación entre los establecimientos educacionales y el Ministerio de Educación.

c) Para el personal traspasado

El personal perteneciente al Ministerio de Educación, sea docente, administrativo o auxiliar, que es traspasado a una municipalidad sigue ostentando la calidad jurídica de funcionario

público, pero cambia el régimen jurídico a que está sometido. Los profesionales de la educación se encuentran sujetos a las normas del Estatuto Docente, mientras que el personal administrativo y auxiliar lo está en el Código del Trabajo. Su empleador es la municipalidad o corporación respectiva.

En consecuencia, al personal traspasado le es aplicable el régimen previsional, el sistema de reajuste de remuneraciones y otras normas propias del sector privado. No obstante, en cuanto al régimen previsional, quienes al momento del traspaso se encontraban en servicio en el Ministerio de Educación, pudieron optar por el régimen previsional y por el sistema de sueldos a que deseaba estar afecto. El personal contratado con posterioridad al traspaso a la municipalidad o la corporación carece de ese derecho a opción.

d) En los bienes

El Ministerio traspasó la propiedad de los bienes, sean muebles o inmuebles al municipio, que debe destinarlos al cumplimiento de la finalidad del servicio de educación. Estos bienes, debidamente inventariados, fueron dados de baja por el Ministerio de Educación, para ser incorporados al patrimonio de la respectiva municipalidad. Una vez incorporados, los bienes inmuebles y los vehículos deben ser inscritos en los Registros correspondientes, con la sola presentación de una copia autorizada del Convenio de Traspaso y del Decreto Supremo aprobatorio.

Si la municipalidad opta por otorgar la administración del servicio de educación a personas jurídicas de derecho privado, los bienes se entregan en comodato a tales corporaciones.

e) En el régimen presupuestario

La municipalidad debe llevar presupuesto separado para la administración del servicio de educación. Este presupuesto (y sus

modificaciones) debe ser aprobado por el Consejo de Desarrollo Comunal, mediante decreto alcaldicio.

Los recursos por concepto de subvención que recibe el municipio del Ministerio de Educación, sólo pueden destinarse a los establecimientos educacionales y a aquellas actividades de apoyo administrativo a dichos establecimientos. Además de tales ingresos, las municipalidades están facultadas para efectuar aportes (transferencias corrientes) a los servicios de educación.

Cuando el municipio administra directamente el servicio de educación, el manejo de los recursos financieros está sujeto a las disposiciones del Decreto Ley N° 1.263, de 1975, Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. En cambio, cuando las municipalidades hayan cedido la administración a personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, el manejo presupuestario está sujeto a las disposiciones que rigen al sector privado.

vi) En la calidad jurídica y administrativa del servicio

La calidad del servicio de educación no cambia con el traspaso. Sigue siendo público y, por tanto, es responsabilidad del municipio brindar un servicio continuo y eficaz y del Ministerio ejercer la supervisión y el control del cumplimiento de los planes y programas.

3.3 El Rol de los actores involucrados

3.3.1. El Ministerio de Educación

El rol que le cabe a este Ministerio, traspasada la administración de sus establecimientos a las municipalidades, cambia en forma radical. Por ello se le reestructura fijándosele sus nuevas atribuciones en la Ley Orgánica N° 18.956, publicada en el Diario Oficial el 8 de marzo de 1990.

Según ella, el Ministerio de Educación, es la Secretaría de Estado encargada de fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles y de asegurar el acceso de toda la población a la educación básica. Las funciones que le cabe realizar respecto de los establecimientos de educación municipalizados son:

- proponer y evaluar las políticas y planes de desarrollo educacional y cultural;
- evaluar el desarrollo de la educación como proceso integral e informar de sus resultados al municipio y a la comunidad, por lo menos anualmente;
- otorgar el reconocimiento oficial a los establecimientos educacionales;
- asignar los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades de los establecimientos de educación.

Debido a que la administración de los establecimientos de educación no es responsabilidad del Ministerio, éste surpimió las Direcciones Generales de Educación Básica y Normal, de Educación Secundaria, y de Educación Profesional y Técnica, que se encargaban directamente de dicha administración a través de los respectivos departamentos provinciales. En su reemplazo, se creó la División de Educación General, como unidad técnico-normativa responsable del desarrollo de los niveles de educación prebásica, básica y media y de sus correspondientes modalidades. También está encargada de promover el mejoramiento permanente del proceso educativo formal. Esta división forma parte de la estructura interna del ministerio, y se relaciona directamente con las Secretarías Regionales Ministeriales.

Las Secretarías Regionales Ministeriales son organismos desconcentrados funcional y territorialmente. Existe una por región, dirigida por un Secretario Regional Ministerial de Educación, quien es el representante del Ministerio y colaborador directo del respectivo Intendente. A ellas corresponde:

- a) planificar, normar y supervisar el desarrollo del proceso educativo en los establecimientos ubicados en su territorio jurisdiccional, cautelando el cumplimiento de los objetivos y políticas educacionales fijadas por el nivel nacional, en concordancia a los intereses y necesidades regionales. De este modo, se pretende que el proceso de enseñanza-aprendizaje se adecúa a las características, necesidades y posibilidades del desarrollo regional. Estas Secretarías de Educación coordinan su acción con sus homólogas de Planificación y Cooperación que dependen a su vez, del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y con la Intendencia respectiva en lo que a inversión en infraestructura se refiere. Los proyectos de inversión son analizados en el nivel regional y sometidos a sus autoridades para su realización, de acuerdo con las disponibilidades de recursos financieros y las prioridades regionales.
- b) la dirección y coordinación de los procesos de control que realizan los Departamentos Provinciales respectivos en lo referente a las materias técnico-pedagógicas y administrativo-financieras.
- c) determinar anualmente los establecimientos de educación de desempeño difícil y los grados de dificultad respectivo, a base de los siguientes factores:
- aislamiento geográfico, lo que comprende clima particularmente adverso, distancia y dificultad de movilización, y comunicación respecto a centros urbanos de relevante importancia administrativa, económica y cultural;
 - ruralidad efectiva, que obliga al profesor a vivir en el medio rural; y
 - especial menoscabo o particular condición del tipo de población atendida, es decir, alumnos y comunidades en situación de extrema pobreza, con dificultades de acceso o inseguridad en el medio urbano, y/o alumnos y comunidades bilingües o biculturales.

Los Departamentos Provinciales dependen directamente de cada Secretaría Regional Ministerial y son desconcentrados territorial y funcionalmente. A ellos corresponde:

- a) la asesoría y supervisión técnico-pedagógico directa en cada municipalidad, la cual tiene por objeto ver que

dichos establecimientos cumplan con los planes y programas fijados por el Ministerio, asesorarlos en dicha implementación y lograr que se introduzcan los cambios o correcciones necesarias. Para realizar esta tarea se coordinan directamente con las unidades de educación municipal, encargadas de la administración de los establecimientos, y con cada director de colegio;

- b) la inspección administrativa y financiera de los establecimientos educacionales. Esta función es realizada directamente a cada colegio, para verificar que se cumplan los requisitos de orden administrativo, contable y financieros que la ley establece para impetrar el derecho a la subvención. Además tiene que controlar que la asistencia de los alumnos registrada concuerde con la asistencia efectiva. Esto último importa por cuanto este dato es la base del cálculo para el pago de la subvención mensual. Para realizar los controles técnico-pedagógico y administrativo-financiero, las unidades correspondientes del Departamento Provincial confeccionan un "Calendario de Visitas" periódicas y sin previo aviso (la mayoría de las veces, cuando son técnico-pedagógicas y siempre para el control administrativo-financiero). El territorio jurisdiccional de cada Departamento Provincial está determinado por decreto supremo de Educación y puede corresponder a una o más provincias del país;
- c) aprobar o sancionar las dotaciones docentes de los establecimientos de educación municipalizados propuestos por las respectivas municipalidades existentes en su territorio jurisdiccional. Si objetaren alguna dotación docente y la municipalidad rechaza la observación, la controversia pasa a una Comisión formada por la municipalidad respectiva, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y la Subsecretaría de Educación.

El Ministerio de Educación debe contribuir al mejoramiento cualitativo del proceso educativo, a través de estudios educacionales, y la proposición de políticas tendientes a individualizar dichos fines; y de cursos de perfeccionamiento para los profesionales de la educación. Esta tareas las realiza a través del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigación Pedagógicas, departamento integrante del Ministerio, según su ley orgánica.

Las funciones de perfeccionamiento docente puede realizarlas este departamento, directamente o a través de convenios con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que suscriba el Ministerio. Dichas entidades deben acreditarse ante dicho Centro, e inscribir los programas y cursos que deseen ofrecer en un registro público que lleva el Centro de Perfeccionamiento. Las entidades de educación superior que gocen de plena autonomía no requieren acreditarse, solamente inscribirse.

Al Ministerio de Educación le corresponde también otorgar alimentación, becas e internado a los estudiantes de escasos recursos pertenecientes a la enseñanza municipalizada, a través de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, institución descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Las Juntas Provinciales y Locales, dependientes de la Junta Nacional, son las encargadas de la aplicación de las medidas de asistencia social y económica a los escolares. Sus destinatarios son todos los escolares de hasta 15 años que las necesiten y los de más de 15 años que, junto con necesitarlo, hayan acreditado capacidad y posibilidades para continuar los estudios. Se da preferencia a los niños y jóvenes capacitados en cualquier actividad intelectual, artística, manual o física, de meritorio rendimiento escolar y de escasos recursos económicos. De igual modo, se da preferencia a estudiantes hijos de padres que tengan cinco o más hijos menores de 21 años.

Los beneficios otorgados por este organismo a los alumnos anteriormente individualizados son alimentación, vestuario, útiles escolares, transporte, becas, internados y hogares estudiantiles, atención médica y dental, con la colaboración de los respectivos servicios de salud municipalizados.

Este organismo también realiza un control a los establecimientos de educación donde se otorga el beneficio de

alimentación, para cautelar que se cumplan las medidas de higiene y salubridad.

3.2.2 La municipalidad

A contar de la fecha del traspaso de los servicios de educación, el municipio es responsable de los recursos humanos, financieros y materiales puestos a su disposición para administrar los establecimientos, de modo que éstos puedan brindar a la población el servicio de educación en forma gratuita y de acuerdo a los planes, programas y demás normas de orden técnico-pedagógico dispuesto por el Ministerio de Educación. En este sentido les corresponde:

- a) coordinar las políticas sociales destinadas a beneficiar a los alumnos pertenecientes a los establecimientos de educación municipalizados. Por ello también le compete el estudio y estratificación social, a través de las fichas "CAS 2" con la finalidad de determinar las personas que requieren efectivamente beneficios de carácter social;
- b) entregar al servicio de educación la parte de su presupuesto no financiada por el Ministerio de Educación;
- c) proponer la dotación docente de los establecimientos de educación del sector municipalizado al Departamento Provincial de Educación correspondiente (Estatuto Docente).

En general, la municipalidad puede realizar múltiples acciones que vayan, directa o indirectamente, en beneficio de la educación: abrir bibliotecas, subvencionar centros culturales, deportivos y recreacionales, ejecutar acciones de salud para los alumnos; mejorar el acceso a los establecimientos, entre otros.

3.3.3 Otros órganos de la administración del Estado

Dentro de los órganos de la administración del Estado a los que les cabe un rol en la gestión de los servicios de educación

municipal, está el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo e Intendencias, en lo que a dotación de recursos financieros se refiere. Principalmente en la asignación y distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que se destina preferentemente a gastos de inversión en infraestructura educacional y equipamiento escolar y docente. Además, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa distribuye un diez por ciento del Fondo Común Municipal entre las municipalidades, para cubrir sus déficit operacionales, lo que ha permitido que muchas de ellas puedan solventar el gasto del servicio de educación traspasado. En 1990 este aporte a los déficits alcanzó aproximadamente la suma de 4.600 millones de pesos.

Hay otros ministerios y servicios públicos que tienen relación con el servicio de educación, básicamente un rol de fiscalizadores. Es el caso de los Servicios de Salud, de la Dirección de Trabajo, de la Superintendencia de Seguridad Social, del Instituto de Normalización Previsional, de la Superintendencia de Institutos de Salud Previsional, del Servicio de Impuestos Internos y del Ministerio de Justicia, en caso que el servicio de educación sea administrado por corporaciones.

3.3.4 La Comunidad

Se pueden distinguir tres niveles de participación. En primer lugar, la comunidad preusuaría del sistema, entendiéndose por tal, al universo de padres y apoderados que puede optar por una de las tres alternativas de educación que ofrece el sistema chileno, es la potencial clientela del servicio de educación municipalizado. Esta tiene un rol pasivo.

En segundo lugar está la comunidad usuaria del servicio de educación municipal, conformada por el alumno que asiste a la escuela y sus padres o apoderados. Respecto al alumno, el

establecimiento educacional municipalizado tiene la obligación jurídica de prestar un servicio eficaz y continuo de educación y la obligación moral de que éste sea óptimo, de modo tal que se cumplan las metas y objetivos fijados para el educando en la ley orgánica constitucional de enseñanza.

La integración del segmento formado por los padres y apoderados que optaron por matricular a sus hijos o pupilos en un establecimiento de educación municipalizado, formando una comunidad escolar, es determinante para el éxito del proyecto educativo. Para ello, el legislador ha constituido un sistema de organización de los centros de padres y apoderados, el Reglamento General de Padres y Apoderados para Establecimientos Educativos reconocidos oficialmente por el Ministerio de Educación, aprobado por Decreto Nº 565 de Educación, publicado en el Diario Oficial el 8 de noviembre de 1990.

Los Centros de Padres y Apoderados son organismos que comparten y colaboran en los propósitos educativos y sociales de los establecimientos educacionales. Pueden asociarse por comunas, provincias, regiones y a nivel nacional e, igualmente, incorporarse a los organismos de carácter comunitario de su localidad. De acuerdo a la citada disposición, los Consejos de Padres y Apoderados se constituyen obteniendo la personalidad jurídica de acuerdo a lo señalado en el título XXXIII del libro I del Código Civil, que regula a las personas jurídicas sin fines de lucro. Los fines, de acuerdo a dicha normativa, son los siguientes:

- a) fomentar la preocupación de sus miembros por la formación y desarrollo personal de sus hijos y pupilos y, en consonancia con ello, promover las acciones de estudio y capacitación que sean convenientes para el mejor cometido de las responsabilidades educativas de la familia;
- b) integrar activamente a sus miembros en una comunidad inspirada por principios, valores e ideales educativos comunes, canalizando para ellos las aptitudes, intereses y capacidades personales de cada uno;

- c) establecer y fomentar vínculos entre el hogar y el establecimiento y que faciliten la comprensión y el apoyo familiar hacia las actividades escolares y el ejercicio del rol que corresponde desempeñar a los padres y apoderados en el fortalecimiento de los hábitos, ideales, valores y actitudes que la educación fomenta en los alumnos;
- d) apoyar la labor educativa del establecimiento, aportando esfuerzos y recursos para favorecer el desarrollo integral del alumno;
- e) proyectar acciones hacia la comunidad en general; difundir los propósitos e ideales del Centro de Padres; promover la cooperación de las instituciones y agentes comunitarios en las labores del establecimiento y, cuando corresponda, participar en todos aquellos programas de progreso social que obren en beneficio de la educación, protección y desarrollo de la niñez y juventud;
- f) proponer y patrocinar dentro del respectivo establecimiento y en la comunidad, iniciativas que favorezcan la formación de los alumnos, en especial aquellas relacionadas con el mejoramiento de las condiciones económicas, culturales, sociales y de salud que puedan afectar las oportunidades y el normal desarrollo de los alumnos; y
- g) mantener comunicación permanente con los niveles directivos del establecimiento tanto para obtener y difundir entre sus miembros la información relativa a las políticas, programas y proyectos educativos del establecimiento como para plantear, cuando corresponda, las inquietudes, motivaciones y sugerencias de los padres relativas al proceso educativo y vida escolar.

Por último está la comunidad en general, formada por las organizaciones comunitarias existentes en la comuna, y el sector privado. A las primeras les cabe un rol activo en la promoción del desarrollo de la comuna, representación y promoción de valores específicos y colaboración con las autoridades municipales y/o de las corporaciones. El sector privado puede ser una fuente de financiamiento y/o de equipamiento de los establecimientos de educación municipal.

Al efecto el legislador ha establecido que las donaciones a dichos establecimientos se pueden rebajar como gastos para los efectos tributarios, están exentas de todo impuesto y no requieren el trámite de insinuación.

3.4 La gestión de los servicios de educación municipalizados

Al momento de iniciarse el proceso de traspaso, la legislación respectiva permitía al municipio tres opciones para su gestión, a saber:

- a) Administrar directamente los establecimientos mediante la creación de una unidad ad-hoc.
- b) Crear corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro, conforme a lo establecido en el artículo 12º del Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3.063. Estas corporaciones son constituidas por la municipalidad, con organizaciones, tanto territoriales como funcionales, existentes en la comuna y con una o más personas jurídicas de derecho privado.
- c) Entregar la administración a personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro existentes en la comuna y que demostraran interés por asumir dicha gestión. Estas organizaciones se regulan, al igual que las corporaciones creadas por municipalidad, por lo dispuesto en el Título XXXIII del Libro I del Código de Procedimiento Civil.

No obstante, a contar de la promulgación de la L.O.M., las municipalidades sólo pueden traspasar la administración de establecimientos de educación a personas naturales o jurídicas de carácter privado mediante licitación pública de éstos. Por lo

tanto, el municipio en estos momentos sólo tiene la alternativa de administración directa o licitación pública. Sin embargo, las corporaciones que se constituyeron pueden seguir funcionando.

3.4.1 Administración Directa

La educación y la cultura son una de las funciones que el municipio puede desarrollar directamente, para lo cual debe crear una unidad denominada, en el Estatuto Docente, "Departamento de Administración Educacional".

En los municipios que tienen Dirección de Desarrollo Comunitario, el Departamento de Administración Educacional se relaciona con el alcalde a través de ésta. La dirección del departamento debe ser ejercida por un profesor con especialización en administración educacional. En el evento que no haya un profesional de ese tipo en la comuna o que manifiestare interés, dicha dirección puede ser ejercida por otro profesional de la educación. El director de educación, así como los profesionales de la educación que prestan sus servicios en el departamento se rigen, en cuanto a sus remuneraciones y demás derechos y obligaciones, por el Estatuto Docente.

La ley no establece normativa especial respecto de los bienes traspasados, salvo que deben destinarse a prestar el servicio de educación. En consecuencia su uso, administración, dada de baja y enajenación se rige por las mismas normas que regulan al resto de los bienes municipales. Igual cosa sucede con los bienes que la municipalidad adquiera con posterioridad al traspaso, cuyo proceso de adquisición también se rige por la normativa que regula las demás adquisiciones municipales.

La municipalidad debe llevar presupuesto separado para el servicio de educación incorporado a su gestión, el cual se rige por las disposiciones establecidas en el Sistema de Administración

Financiero del Estado, Decreto Ley N° 1263 de 1975, en cuanto a la administración de fondos, la contabilidad y el control presupuestario. La aprobación del presupuesto del servicio de educación y sus modificaciones requiere el acuerdo del Consejo de Desarrollo Comunal.

3.4.2 Administración del servicio de educación a través de corporaciones constituidas por la municipalidad

Las corporaciones creadas por los municipios para administrar el servicio de educación son personas jurídicas de derecho privado, que no persiguen fines de lucro. A la corporación le compete la entrega de los servicios de educación a su cargo, de manera continua, racional y permanente, siguiendo las normas legales vigentes y las políticas, planes e instrucciones impartidas por el Ministerio de Educación.

El Estatuto Social tipo que regula a estas corporaciones (aprobado por Decreto Supremo N° 462 del Ministerio de Justicia, publicado en el Diario Oficial el 27 de abril de 1981).

Los **objetivos** de estas corporaciones son:

- a) administrar y operar el servicio de educación, adoptando las medidas necesarias para su dotación, ampliación y perfeccionamiento; y
- b) difundir en la opinión pública el conocimiento de los objetivos que impulsa la Corporación y las realizaciones que lleva a cabo.

Su **patrimonio** se compone de:

- a) los fondos que reciba del Estado, la municipalidad u otras entidades públicas o privadas;

- b) las cuotas que aporten los socios cooperadores;
- c) donaciones, herencias y legados y demás ingresos que legalmente le correspondan.

Si bien no tiene fines de lucro, puede efectuar actividades económicas cuyo producto debe destinarse íntegramente a mejorar el servicio de educación.

Los **socios** de las corporaciones deben ser personas jurídicas y no pueden exceder de veinte. Los hay activos y cooperadores. Son socios activos aquellas personas jurídicas aceptadas como tales por el Directorio de la institución; tienen derecho a participar en la Asamblea General de Socios, y a elegir y ser elegidos como directores, y se obligan a cumplir las comisiones que el directorio les señale dentro de los objetivos propios de la institución. Ejercen sus derechos y obligaciones a través de sus representantes legales o por mandatarios de éstos, cuyo poder debe estar registrado en la corporación.

Los socios cooperadores son personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que se han comprometido a colaborar económicamente con la corporación, mediante aportes fijados de común acuerdo y que sean aceptados en tal carácter por el directorio. Tienen derecho a estar informados de las actividades de la corporación y su única obligación es pagar oportunamente la contribución económica a que se hayan comprometido. Los socios, tanto activos como cooperadores, pueden retirarse de la corporación avisando por carta certificada al directorio. Dicho retiro se hace efectivo transcurrido un mes de la fecha de la recepción de la comunicación. Además del retiro, se pierde la calidad de socio por cancelación de su personalidad jurídica o expulsión.

La corporación está constituida por la **Asamblea General**, el directorio, la secretaría general y las unidades operativas y de

apoyo. Aquéllas son las encargadas de los establecimientos de educación y éstas de brindar a la corporación recursos necesarios para su gestión.

La Asamblea General de Socios, compuesta por los socios activos, es el organismo encargado de mantener la vigencia de los objetivos de la corporación y debe conocer y resolver sobre la memoria y balance anual que le presente el directorio. Cada miembro de la Asamblea tiene derecho a un voto; los acuerdos se adoptan por mayoría absoluta de los socios presentes.

El Directorio, es el responsable de la administración de la Corporación, está compuesto por cuatro miembros (concejales), además del presidente (alcalde), quien ejerce las funciones por sí mismo o por intermedio de quien estime conveniente. De los cuatro miembros, dos son elegidos por la asamblea general de socios; uno directamente por el alcalde y es de su exclusiva confianza y el otro también es elegido por él de una cuaterna propuesta por el directorio. Además del presidente del directorio se debe designar de entre sus miembros al tesorero y secretario y establecer el orden de precedencia de los restantes directores para efectos de reemplazo. El presidente del directorio lo es también de la corporación y, por tanto, actúa como su representante judicial y extrajudicial.

El directorio administra la corporación y sus bienes con las más amplias facultades, pudiendo acordar y celebrar todos los actos y contratos pertinentes para el cumplimiento de sus fines.

El directorio tiene las siguientes atribuciones y deberes:

- a) dirigir la corporación y administrar sus bienes;
- b) citar a la asamblea general ordinaria de socios y a las extraordinarias, cuando sea necesario o lo pidan por escrito las dos terceras partes de los socios activos, indicando su objeto;

- c) interpretar los estatutos y dictar los reglamentos que estime necesarios para la marcha de la corporación;
- d) organizar los servicios necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y contratar los servicios de otras entidades públicas y privadas. Por medio de ellos, la corporación elabora y lleva a ejecución los planes y programas de cooperación al desarrollo social de su comuna;
- e) rendir cuenta escrita ante la asamblea general ordinaria de la inversión de los fondos y de la marcha de la corporación durante el período en que ejerza sus funciones;
- f) delegar en el presidente, en uno o más directores, ya sea separada o conjuntamente, o en el secretario general, las facultades económicas y administrativas de la corporación; y
- g) vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los socios y establecer sanciones por infracción de los estatutos, reglamentos y acuerdos de la corporación.

Al presidente le corresponde la iniciativa más directa en las actividades de la corporación y tiene los siguientes deberes y atribuciones:

- a) presidir las asambleas generales de socios y el directorio;
- b) representar judicial y extrajudicialmente a la corporación quedando facultado para que en el ejercicio de esta atribución pueda conferir poderes para que dicha representación se ejerza a su nombre;
- c) firmar los documentos oficiales de la entidad;
- d) ejercitar la supervigilancia de todo lo concerniente a la marcha de la institución y la fiel observancia de los estatutos, de las disposiciones legales pertinentes y de los acuerdos de las asambleas generales y del directorio; y
- e) ejercer todos los derechos que el propio estatuto de la corporación le otorguen.

Corresponde al Secretario supervigilar la marcha administrativa de ésta con arreglo a los acuerdos del directorio,

y actuar en todo aquello que el directorio le encomiende respecto de la organización de la institución y su funcionamiento interno, sea en conjunto con el presidente, con otro director, o por sí solo. El Secretario será el ministro de fe de la misma y certifica los actos y decisiones de sus organismos directivos. En caso de ausencia temporal será subrogado por el director que corresponda, conforme a la precedencia que se determine.

Corresponde al tesorero supervigilar las finanzas con arreglo a los acuerdos del directorio, y actuar en todo aquello que éste le encomiende respecto de la administración de sus bienes, sea en conjunto con el presidente, con otro director o por sí solo. En caso de ausencia temporal del tesorero, será subrogado por el director que corresponda, conforme a la precedencia que se haya determinado.

El **secretario general** de la corporación es un funcionario designado por el directorio y será de su exclusiva confianza; no forma parte del directorio y su cargo es remunerado. Tiene los siguientes deberes y atribuciones:

- a) promover, coordinar y dirigir, por mandato expreso del directorio, las labores de carácter económico y administrativo que la corporación lleve a cabo para dar cumplimiento a sus finalidades;
- b) ejecutar los acuerdos de la asamblea general de socios que el directorio le encomiende como asimismo los acuerdos del directorio;
- c) rendir cuenta trimestralmente al directorio de su gestión administrativa;
- d) cuidar de la recaudación de las entradas y tener bajo control los ingresos;
- e) proponer anualmente al directorio para su aprobación, el presupuesto de entradas y gastos, el balance y la memoria de la Corporación;
- f) llevar el registro general de socios de la corporación;

- g) custodiar los fondos, títulos y valores de la corporación y autorizar los gastos imprevistos que, a su juicio, deban ser solventados, dando cuenta al directorio en la primera sesión que celebre después de la indicada autorización; y
- g) controlar debidamente los ingresos y los egresos de los fondos sociales y supervigilar la contabilidad de la corporación.

La disolución de la corporación sólo puede acordarse con el voto conforme de los dos tercios, a lo menos, de los socios activos presentes en la asamblea general extraordinaria de socios, especialmente convocada al efecto. Aprobada por el Supremo Gobierno la disolución voluntaria o decretada su disolución forzada, se dispondrá de sus bienes en la forma consignada en el artículo 561 del Código Civil.

Los bienes muebles e inmuebles que traspasó el Ministerio de educación a la municipalidad en carácter definitivo fueron entregados en comodato a las corporaciones, por lo que no pueden ser vendidos o enajenados por dichas corporaciones. Solamente el municipio está facultado para realizar tal proceso. En caso que las corporaciones den de baja algunos de estos bienes, deben ser devueltos al municipio.

Las corporaciones creadas por las municipalidades, en su calidad de personas jurídicas de derecho privado, están dotadas de facultades suficientes para celebrar todos los actos jurídicos que sean necesarios para el cumplimiento de sus finalidades. Por tanto, disponen de patrimonio propio al que se incorporan todos los bienes, corporales o incorporeales, muebles o inmuebles, que la entidad adquiera a cualquier título.

Por otra parte, de acuerdo a lo establecido en el artículo 13 del Reglamento de Traspaso, todos los recursos financieros de origen fiscal, municipal u otro, que estas corporaciones reciben,

pasan a formar parte como "ingresos propios" de su patrimonio. No le son aplicables las normas del Decreto Ley N° 1.263 de 1975, de Administración Financiera del Estado, sino que se regulan por las disposiciones que rigen al sector privado, en cuanto a la adquisición, administración y venta de activos. Esto sin perjuicio de que los recursos y bienes de origen fiscal o municipal sólo deben destinarse al cumplimiento de la finalidad propia del servicio de educación traspasado.

El presupuesto de las corporaciones debe ser aprobado por el directorio de éstas una vez al año.

Los fondos provenientes del Ministerio de Educación y/o de la municipalidad sólo pueden destinarse al servicio de educación.

3.4.3 Entregar la administración del servicio de educación a personas jurídicas sin fines de lucro existentes en la comuna

El municipio puede entregar la administración del servicio de educación mediante licitación pública a entidades sin fines de lucro existentes en la comuna, las cuales le son aplicables las normas que ya rigen a las corporaciones municipales, con las siguientes excepciones:

- el Alcalde no tiene participación en su gestión, y
- el municipio no puede solventar sus gastos de funcionamiento, mediante aportes o subvenciones.

3.5 El régimen estatutario del personal del servicio de educación municipalizado

3.5.1 **El personal docente**

Con el fin de incentivar y mejorar la calidad y equidad de la educación chilena, la actual administración envió al Parlamento para su aprobación el proyecto de Ley sobre el Estatuto Docente, aprobado por Ley N° 19.070 (publicada en el Diario Oficial el 1° de julio de 1991).

El Estatuto Docente se aplicará "a los profesionales de la educación básica y media, de administración municipal o particular reconocida oficialmente, como asimismo a los de educación prebásica subvencionados conforme al Decreto Fuerza de Ley N°2 de Educación de 1989, así como de los establecimientos de educación técnico-profesional administrados por corporaciones privadas sin fines de lucro, según lo dispuesto en el Decreto Ley N°3.166, de 1980, como también a quienes ocupan cargos directivos y técnico-pedagógicos en los departamentos de administración de educación municipal que por su naturaleza requieran ser servidos por profesionales de la educación" (Ley 19070 Art. 1o.).

Son profesionales de la educación "las personas que posean el título de profesor o educador, concedido por Escuelas Normales, Universidades o Institutos Profesionales. Asimismo se consideran todas las personas legalmente habilitadas para ejercer la función docente y las autorizadas para desempeñarl de acuerdo a las normas legales vigentes".

El Estatuto Docente regula los requisitos, deberes, obligaciones y derechos de carácter profesional a que están sujetos el personal que trabaja en los establecimientos de educación anteriormente individualizados.

3.5.2 El ingreso a la función docente del sector municipal

El ingreso a la carrera docente del sector municipalizado, se realiza mediante la incorporación a su dotación docente, en calidad de titular o contratado. Son titulares los que ingresan previo concurso público de antecedentes, y contratados, aquéllos que desempeñan labores docentes transitorias, experimentales, optativas, especiales o de reemplazo de titulares.

El número total de contratados no puede superar al veinte por ciento de la dotación docente de un establecimiento de educación.

Los requisitos de ingreso son:

- a) ser profesional de la educación;
- b) ser ciudadano, es decir, estar inscrito en los registros electorales;
- c) haber cumplido con la Ley de Reclutamiento y Movilización, cuando fuere procedente;
- d) tener salud compatible con el desempeño del cargo;
- e) no estar inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos, ni hallarse condenado o procesado por crimen o simple delito, ni hallarse inhabilitado para el ejercicio de la función docente;
- f) ser chileno o extranjero autorizado por la Secretaría Regional Ministerial correspondiente;
- g) haber realizado cursos de administración, supervisión, evaluación u orientación educacional, cuando se postula a cargos directivos o técnico-pedagógicos;
- h) tener una especialización en administración educacional al postular a cargos de dirección del Departamento de Administración de Educación Municipal.

El concurso público de antecedentes es convocado por el Departamento de Administración de la educación o por la corporación

respectiva, ajustándose a las siguientes normas del Estatuto Docente:

- a) deben ser suficientemente publicados;
- b) sólo pueden efectuarse dos veces al año, una de ellas en el mes de abril. Excepcionalmente puede llamarse a concurso si fuese imprescindible llenar la vacante producida y no fuere posible nombrar un profesional contratado;
- c) los concursos están a cargo de una comisión calificadora de concursos;
- d) el ministro de fe del concurso es un funcionario técnico designado por el jefe del Departamento Provincial de Educación que corresponda;
- e) si el concurso es para llenar la vacante de cargo docente directivo o de unidad técnico-pedagógica, los postulantes deben tener estudios de administración, supervisión, evaluación u orientación vocacional, lo que no es exigible en localidades en que no hayan postulado profesionales de la educación con dichos estudios;
- f) el concurso es administrado por el Departamento de Administración Educacional o por la Corporación cuando corresponda, los que deberán poner los antecedentes a disposición de la comisión calificadora de concursos;
- g) la comisión calificadora de concursos, previo análisis de los antecedentes de los postulantes relacionados con su desempeño profesional, los años de servicio y el perfeccionamiento acumulado, emiten un informe fundado que detalla un puntaje ponderado asignado a cada postulante; y
- h) el alcalde debe nombrar a quien ocupe el primer lugar ponderado en cada concurso. En caso de renuncia voluntaria, se puede nombrar a los siguientes en estricto orden de precedencia.

Para la evaluación de los concursos en cada comuna deben establecerse tres comisiones calificadoras.

- a) para cargos de docente directivo y de unidades técnico-pedagógicas integrada por:

- i. el director del Departamento de Administración Municipal o de la Corporación Municipal que corresponda o a quienes se designe en su reemplazo;
 - ii. dos directores de establecimiento de la comuna y nivel correspondiente a la vacante que se concurse, siendo uno de ellos el director del establecimiento materia del concurso y el otro elegido por sorteo entre sus pares;
 - iii. dos docentes directivos o de unidades técnico-pedagógicas, elegidos por sorteo; y
 - iv. un funcionario técnico designado por el Jefe Provincial del Departamento Provincial de Educación quien actúa como ministro de fe.
- b) para cargos docentes de enseñanza media, integrada por:
- i. el director del Departamento de Administración Municipal o de la Corporación Municipal que corresponda o a quienes se designe en su reemplazo;
 - ii. dos directores de establecimientos de enseñanza media; siendo uno de ellos el director del establecimiento materia del concurso y el otro elegido por sorteo entre los directores de establecimientos de enseñanza media;
 - iii. dos docentes de enseñanza media elegidos por sorteo; y
 - iv. un funcionario técnico designado por el Jefe Provincial del Departamento Provincial de Educación quien actuará como ministro de fe.
- c) para los cargos docentes de enseñanza básica y prebásica, integrada por:
- i. el director del Departamento de Administración Municipal o de la Corporación Municipal que corresponda o a quienes se designe en su reemplazo;
 - ii. dos directores de establecimientos de enseñanza básica o prebásica, siendo uno de ellos el director del establecimiento del concurso y el otro elegido por sorteo entre los directores de establecimientos de este nivel de enseñanza;
 - iii. dos docentes de enseñanza básica o prebásica elegidos por sorteo; y

- iv. un funcionario técnico designado por el Jefe Provincial del Departamento Provincial de Educación quien actuará como ministro de fe.

3.5.3 Derechos, obligaciones y prohibiciones del personal docente

Entre los derechos se incluyen:

- a) Al desempeño de la función. Para el ejercicio de su función docente gozan de autonomía que se ejerce en:
 - el planeamiento de los procesos de enseñanza y de aprendizaje;
 - la evaluación de los procesos de enseñanza y aprendizaje;
 - la aplicación de los textos de estudio y materiales didácticos en uso de los respectivos establecimientos; y
 - la relación con las familias y los apoderados de sus alumnos.
- b) Derecho a la Remuneración. Tienen derecho a una remuneración básica mínima nacional para cada nivel del sistema educativo, expresada en hora cronológica, y a asignaciones de experiencia, perfeccionamiento, desempeño en condiciones difíciles, de responsabilidad directiva y técnicopedagógica y otras asignaciones.
- c) Conservación de las asignaciones en caso de experiencia (antigüedad) y perfeccionamiento a otra municipalidad o corporación municipal.
- d) Preferencia de ser contratado en otra localidad por traslado.
- e) Asistencia médica por accidentes en actos del servicio o enfermedades contraídas en el desempeño de la función.

- f) Derecho a Feriados.
- g) Derecho a Permisos.
- h) Licencia médica por enfermedad.
- i) Cotización previsional por la remuneración íntegra.
- j) Derecho a permutar el cargo.
- k) Derecho al perfeccionamiento profesional.
- l) Derecho a participar en la unidad educativa.
- m) Derecho a reducción de la jornada de docencia efectiva.

Entre las obligaciones se incluyen:

- a) Dedicación al cargo.
- b) Cumplir la jornada de trabajo.

Por último se establecen una serie de prohibiciones:

- a) A la negociación colectiva.
- b) De sindicalización. Los profesionales de la educación que se desempeñan para las municipalidades no pueden sindicalizarse, de acuerdo con la normativa vigente. Esta prohibición no rige si dependen de una corporación.

La relación laboral entre los profesionales de la educación y la respectiva municipalidad o corporación sólo puede terminar por las siguientes causas:

- a) por término del período por el cual se efectuó el contrato;

- b) por obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia en un régimen previsional en relación al respectivo cargo docente;
- c) por fallecimiento;
- d) por calificación en lista de demérito por dos años consecutivos; o
- e) por ajustes en la dotación docente de los establecimientos de educación de la comuna, siempre y cuando éstos opten voluntariamente por acogerse a la supresión total de las horas que sirven. En este caso el empleado tiene derecho a una indemnización de un mes por cada año de servicio o fracción superior a seis meses, con un máximo de once meses.

3.5.4 El personal administrativo y auxiliar

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 4º del Reglamento de Traspaso con Fuerza de Ley Nº 1-3.063, tanto el personal traspasado del Ministerio, como el que se contrate con posterioridad se rige por las normas laborales aplicables al sector privado, es decir, por el Código del Trabajo, Ley Nº 18.620 del año 1987 y su legislación complementaria.

a) **Ingreso.** El ingreso se efectúa por simple acuerdo de voluntades, sin perjuicio que la municipalidad o corporación llame a concurso público o privado.

b) **Estipulaciones del contrato de trabajo.** En el contrato de trabajo debe especificarse a lo menos lugar y fecha del contrato; individualización de las partes; determinación de la naturaleza de los servicios y lugar que se presten; monto, forma y período de pago de la remuneración acordada; duración y distribución de la jornada de trabajo y plazo del contrato.

c) **Cambio de funciones.** El empleador puede alterar la naturaleza de los servicios prestados, siempre que se trate de labores similares; puede destinarlo a otro sitio o recinto dentro del

territorio de la comuna; y puede alterar la jornada de trabajo convenida hasta en sesenta minutos, sea anticipando o postergando la hora de ingreso, siempre y cuando no importe un menoscabo al funcionario.

d) **Jornada de trabajo.** La duración de la jornada de trabajo ordinaria no puede exceder de cuarenta y ocho horas semanales, distribuidas entre un mínimo de cinco días y un máximo de seis.

e) **Remuneraciones.** Están constituidas por sueldo y sobresueldo, (pago de horas extraordinarias). Para los efectos tributables y de salud, no constituye remuneración las asignaciones de colación y movilización.

f) **Feriado anual.** Derecho a feriado anual.

g) **Régimen previsional.** Depende de la opción efectuada entre el Sistema Público y el nuevo sistema de pensiones.

h) **Término del Contrato de Trabajo.** El contrato de trabajo puede terminar por alguna de las causales señaladas en la Ley N° 19.010 de 1990. Estas son:

- Renuncia del trabajador, con preaviso de a lo menos treinta días;
- Muerte del trabajador;
- Vencimiento del plazo convenido;
- Conclusión del trabajo que dio origen al contrato;
- Caso fortuito o fuerza mayor; y
- Necesidades de la empresa.

3.6 El Régimen de fiscalización

Los establecimientos de educación no perdieron el carácter de servicio público por su traspaso a las municipalidades; continúan, por tanto, siendo fiscalizados por los órganos de la administración activa del Estado.

El artículo 10º del Reglamento de Traspaso, del Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3.063, faculta a la **Contraloría General de la República** para efectuar auditorías, con la finalidad de cautelar que los recursos financieros, de origen fiscal o municipal, se destinen efectivamente a la educación.

Las potestades fiscalizadoras de la Contraloría se ejercen a través de diferentes vías (Oficio Circular No. 032357 de 30 de septiembre).

- a) Respecto al personal, la jurisprudencia administrativa ha señalado que no obstante regirse por el Estatuto Docente y el Código del Trabajo según corresponda, el servicio de educación se encuentra sometido a la fiscalización de la Contraloría, por cuanto mantienen su calidad de servidores públicos.
- b) Respecto a inversión de fondos, el órgano de control debe ejecutar las auditorías necesarias para verificar la aplicación de los recursos de origen fiscal y municipal.
- c) Dado que las municipalidades administran el servicio de educación a través de corporaciones privadas o lo entrega a personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, la Contraloría debe fiscalizar la correcta inversión de los recursos financieros que reciban a título de subvención o aporte del Estado.

Esta fiscalización tiene por objeto conseguir el cumplimiento de la finalidad para la cual fueron otorgados, es decir, el servicio de educación.

Las municipalidades que tomen a su cargo la atención de un servicio de educación deben ceñirse las disposiciones que sobre el particular rigen para esta actividad. Por tanto, se encuentran sometidos a la supervigilancia técnica y fiscalización del **Ministerio de Educación**.

El control que estos organismos ejercen sobre los establecimientos de educación es de dos tipos:

- a) El técnico-pedagógico, para velar por el cumplimiento de los planes y programas oficiales fijados por el Ministerio a través de la respectiva SEREMI para los diferentes niveles de enseñanza y otras normas del mismo orden.
- b) El administrativo-financiero, para velar que los establecimientos cumplan con los requisitos de orden administrativo, contable y otros, establecidos en el Reglamento de Subvenciones.

El personal del servicio educación traspasado y el contratado posteriormente por la municipalidad o corporación se rige, en el caso de los profesionales de la educación, por el Estatuto Docente y en el caso del personal administrativo y auxiliar, por las normas laborales de remuneraciones y de previsión aplicables al sector privado, por tanto los respectivos servicios dependientes de este **Ministerio del Trabajo**, pueden constatar a través de visitas inspectivas, que se estén cumpliendo con las disposiciones legales vigentes del trabajo y previsión social.

En caso que las municipalidades constituyan corporaciones privadas sin fines de lucro, éstas quedan bajo la supervisión y fiscalización del **Ministerio de Justicia**.

El **Ministerio de Salud**, a través de sus servicios, debe fiscalizar que los establecimientos de educación cumplan con normas sobre higiene y salubridad exigidas para su funcionamiento.

Por último, la municipalidad controla a través de la **Contraloría Municipal** a las corporaciones, privadas o municipales, que deben rendir cuenta documentada de los fondos recibidos a título de subvención o aporte municipal.

3.7 Financiamiento del servicio (Sistema de subvención de la educación municipalizada)

La subvención que la educación gratuita recibe del Estado, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política, está regulado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 2 del Ministerio de Educación Pública de 21 junio de 1989. El régimen de subvención tiene por finalidad "crear, mantener y ampliar establecimientos educacionales cuya estructura, personal docente, recursos materiales, medios de enseñanza y demás elementos propios de aquella, proporcionen un adecuado ambiente educativo y cultural" (Art. 2).

Una persona natural o jurídica, denominada "sostenedor", es responsable ante el Estado de mantener en funcionamiento el establecimiento educacional. En el caso de los servicios de educación traspasados al sector municipal es la municipalidad o la corporación, según corresponda, la que debe nombrar a la persona encargada de asumir la calidad de "sostenedor".

Los establecimientos de educación municipalizados deben cumplir los requisitos establecidos en el artículo 50 del Decreto con Fuerza de Ley N°2, para impetrar el beneficio de la subvención. Estos requisitos son los siguientes:

- a) adoptar los planes y programas oficiales para los respectivos niveles de enseñanza, ya sean generales o especiales para ese establecimiento educacional;
- b) ajustar sus cursos a los mínimos y máximos de alumnos por curso que señale el reglamento. No obstante, el Ministerio de Educación Pública puede autorizar una matrícula que exceda los cupos máximos, cuando lo aconsejen ciertas situaciones especiales, derivadas de las necesidades educacionales;
- c) obtener el reconocimiento de cooperadores de la función educacional del Estado, mediante resolución del Ministerio de Educación;

- d) contar con los cursos o ciclos de educación correspondientes al nivel de enseñanza que proporcionen;
- e) destinar locales adecuados al funcionamiento del establecimiento en materia de capacidad e higiene ambiental suficientes para el número de alumnos que atienda y con el material didáctico adecuado a la enseñanza que impartan;
- f) no exigir condiciones de ingreso o permanencia basada en cobros o aportes económicos, directos, indirectos o de terceros, tales como fundaciones, corporaciones, entidades culturales, deportivas, etc., o de cualquier naturaleza que excedan los derechos de escolaridad y matrícula autorizado por la Ley;
- g) utilizar profesores que estén habilitados para ejercer sus funciones; y
- h) estar al día en los pagos por concepto de remuneraciones y de cotizaciones previsionales respecto de su personal.

Todos los establecimientos educacionales para impetrar el beneficio de la subvención deben obtener el reconocimiento de "cooperador de la función educacional del Estado". Este reconocimiento es otorgado por el Ministerio de Educación, previa constatación por parte de éste que el establecimiento cumple con los requisitos analizados en el punto anterior.

La Unidad de Subvención Educacional (U.S.E.) es el valor unitario mensual de subvención que se recibe por el alumno para cada nivel y modalidad de enseñanza.

Los montos a pagar por tipo de enseñanza que imparte el establecimiento son los siguientes:

Educación Parvularia (2º nivel de Transición)	0,909 U.S.E.
Educación General Básica (1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º)	1,000 U.S.E.
Educación General Básica (7º, 8º)	1,107 U.S.E.

Educación General Básica de Adultos	0,316 U.S.E.
Educación General Básica Especial Diferenciada	1,000 U.S.E.
Educación Media Diurna (1º, 2º, 3º y 4)	1,245 U.S.E.
Educación Media Vespertina y Nocturna de Adultos	0,375 U.S.E.

Estos montos pueden ser incrementados para aquellos establecimientos educacionales rurales, cuyo número de alumnos matriculados es reducido. Este incremento se calcula a base de un factor que varía en atención a la cantidad de alumnos que asisten al establecimiento.28

El valor de la U.S.E. fijado a contar de marzo de 1991 es de \$4.359,914. 29

El valor de la U.S.E. vigente al 1º de enero de cada año se reajusta según el siguiente procedimiento: El 80 % de dicho valor se incrementa en el mismo porcentaje y monto en que se reajustan las remuneraciones generales del sector público. El 20% restante se incrementa a contar del 1º de enero del año siguiente en un factor que es resultado del menor valor entre la variación del Índice de Precios al Consumidor y el incremento general de las remuneraciones del sector público, en el año respectivo.

La subvención mensual recibida por las municipalidades o corporaciones se calcula según el promedio de la asistencia media efectiva registrada por cada curso en el mes precedente al pago, lo que se multiplica por el valor que corresponda al tipo de educación establecida.

El monto de subvención correspondiente a los meses no comprendidos en el año escolar y el primer mes del año referido (enero, febrero y marzo), se otorga considerando la asistencia del último mes en que se registró asistencia.

La subvención es pagada mensualmente por el Ministerio de Educación a los "sostenedores" o sus representantes legales, en el

lugar y día fijado por éste a través de sus respectivas Direcciones Provinciales.

Aquellos establecimientos de educación que en el cobro de la mensualidad se ajusten en sus valores a lo establecido en el artículo 31° del D.F.L. N° 2 de Educación pueden recibir la **"subvención a establecimientos educacionales de financiamiento compartido"**. Para impetrar este beneficio deben cumplir con los requisitos analizados. Corresponde a la Secretaría Regional Ministerial formalizar y reconocer tal calidad a los establecimientos de educación que lo soliciten.

Los establecimientos educacionales subvencionados pueden mantener servicio de **internado**, previa autorización de la Secretaría Regional Ministerial. La subvención que reciben se fija anualmente por el Ministerio de Educación en conjunto con el Ministerio de Hacienda y corresponde a un monto unitario para alojamiento y alimentación de los alumnos.

IV. COMPETENCIAS RELACIONADAS CON LA SALUD

4.1. Introducción

El Decreto Ley N°2.763 de 1979, establece las bases del Sistema Nacional de Servicios de Salud. Dicha norma reestructuró el Ministerio y sus Servicios dependientes creando, en reemplazo de éstos, Servicios de Salud, el Fondo Nacional de Salud, el Instituto de Salud Pública, la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud y el Servicio de Salud del Ambiente de la Región Metropolitana.

El establecimiento de un Sistema Nacional de Servicios de Salud pretende posibilitar el efectivo acceso de la población a las acciones de salud, permitir el fiel cumplimiento de las políticas de salud, redistribuir la asignación de recursos según las necesidades reales de cada región y adecuar las estructuras a las políticas de regionalización.

4.2 La regionalización de los servicios de salud

Los Servicios de Salud, creados en virtud de lo dispuesto en el artículo 16° del Decreto Ley N°2.763 de 1979, tienen a su cargo, dentro del territorio de su jurisdicción, la ejecución de las acciones integradas de fomento, protección y recuperación de la salud y rehabilitación de las personas enfermas.

Los 26 Servicios de Salud son organismos estatales, funcionalmente descentralizados, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio para la realización de las referidas acciones. Su sede y territorio están establecidos por decreto supremo.

REGION	SERVICIO DE SALUD	AREA JURISDICCION
I	Arica	Provincias de Arica y Parinacota
	Iquique	Provincia de Iquique
II	Antofagasta	Toda la región
III	Atacama	Toda la región
IV	Coquimbo	Toda la región
V	Valparaíso San Antonio	Prov. de Valparaíso (excl. Viña del Mar, Quintero, Quillota y prov. de S. Antonio e Isla Pascua)
	Viña del Mar Quillota	Prov. Quillota, Petorca y com. de Viña del Mar y Quintero (Valp)
	San Felipe Los Andes	Provincias de San Felipe y Los Andes
VI	Libertador General Bernardo O'Higgins	Toda la región
VII	Maule	Toda la región
VIII	Concepción Arauco	Prov. de Arauco, Concepción excl. comuna de Talcahuano
	Talcahuano	La comuna de Talcahuano
	Nuble	Toda la provincia
	Bio-Bio	Toda la provincia
IX	Araucanía	Toda la región
X	Valdivia	Toda la región
	Osorno	Toda la región
	Llanquihue Chiloé - Palena	Las tres provincias
XI	Aisén del Gral. C. Ibañez del Campo	Toda la región
XII	Magallanes	Toda la región
Metropo- litana	Central Oriente Norte Sur Oriente Occidente	* La sede y el territorio de los Servicios de Salud de la Región Metropolitana fue establecido por Decreto Supremo N° 2 del Ministerio de Salud, publicado en el Diario Oficial el 8 de mayo de 1985.

NOTA: El Servicio de Salud del Ambiente tiene jurisdicción en toda la región metropolitana sobre materias específicas de su competencia.

Dependen del Ministerio de Salud, a través de la respectiva Secretaría Regional Ministerial, que los somete a supervigilancia en su funcionamiento y a cuyas políticas, normas y planes generales deben someterse.

Los Servicios de Salud son los continuadores legales del Servicio Nacional de Salud y del Servicio Médico Nacional de Empleados dentro sus respectivos territorios jurisdiccionales, con los mismos derechos y obligaciones de estos organismos.

Cada Servicio de Salud es dirigido por un director nombrado mediante Decreto Supremo por el Presidente de la República a proposición del Ministro. Le corresponde la supervisión, coordinación y control de los establecimientos y servicios del Sistema comprendidos en su territorio y la representación judicial y extrajudicial del servicio.

Entre otras funciones les competen a los Servicios de Salud:

- a) dirigir la ejecución de los programas y acciones de salud y coordinar, asesorar, inspeccionar y controlar todos los establecimientos del Servicios;
- b) organizar la dirección del Servicio y su estructura interna, así como la de los establecimientos que la integran, de conformidad con el reglamento y con las normas que imparta el Ministerio;
- c) elaborar y ejecutar el presupuesto del Servicio de acuerdo con las normas establecidas en el Decreto Ley N°1.263, de Administración Financiera del Estado y proponer las modificaciones y suplementaciones que sean necesarias; y
- d) controlar y supervisar los consultorios traspasados a su área.

Además la Ley N° 18.417 en su artículo 1°, N° 1 de 1985, los Servicios de Salud pueden celebrar "convenios con universidades, organismos, sindicatos, asociaciones patronales o de trabajadores

Y, en general, con toda clase de personas naturales o jurídicas, a fin de que tomen a su cargo, por cuenta del Servicio, algunas acciones de salud que a éste correspondan por la vía de la delegación o de otras modalidades de gestión, previa calificaciones de la suficiencia técnica para realizar dichas acciones. Los servicios podrán pagar las prestaciones en que sean sustituidos por las acciones realizadas, mediante el traspaso de los fondos presupuestarios correspondientes u otras formas de contraprestación".¹³

Las entidades anteriormente referidas forman parte del Sistema Nacional de Servicios de Salud y se deben ceñir a sus normas, planes, programas y al control por el Servicio respectivo del Ministerio de Salud.

4.3 Otros organismos dependientes del Ministerio de Salud

El Fondo Nacional de Salud (FONASA) se creó en 1979 (artículo N°26 del Decreto Ley N°2.763), como continuador del Servicio Médico Nacional de Empleados y del Servicio Nacional de Salud, para cumplir las funciones de orden administrativo financiero fijadas por la Ley de Medicina Curativa No. 16.781 de mayo de 1968.

FONASA es un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene sede en Santiago y oficinas en las distintas regiones del país.

La administración superior de FONASA está a cargo de un Director, de la exclusiva confianza del Presidente de la República y del Ministerio de Salud, quien tiene la representación judicial y extrajudicial del servicio. Las funciones de FONASA entre otras, son:

¹³ Decreto Ley N° 2.763, publicado en el Diario Oficial el 3 de agosto de 1979. Artículo 2°, letra i.

- a) recaudar, administrar y distribuir sus recursos financieros;
- b) financiar, en todo o en parte, a través de aportes, pagos directos por prestación u otros mecanismos, las acciones de salud y la adquisición de equipos, instrumentos, implementos y otros elementos de infraestructura que requiera el sistema;
- c) financiar, en todo o en parte, las prestaciones que se otorguen a través del Sistema o por organismos, entidades y personas que no pertenezcan a éste, mediante mecanismos que permitan ejercer la libertad de elegir por parte del usuario, en la forma y condiciones que establezca el reglamento, sin perjuicio de los regímenes que contempla, la legislación vigente; y
- d) colaborar con el Ministerio de Salud en la compatibilización y consolidación financiera de los proyectos de presupuesto de los Servicios de Salud y otros organismos vinculados a esa Secretaría de Estado y en el presupuesto global de salud.

La Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud se creó en 1979 (Decreto Ley N° 2.763) como un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es proveer de medicamentos, instrumentos y demás elementos o insumos que requieran los organismos, entidades, establecimientos y personal integrantes o adscritos al Sistema Nacional de Servicios de Salud. Estas funciones son, sin perjuicio de la facultad que tienen los Servicios de Salud y los otros organismos o entidades del sistema, de adquirir dichos elementos a otros proveedores, en el mercado nacional o internacional.

El Instituto de Salud Pública, creado en 1979 (Decreto Ley N° 2.763), es en servicio público funcionalmente descentralizado dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya función es servir de laboratorio nacional y de referencia en los campos de la microbiología, inmunología, broncotología, farmacología, laboratorio clínico, contaminación ambiental y salud ocupacional.

4.4 Objetivos de la municipalización de los servicios primarios de atención de salud

La reforma al sistema de salud persiguió las siguientes finalidades: lograr equidad en los beneficios; equidad en los aportes para salud; focalización de los subsidios estatales hacia los sectores de menores ingresos; ampliación de la libertad de elección; aplicación del principio de subsidiariedad del Estado; aumentar la eficacia y el establecimiento de sistemas sensibles a las necesidades de la población.

La municipalización de los consultorios de atención primaria resultaba congruente con los objetivos anteriormente enunciados, ya que su finalidad era mejorar la capacidad de respuesta del sistema a las necesidades de la población directamente atendida y lograr que las municipalidades efectuaran aportes adicionales para salud. En efecto, la reorganización del sistema estatal de salud comprende el traspaso de la responsabilidad y de los recursos por la atención de salud primaria a las municipalidades.

Se pretendió con esto crear los mecanismos necesarios y flexibles para la solución local de los problemas y la posibilidad que la comunidad manifestará sus requerimientos de salud ante sus autoridades más próximas, que son las municipalidades.

El rol que le cabe al Ministerio en este nuevo esquema es normativo, fijando las políticas, planes y programas de salud, así como ejerciendo el control y supervisión de los mismos.

4.5 Marco jurídico y características del traspaso de los establecimientos de salud a las municipalidades

La Ley de Rentas Municipales, creó el Fondo Común Municipal, como un mecanismo destinado a dotar al municipio de

mayores recursos financieros. Dentro de los servicios que las municipalidades pueden tomar a su cargo, la ley destaca, entre otros, los servicios de salud.

El traspaso de los servicios de salud se realizó en forma más gradual que los de educación. En dos períodos: en 1981-1982 fueron traspasados aproximadamente 360 establecimientos de atención primaria, y en 1987-1988 otros 1.300 aproximadamente. De este modo, se transfirió el 90% de los consultorios urbanos, 100% de los consultorios rurales, 100% de las postas rurales, 39% de las estaciones médico-rurales y 100% de los consultorios dentales.

El procedimiento de traspaso está regulado en forma general por el artículo 38° de la Ley de Rentas Municipales y su Reglamento, el Decreto con Fuerza de Ley N° 1.3063 de 1980 y, especialmente, por lo previsto en el Decreto con Fuerza de Ley N°36 de 1980, que establece las normas a aplicarse a los convenios que celebren los servicios de salud.

La normativa general dispone que el traspaso se realiza una vez que el municipio estima pertinente tomar a su cargo el servicio de salud, pudiendo tener éste el carácter provisorio o definitivo, Específicamente para los convenios de traspaso que celebren los servicios de salud con cada municipalidad, el aludido Decreto con Fuerza de Ley N°36 establece normas complementarias que regulan aspectos particulares relativos a las acciones y funciones de salud.

4.5.1 Formalidades del convenio de traspaso

- a) El convenio de traspaso se realizó entre el servicio de salud, representado por su Director y la municipalidad representada por su Alcalde, el que fue aprobado por Decreto Supremo del Ministerio de Salud y ratificado por el Decreto Alcaldicio de la municipalidad respectiva.

- b) Este traspaso se realizó en forma provisoria, con un plazo de cinco años renovable por periodos iguales y sucesivos si ninguna de las partes manifiesta por escrito su voluntad de ponerle término a lo menos con noventa días de anticipación a la fecha de término.
- c) La cesión de los bienes muebles, instalaciones, equipos, y vehículos destinados al funcionamiento de cada establecimiento se realizó en comodato a la municipalidad, la que a su vez estaba facultada para entregarlos en comodato a las corporaciones que constituyó para administrar el servicio de salud.
- d) Los bienes traspasados por el servicio de salud al municipio se detallan en inventarios los cuales forman parte integrante del convenio de traspaso y deben ser devueltos al servicio de salud una vez finalizado éste.
- e) Por el citado convenio se traspasó también todo el personal que a esa fecha se encontraba en funciones en los establecimientos de salud, suprimiéndose estos cargos de la planta de los respectivos servicios de salud.

4.5.2 Obligaciones que genera el convenio de traspaso

Por el citado convenio la municipalidad se compromete a:

- a) efectuar todas las reparaciones necesarias para el mantenimiento de los bienes que le entregaron en administración;
- b) cancelar los impuestos, consumos de agua, gas, electricidad y otros que corresponda; destinar los bienes, muebles e inmuebles, entregados al desarrollo de funciones asistenciales y sobre el ambiente y a la atención de las necesidades de salud de la población;
- c) realizar acciones de salud ambulatorias sobre el ambiente;
- d) realizar las prestaciones de salud, de acuerdo a los programas específicos y generales, y llevar las estadísticas de todas las acciones que realice y prestaciones que otorgue de acuerdo a las normas del servicio.

Por su parte el servicio de salud respectivo se obliga a:

- a) entregar en comodato al municipio todos los bienes muebles e inmuebles; y
- b) pagar mensualmente una cantidad de dinero por las prestaciones realizadas por el establecimiento municipalizado en el mes precedente.

El servicio de salud en virtud del convenio de traspaso entregó al municipio un aporte inicial en dinero efectivo, el que debe ser devuelto por éste al término del convenio.

4.5.3 El traspaso de los cementerios a las municipalidades

En virtud de lo dispuesto en la Ley N° 18.096 de 1982, las municipalidades tomaron a su cargo la gestión de los cementerios que pertenecían a los Servicios de Salud situados dentro de sus respectivos territorios comunales. La citada norma legal dispuso que por el sólo ministerio de la ley, las municipalidades adquirieran el dominio de los cementerios, con todos sus bienes, terrenos, instalaciones, equipos y, en general con todo su activo y pasivo. La gestión de los cementerios se rige por normas similares que las del resto de los servicios traspasados.

En cuanto al personal. El personal traspasado a las municipalidades está sujeto a lo dispuesto en el Código Laboral, Ley N° 18.620 y sus disposiciones complementarias. Del mismo modo les es aplicable el sistema de reajustes y sueldos y régimen previsional que rige para el sector privado. No obstante, dicho personal pudo optar, dentro de un plazo de seis meses, por el sistema de sueldos y régimen previsional a que deseaba estar afecto. Los cargos que quedaron vacantes en el Servicio de Salud o Fondo Nacional de Salud por efectos del traspaso fueron suprimidos, rebajando su dotación de personal en el mismo número de personas traspasadas.

En cuanto a los bienes. Debido a que el traspaso de los cementerios por parte de los servicios de salud a las municipalidades fue definitivo, el traspaso de los bienes fue en calidad de dominio. Los bienes muebles transferidos se detallaron en un inventario que formaba parte del convenio de traspaso, dicho inventario fue la base para darlos de baja en los servicios de salud respectivos e incorporarlos al patrimonio de la municipalidad. En cuanto a los bienes inmuebles y vehículos transferidos, la respectiva municipalidad efectuó las inscripciones a su nombre en los Registros Conservatorios correspondientes, para incorporarlos a su patrimonio. La administración de dichos bienes se rige por las mismas normas que regulan la adquisición, el uso, la transferencia y la baja de los bienes municipales.

En cuanto a los recursos financieros. El manejo de los recursos financieros se regula por las normas establecidas en la Ley Orgánica de Administración Financiera, si los cementerios son administrados directamente por la municipalidad, debiendo llevar presupuestos separados, o por las normas que al respecto rigen al sector privado si dicho servicio es administrado por una corporación municipal.

En general, toda la gestión de los cementerios traspasados a las municipalidades se rige por las mismas normas que el resto de los establecimientos de salud traspasados, por cuanto la Contraloría General de la República consideró que los cementerios son parte de los servicios de salud.

4.5.4 Efectos del traspaso

a) Para el Ministerio de Salud y los SNS

El traspaso no tuvo efectos en la estructura organizacional del Ministerio de Salud, por cuanto éste ya se encontraba desconcentrado en veintiseis servicios de salud, a los cuales les

competía la ejecución directa de las acciones en el nivel primario y la administración de éstos establecimientos. Por tanto, el ministerio continua con su rol de gestor y fiscalizador de la política de salud en general del país y en lo específico de atención primaria.

Es en los servicios de salud donde se produce un cambio sustancial al entregar la responsabilidad de la administración de los establecimientos de atención primaria de salud, reduciéndose a un rol de normativo y de control para este nivel.

Al mismo tiempo se redujo el personal de los servicios de salud, porque los cargos que quedan vacantes por efectos del traspaso del personal fueron suprimidos

b) Para la municipalidad

Al municipio le significó asumir la responsabilidad de administrar la atención primaria de salud de la comuna, debiendo crear las estructuras y procedimientos administrativos necesarios para su buen funcionamiento y proveer de la dotación del recurso humano necesario. De acuerdo a lo convenido con el servicio de salud, la municipalidad debe otorgar las prestaciones de salud a los beneficiarios legales y convencionales del Sistema Nacional de Servicios de Salud (se entiende por beneficiarios convencionales a aquellos que están obligados a atender en virtud de convenios celebrados en el ejercicio de sus atribuciones legales).

Los beneficios legales del Sistema Nacional de Servicios de Salud, son aquellas personas que tienen derecho a las prestaciones de salud en forma gratuita, en los establecimientos de nivel primario, secundario y terciario. Estas personas son:¹⁴

¹⁴ Manual para el traspaso de Postas y Consultorios a las Municipalidades, Circular N° 93 Ministerio de salud, de 1981.

- los escolares;
- los accidentados escolares, alumnos regulares de establecimientos fiscales, particulares, de enseñanza básica, media, técnica, agrícola, comercial, industrial. También los estudiantes universitarios de planteles dependientes del Estado o reconocidos por éste;
 - los no videntes;
 - las religiosas;
 - los pastores y ministros de las iglesias evangélicas, con sus cónyuges e hijos;
 - las personas que están haciendo el servicio militar en cualquiera rama de las Fuerzas Armadas;
 - los indigentes;
 - los voluntarios del Cuerpo de Bomberos, por accidentes o enfermedad que experimenten en actos de servicio;
 - los menores en situación irregular;
 - los pacientes de programas venéreos y de prevención de recidivos de fiebres reumáticas;
 - los pacientes de programas materno infantil, tuberculosis y senescentes;
 - los beneficiarios del ex-S.N.S. y ex-SERMENA.

Las prestaciones de salud que obligatoriamente se deben dar son:

- Programa infantil y del adolescente, que comprende control de salud del recién nacido hasta niños de 14 años; de niños con déficit nutricional; de niños con déficit psicomotor y consulta de morbilidad.
- Programa del adulto y adolescente, que comprende control de salud; consulta de morbilidad y control crónicos.
- Programa Gineco-obstétrico y prenatal, que comprende control del embarazo y puerperio; planificación familiar y consulta de morbilidad.

- Programa sobre el ambiente de acuerdo a las normas e instrucciones que al respecto imparta el Ministerio de Salud.

Estos programas se realizan sin perjuicio de otras actividades tales como el Programa de Vacunación y el Programa Nacional de Alimentación Complementaria o programas especiales como el sistema de Atención Primaria de Urgencia.

c) Para el personal

El personal traspasado, médico, paramédico, administrativo y auxiliar continúa con la misma calidad jurídica de funcionario público. Lo que cambia es el régimen estatutario a que está sometido, quedando sujeto a las normas del Código del Trabajo y no al Estatuto Administrativo que rige a los funcionarios públicos o el de la Ley N° 15.076 que rige a los profesionales de la salud del sector público. Por tanto el personal traspasado, así como el que se contrate con posterioridad al traspaso, les rige las normas del sector privado en cuanto al sistema de remuneraciones, régimen previsional y todos los otros aspectos atinentes a la relación laboral.

Sin perjuicio de lo anterior, el personal que se encontraba en servicio en los establecimientos de salud y que fueron traspasados a las municipalidades, tuvieron derecho a optar por mantener el régimen previsional de la Caja de Empleados Públicos y Periodistas, hoy administrado por el Instituto de Normalización Previsional.

d) En el presupuesto

La municipalidad debe llevar presupuesto separado para la administración de los establecimientos de salud, del resto de su presupuesto municipal.

Los recursos que reciban los municipios del servicio de salud, por concepto de subvención, sólo pueden destinarse a los establecimientos de salud y a aquellas actividades de apoyo médico y administrativo de dichos establecimientos.

Además de los ingresos por concepto de subvención del servicio de salud, las municipalidades están facultadas para efectuar aportes a los servicios de salud denominados transferencias corrientes.

Cuando el municipio administre directamente el Servicio de Salud, el manejo de los recursos financieros está regulado según las disposiciones de la Ley Orgánica de Administración Financiera, Decreto Ley N° 1.263 de 1975. En este caso el presupuesto de salud y sus modificaciones requieren el acuerdo del Consejo de Desarrollo Comunal.

En cambio, cuando las municipalidades hayan otorgado la administración del servicio de salud, a personas jurídicas de derecho privado, el manejo presupuestario está sujeto a las disposiciones que sobre esta materia rijan para el sector privado, con la sola limitación que los recursos financieros entregados por el servicio de salud y/o municipalidad deben ser destinados a atender las acciones de salud de la comuna.

e) En la calidad jurídica y administrativa del servicio

La calidad del servicio de salud, no cambia con el traspaso, sigue siendo público, por tanto, es responsabilidad del municipio de brindar un servicio continuo y eficaz y del ministerio la supervisión del cumplimiento de los planes y programas.

4.6 El rol de los actores involucrados

4.6.1 **El Ministerio de Salud**

Al Ministerio de Salud y a sus servicios dependientes les compete garantizar el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y la rehabilitación de la persona enferma. Específicamente en lo que respecta al sector municipalizado de la salud, le corresponde normar, coordinar y controlar las acciones realizadas por sus establecimientos. Específicamente debe realizar las siguientes funciones en lo que a atención primaria se refiere:

- a) dirigir y orientar las actividades del Estado relativas a este sistema;
- b) dictar normas generales sobre materias técnicas, administrativas y financieras;
- c) formular los planes y programas del sistema;
- d) coordinar la actividad de los organismos directamente involucrados; y
- e) supervisar, controlar y evaluar el cumplimiento de las políticas y planes.

Dentro de la estructura interna del Ministerio existe una unidad responsable del estudio, elaboración y proposición de las políticas, normas, planes y programas generales necesarios para un coordinado y eficiente cumplimiento de las acciones de salud del nivel primario.

De acuerdo con lo establecido en su ley orgánica el Ministerio de Salud se desconcentra en **Secretarías Regionales Ministeriales de Salud**, una en cada región en que se divide administrativamente el país. Estos organismos son dirigidos por un Secretario Regional Ministerial que es un funcionario nombrado por el Ministro de Salud y es su representante en la región. También es colaborador directo

del Intendente Regional todo lo referente al área salud. A los Secretarios Regionales Ministeriales les cabe un rol indirecto respecto de los establecimientos de salud municipalizada, a través de la supervigilancia y control que realizan a los servicios de salud, quienes si tienen una relación directa con ellos.

Es a los servicios de salud a los que les corresponde de la supervisión, coordinación y control de los establecimientos de atención primaria municipalizada, con la finalidad de dar cumplimiento a las políticas, normas, planes y programas generales impartidas por el ministerio.

Estas funciones son ejecutadas básicamente por dos unidades del servicio, el **Departamento de Programas de las Personas** y de **Dirección de Atención Primaria**. Al primero le corresponde definir y proponer las prioridades en las acciones de salud sobre las personas en el territorio del servicio; participar en la dirección y la elaboración de los programas de fomento, protección, recuperación y rehabilitación de la salud de las personas y otros destinados a la prevención y vigilancia de las enfermedades transmisibles. También le cabe la responsabilidad en asesorar, supervisar, controlar y evaluar el cumplimiento de los programas específicos de atención primaria. A la **Dirección de Atención Primaria** le corresponde la tuición técnica de los establecimientos de salud municipalizados, ya que de acuerdo a lo previsto en la legislación vigente tiene la responsabilidad de programar, ejecutar, coordinar, supervisar y controlar las actividades conducentes al cumplimiento de los objetivos de los programas del nivel de atención primaria.

4.6.2. La municipalidad

En virtud del traspaso de los establecimientos de salud, el municipio adquiere la responsabilidad de la administración de los recursos humanos, financieros y materiales puestos a su

disposición, de modo de poder brindar a su comunidad una atención primaria de salud lo más eficaz y suficiente posible, de acuerdo a las normas técnicas y programas establecidos por el Ministerio. Al municipio le corresponde además aportar los recursos financieros destinados a suplementar las diferencias que no son cubiertas por el aporte o subvención del Ministerio de Salud del mismo modo, le corresponde financiar todas aquellas acciones y programas que decida realizar por sí mismo.

Teniendo presente que la atención primaria de salud presenta un componente preventivo muy importante e involucra en su quehacer a diversos sectores, tales como la educación, la vivienda, la urbanización, la municipalidad por el carácter multisectorial de sus funciones, es la instancia que con mayor propiedad puede coordinar todas las acciones encaminadas a lograr esta prevención.

4.6.3. Otros órganos de la Administración del Estado

Ante la insuficiencia de los recursos destinados por el Ministerio de Salud para financiar de modo adecuado los establecimientos de salud municipalizados, el **Ministerio del Interior** a través de la **Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo** determina y distribuye los fondos destinados a financiar parte de las prestaciones de atención primaria efectuada por la municipalidad.

La **Subsecretaría de Desarrollo Regional** determina regionalmente los fondos, comunicándoselos a las respectivas Intendencias, para que éstas a su vez lo distribuyan por comunas. También asigna y distribuye el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, cuyos recursos pueden destinarse a inversión en infraestructura y equipamiento de consultorios y postas. Asimismo distribuye un diez por ciento del Fondo Común Municipal entre las municipalidades para cubrir sus déficit operacionales, permitiendo

en muchos casos ayudar a financiar el aporte municipal para el servicio de salud municipalizado.

Existen otros órganos pertenecientes a la administración del Estado que tienen relación con los servicios de salud municipalizados, en su rol de fiscalizadores en materias propias de su competencia, tales como el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través de la Dirección del Trabajo, la Superintendencia de Seguridad Social, la Superintendencia de Institutos de Salud Previsional y el Instituto de Normalización Previsional, en lo que respecta al control del cumplimiento de las normas previsionales y laborales por parte de la municipalidad o corporación; el Ministerio de Justicia que fiscaliza el funcionamiento de las corporaciones que hubiere creado la municipalidad para administrar los establecimientos de salud traspasados; la Contraloría General de la República por sus atribuciones fiscalizadoras.

4.6.4 La comunidad

En lo que respecta al rol que le cabe a la comunidad se debe diferenciar aquella comunidad destinataria de las acciones preventivas y epidemiológicas de salud o "usuarios indirectos", de la comunidad mórbida o "usuarios directos".

Los usuarios indirectos, que es la comunidad toda con énfasis en los sectores de mayor riesgo biomédico, demandan acciones del municipio como un todo en su carácter multisectorial y no solamente de los servicios de salud primarios. Por tanto la acción del municipio se debe centrar principalmente en el segmento poblacional de alto riesgo, mediante la implementación de programas y acciones coordinadas de salud, educación, vivienda, higiene ambiental, urbanización, etcétera. La relación del municipio con estas comunidades debe ser de apoyo para que se articulen estableciendo canales de participación.

Los usuarios directos de salud son los beneficiarios del sistema y representan una proporción de la población que será mayor o menor dependiendo del nivel socioeconómico de los habitantes de esa comuna. Dentro de los usuarios directos se puede distinguir la consulta espontánea por morbilidad y las personas que están sometidas a algún tipo de control en virtud de los programas específicos establecidos, tales como el control del recién nacido, de niños con déficit nutricional o psicomotor y los crónicos.

Las acciones que el servicio de salud presta a estos últimos son programables y por tanto, se debe instituir un vínculo estrecho entre el establecimiento de salud y el usuario, su familia y vecindad.

4.7 La gestión de los servicios de salud municipalizados

4.7.1 Formas de Administración

Al igual que en educación, las municipalidades al momento del traspaso de los establecimientos de salud a su comuna, optaron entre tres alternativas para su administración:

- a) administración directa por las municipalidades;
- b) constitución de Corporaciones Municipales de derecho privado;
- c) entregar la administración a personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro existentes en la comuna y que demostrara interés por asumir su gestión.

Trás la L.O.M., el municipio sólo puede traspasar la administración de los establecimientos de salud a través de licitación pública. actualmente la municipalidad sólo tiene dos

opciones para la gestión del servicio de salud municipalizado, la administración directa o la licitación pública.

a) La Administración directa

La l.O.M. establece dentro de las funciones que el municipio puede desarrollar directamente a la salud pública, por tanto le compete al alcalde directamente ejercer las funciones y atribuciones destinadas a entregar el servicio de salud a la comuna de acuerdo con los planes y programas fijados por el ministerio a través del respectivo servicio de salud y el plan comunal de desarrollo.

En los municipios que tienen Dirección de Desarrollo Comunitario, la unidad de salud creada para administrar los establecimientos debe depender directamente de ésta. La dirección de esta unidad puede ser ejercida por un funcionario de la planta municipal, regido por el Estatuto de los funcionarios municipales o por un funcionario contratado para el efecto, en tal caso se rige por las normas del Código del Trabajo.

La municipalidad debe llevar presupuesto separado para el servicio de salud que administra, el cual se rige por las disposiciones establecidas en el Sistema de Administración Financiera del Estado, Decreto Ley N° 1263 de 1975, en cuanto a la administración de fondos, la contabilidad y el control presupuestario. La aprobación del presupuesto del servicio de salud y sus modificaciones requiere el acuerdo del Consejo de Desarrollo Comunal.

b) Administración del servicio de salud a través de corporaciones constituidas por la municipalidad.

Las corporaciones municipales constituidas por los municipios para administrar el servicio de salud, son personas jurídicas de derecho privado que no persiguen fines de lucro.

A la corporación le compete la entrega eficaz y eficiente de los servicios de salud a su cargo, dicha prestación debe ser continua, racional y permanente, de acuerdo a las normas legales vigentes, políticas, planes e instrucciones impartidas por el Ministerio de Salud.

El Estatuto Social tipo que regula el funcionamiento de estas Corporaciones, fue aprobado por Decreto Supremo N° 462 del Ministerio de Justicia, publicado en el Diario Oficial el 27 de abril de 1981, el cual consta de ocho títulos. Estos títulos comprenden las siguientes materias:

- Título I - del nombre, domicilio, objeto y duración
- Título II - de los socios
- Título III - de la Asamblea General
- Título IV - del Directorio
- Título V - del Secretario General
- Título VI - del Patrimonio
- Título VII - de la Reforma de los Estatutos
- Título VIII - de la Disolución de la Corporación

Los objetivos fijados para las corporaciones son ¹⁵:

- administrar y operar el servicio de salud, adoptando las medidas necesarias para su dotación, ampliación y perfeccionamiento, y
- difundir en la opinión pública el conocimiento de los objetivos que impulsa la corporación y las realizaciones que lleva a cabo.

c) Administración delegada a personas jurídicas sin fines de lucro en la comuna

En el caso que el municipio optare por entregar la administración de los establecimientos de salud de la comuna a una persona jurídica sin fines de lucro ya existente en la comuna, dicha administración se rige por las mismas normas que se aplican a las corporaciones municipales, con las siguientes salvedades:

- el alcalde no tiene ninguna participación en su gestión;
Y
- el municipio puede contribuir al financiamiento, a través de aportes o subvenciones.

Para entregar la administración de los establecimientos de salud a una persona jurídica sin fines de lucro, el municipio debe hacerlo mediante licitación pública.

4.7.2 Régimen jurídico del personal de salud

De acuerdo a lo establecido en el artículo 4º del Reglamento de Traspaso, Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3.063, tanto el

¹⁵ La regulación y funcionamiento de estas corporaciones es idéntica a la analizada en la competencia de educación, por lo que nos remitimos a aquellas páginas.

personal traspasado del Ministerio de Salud, como el que se contrate con posterioridad para este servicio, se regulan por las normas laborales aplicables al sector privado, es decir, por el Código del Trabajo, Ley N°18.620 del año 1987 y su legislación complementaria. Del mismo modo, le es aplicable esta legislación al personal que se desempeña en las corporaciones privadas de desarrollo social que administran consultorios, postas y otros establecimientos de atención primaria.

El ingreso se efectúa por simple acuerdo de voluntades. En el contrato de trabajo debe especificarse a lo menos:

- lugar y fecha del contrato;
- individualización de las partes;
- determinación de la naturaleza de los servicios y lugar que se presten;
- monto, forma y período de pago de la remuneración acordada;
- duración y distribución de la jornada de trabajo;
- plazo del contrato.

El empleador puede alterar la naturaleza de los servicios prestados, siempre que se trate de labores similares; puede destinarlo a otro sitio o recinto dentro del territorio de la comuna; y puede alterar la jornada de trabajo convenida hasta en sesenta minutos, sea anticipando o postergando a la hora de ingreso, siempre que no importe menoscabo al trabajador.

La duración de la jornada de trabajo ordinaria no puede exceder de cuarenta y ocho horas semanales, distribuidas entre un mínimo de cinco días y un máximo de seis días. Todo lo que exceda a esta jornada se considera extraordinaria, así como también las horas trabajadas en domingos y festivos.

A los choferes de ambulancias y otros trabajadores que desarrollen labores discontinuas o intermitentes dentro del servicio salud, se les puede fijar una jornada máxima de doce horas diarias, con una hora de descanso imputable a esa jornada.

Las remuneraciones están constituidas por el sueldo y el sobresueldo, (pago de horas extraordinarias). Para los efectos tributables y de salud, no constituye remuneración las asignaciones de colación ni de movilización.

Los trabajadores con más de un año de servicio tienen derecho a un feriado anual de quince días hábiles, con remuneración íntegra. Todo trabajador con más de diez años de trabajo con un mismo empleador, continuos o no, tiene derecho a un día adicional feriado por cada tres nuevos años, lo que no puede exceder a treinta y cinco días.

El personal que optó por el sistema público, tiene como remuneración imponible la del grado que tenían al momento del traspaso, la que se reajusta en el mismo porcentaje en que se reajusta dicho grado por aplicación de reajustes generales.

El personal que optó por traspasarse al nuevo sistema y el personal que se contrató con posterioridad al traspaso está afecto al sistema de Pensiones de Vejez, Invalidez y Sobrevivencia de capitalización individual, regido por el Decreto Ley N° 3.500 de 1980. La capitalización individual se debe efectuar en la Administradora de Fondos de Pensiones, AFP, escogida por el trabajador.

El trabajador afiliado a este sistema no puede cambiarse al sistema previsional público, pero si tiene la opción de elegir entre las AFP. existentes en el mercado. Tienen derecho a pensión de vejez los afiliados que hayan cumplido 65 años de edad, si son hombres, y 60 años, si son mujeres.

Tal como lo señala el artículo 4º del decreto con Fuerza de Ley N°1-3.063, al personal traspasado le es aplicable los regímenes de remuneraciones y previsional propios del sector privado, por tanto, le son aplicables las disposiciones de la Ley N° 16.744, sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

En todos los establecimientos de salud traspasados que tengan más de veinte funcionarios debe existir un reglamento interno de orden, higiene y seguridad. Este debe contener las obligaciones y prohibiciones a que están sujetos los trabajadores.

El contrato de trabajo puede terminar en atención a las causales señaladas en la legislación vigente, Ley N° 19.010 de 1990

- mutuo acuerdo de las partes;
- renuncia del trabajador, dando aviso al empleador con treinta días de anticipación, a lo menos;
- muerte del trabajador;
- vencimiento del plazo convenido;
- conclusión del trabajo que dió origen al contrato;
- caso fortuito o fuerza mayor; y
- necesidades de la empresa.
- faltas incurridas por el trabajador, señaladas en el artículo 2º de la citada ley.

El personal de salud dependiente de las corporaciones municipales o privadas puede sindicalizarse de acuerdo a las reglas generales señaladas en el Código del Trabajo. Para constituir un sindicato se requiere el concurso de un mínimo de veinticinco trabajadores que representen a lo menos el diez por ciento del total de funcionarios de la corporación respectiva. Si de la corporación dependiere más de un establecimiento pueden constituir sindicatos los trabajadores de cada uno de ellos con un mínimo de veinticinco que representen a lo menos el cuarenta por ciento de

los trabajadores de dicho establecimiento. También pueden constituir sindicatos doscientos cincuenta o más trabajadores de la corporación, cualquiera que sea el porcentaje que representen. Por último, si en la corporación laboran menos de veinticinco trabajadores pueden constituir sindicatos ocho de ellos, siempre que representen más del cincuenta por ciento del total de sus trabajadores.

El derecho de sindicalización no rige respecto de los funcionarios del servicio de salud administrado directamente por la municipalidad.

La posibilidad de negociar colectivamente de los trabajadores dependientes de corporaciones municipales fue materia de discusión y la Dirección del Trabajo, emitió un dictamen en el cual estableció que estos trabajadores no pueden negociar colectivamente. A los funcionarios que se desempeñan en establecimientos de salud dependientes de la Municipalidad les está prohibido negociar colectivamente.

4.7.3 Régimen de bienes

El convenio de traspaso de los establecimientos de salud a las municipalidades fue en carácter provisorio, recibiendo los en comodato y con un destino específico para el servicio de salud. Estos bienes deben ser devueltos por la municipalidad al término del convenio al servicio de salud respectivo, en el mismo estado en que los ha recibido, habida consideración del desgaste producido por el tiempo y uso legítimo de los mismo. Todas las mejoras que se realicen en los bienes inmuebles por la municipalidad quedan a beneficio del servicio de salud, sin costo alguno para éste.

Son de cargo de la municipalidad o corporación, todas las reparaciones, mayores o menores, ordinarias o extraordinarias que sean necesarias para el mantenimiento de los bienes que se han

entregado en comodato, así como el pago de los impuestos, consumos básicos y otros que correspondan.

Cuando el municipio haya a su vez traspasado la administración del servicio de salud a una corporación municipal o corporaciones privadas sin fines de lucro, éstas reciben dichos bienes también en calidad de comodato, por tanto los rige las mismas disposiciones.

4.7.4 El Régimen de fiscalización

Los establecimientos de salud municipalizados no pierden el carácter de servicio público, razón por la cual están sujetos en su quehacer a la fiscalización de los diferentes órganos de la administración activa del Estado.

En conformidad con lo dispuesto por el artículo 10° del Reglamento de Traspasos, del Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3.063, la **Contraloría General de la República** está facultada para efectuar auditorías. Dichas auditorías tienen por finalidad cautelar que los recursos financieros, sean éstos de origen fiscal o municipal, se destinen efectivamente al servicio de salud.

Al **Servicio de salud** le corresponde evaluar y controlar el cumplimiento de los programas y la aplicación de las normas reglamentarias y técnicas. Este control lo realiza a través de la Dirección de atención Primaria, el Departamento de Programa de las personas y al Departamento de Finanzas.

El Departamento de Finanzas revisa la facturación por atenciones prestadas que presenta la municipalidad o la corporación según corresponda.

La Dirección de Atención Primaria tiene la obligación de supervizar y controlar las actividades del nivel primario de atención y evaluar el cumplimiento de lo programado.

El Departamento de Programas de las Personas supervisa y evalúa las acciones de salud que los establecimientos de atención primaria deben ejecutar respecto de las personas.

Al **Ministerio del Trabajo y Previsión Social**, le compete la fiscalización referente a verificar el cumplimiento de las disposiciones y obligaciones de carácter previsional a que la municipalidad o corporación está obligada. Del mismo, a la Dirección de Trabajo le corresponde fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral.

Las corporaciones creadas por la municipalidad son fiscalizadas por el **Ministerio de Justicia** con la finalidad de verificar el cumplimiento de sus normas estatutarias y de los fines para los cuales fueron creados.

Las corporaciones sean municipales o privadas, están obligadas a rendir cuenta documentada a la municipalidad de los fondos reestitidos por ella a título de subvención o aporte.

El servicio de salud administrado por la municipalidad está sujeta a la fiscalización de la **Contraloría Municipal**, la que puede realizar la auditoría interna de la unidad encargada de la administración del servicio de salud con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación y controlar la ejecución financiera y presupuestaria.

4.8 El financiamiento del servicio de salud municipalizado

4.8.1. **La Subvención del Servicio de Salud**

El Servicio de Salud respectivo paga a la municipalidad mensualmente una cantidad de dinero que se determina según el tipo y número de atenciones realizadas dentro del mes precedente. Para

tal efecto la municipalidad debe facturar mensualmente, dentro de los trece primeros días hábiles de cada mes, la totalidad de las prestaciones que se hayan otorgado en los establecimientos de salud traspasados de su comuna durante el mes anterior al de su facturación.

Esta facturación se hace a través de un formulario denominado "Facturación de Atenciones Prestadas por Establecimientos Municipal", FAPEM, cuyo objeto es registrar todas las atenciones que se otorgan en el nivel primario municipalizado. Este formulario se debe llenar en cada establecimiento de salud dependiente de la municipalidad, adjuntando las órdenes de atención ambulatoria que en dicho formulario se anotaron.

El Servicio de Salud paga a la municipalidad dentro de los diez días hábiles siguientes, a contar de la fecha de la recepción de la facturación, previa revisión por parte de su Departamento de Finanzas. Además, el Servicio de Salud, entrega a los establecimientos de salud en forma gratuita los insumos para los programas de alimentación complementaria y vacunaciones.

Para efectuar el cálculo del monto financiero facturado, se confecciona un resumen mensual con el total de acciones asistenciales realizadas durante el mes por cada tipo de prestación. Cada prestación tiene asignada una categoría y cada categoría está valorizada de acuerdo a un arancel fijado por FONASA. Posteriormente, el número total de cada tipo de prestación se multiplica por el arancel que le corresponde. La sumatoria de estos productos es el valor facturado mensualmente.

El arancel para las prestaciones ambulatorias del equipo de salud primaria es fijado por el Ministerio de Salud, mediante resolución ex enta. En él se incluyen todas las acciones de salud

expresadas en Unidades Arancelarias, U.A., cuyo valor está fijado actualmente en \$150. ¹⁶

La Unidad Arancelaria, U.A., es fijado por el Ministerio de Salud a proposición del Fondo Nacional de Salud mediante resolución exenta y su valor se determina cada vez que se reajustan las prestaciones del régimen de salud de la Ley N° 18.469, que regula la Modalidad de Atención Institucional y de Libre Elección.

Ejemplo de Cálculo.

a) Información mensual recolectada:

Acciones de salud	U.A	Total de acciones realizadas	Valor Unitario \$
consulta médica	5.33	6.000	150 x 5.33
consulta o control enfermera	1.65	8.500	150 x 1.65
visita domiciliaria matrona	2.50	0.600	150 x 2.50
educación de grupo por médico	5.50	200	150 x 5.50
desparasitación sarna y pediculosis (c/persona)	0.15	3.000	150 x 0.15
urgencia odontológica	3.15	5.000	150 x 3.15
pulpotomía	3.15	450	150 x 3.15
colocación vacuna (por dosis y cada una)	0.30	10.000	150 x 0.30

¹⁶ La Resolución Exenta N° 1824 del Ministerio de Salud, publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1989.

b) Valoración de las prestaciones:

Total	Acciones realizadas	Valor unitario	Valor total \$
6.000	Consultas médicas	799.5	4.797.00
8.500	Consultas o control enfermera	247.5	2.103.750
600	Visitas domiciliarias	375.0	225.000
200	Educación de grupo médico	825.0	165.000
3.000	Desparasitación sarna y pediculosis	22.5	67.500
5.000	Urgencia odontológica	472.5	2.362.500
450	Pulpotomía	472.5	212.625
12.000	Colocación vacuna	45.0	450.000
			<u>10.383.375</u>

En este caso el total facturado por el establecimiento de salud para el mes "n" sería de \$10.383.375.

Los recursos que las municipalidades o corporaciones reciben por concepto de prestaciones de salud son limitados, no pudiendo sobrepasar los montos máximos anuales y mensuales fijados. Este límite máximo fue impuesto desde mediados del año 1982 y continúa rigiendo hasta la fecha.

El Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo determina dichos montos por regiones, y las Intendencias regionales son las que determinan el monto máximo a recibir por cada municipalidad.

Este monto máximo mensual, recibir en los consultorios y postas de atención primaria de salud municipalizados, denominado "TECHO FAPEM", fue determinado en marzo de 1991 por una comisión formada por representantes del Ministerio de Salud y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa. Esta

comisión en la determinación de los incrementos de los montos del TECHO FAPEM, consideró las siguientes variables:

- aumento del porcentaje de reembolso en los consultorios del 90% al 100%;
- distribución de los techos regionales 1991;
- comportamiento de la facturación 1990;
- población de extrema pobreza; y
- población regional ponderada por factores de riesgo biomédico y social.

De acuerdo a lo anterior, el nuevo de TECHO FAPEM mensual distribuido por regiones quedó fijado en marzo de 1991, como sigue:¹⁷

Región	Aumento Porcentual	Monto Mensual	Aumento expresado en \$
Metropolitana	9,6	502.764.643	48.698.000
I	9,0	33.689.699	3.034.000
II	8,7	37.158.250	3.241.000
III	8,4	33.875.754	2.855.000
IV	9,5	60.831.464	5.779.000
V	9,7	121.187.500	11.792.000
VI	8,7	75.528.463	6.565.000
VII	9,4	132.853.234	12.537.000
VIII	10,9	179.635.916	19.570.000
IX	10,9	78.840.088	8.592.000
X	9,7	139.495.333	13.530.000
XI	5,3	14.932.910	786.000
XII	8,4	11.226.750	938.000

* Expresados en pesos de marzo de 1991.

¹⁷ FUENTE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa, Ministerio del Interior. Cuadro elaborado por el autor en base a datos proporcionados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa.

De estos montos cada Intendencia regional determina la distribución del Techo regional entre las comunas de sus jurisdicción.

4.9 Establecimientos de salud municipalizados

Los Establecimientos de Salud de atención primaria se encuentran divididos, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento Orgánico de los Servicios de Salud, Decreto Supremo N° 42 de Salud de 1980, en Consultorios Generales Urbanos, Consultorios Generales Rurales y postas rurales de salud.

A estos establecimientos de salud les corresponde realizar acciones de salud de atención ambulatoria de nivel primario y sobre el ambiente en distintos grados de complejidad y respecto de diferentes sectores de la población usuaria, tanto directa como indirecta de los servicios de salud.

Los consultorios generales urbanos tienen la responsabilidad de satisfacer las necesidades de atención ambulatoria del nivel primario de las poblaciones urbanas del territorio de su jurisdicción, para lo cual deben realizar las siguientes funciones:¹⁸

- a) realizar acciones de fomento y protección en beneficio de la salud de la población que debe atender;
- b) prestar atención profesional de medicina integral, de especialidades básicas y odontológicas cuando proceda;
- c) orientar y referir a los pacientes, cuando corresponda, a los establecimientos de mayor complejidad;
- d) realizar el control y seguimiento de enfermos crónicos cuya atención no precise de la intervención permanente de especialistas; dar atención de primeros auxilios en forma

¹⁸ Decreto Supremo N° 42, de salud publicado en el Diario Oficial el 30 de julio de 1980, artículo 68°.

oportuna y derivar, cuando corresponda, las situaciones de emergencia a la unidad respectiva;

- e) participar en las actividades de los programas sobre el ambiente; y
- f) participar en actividades intersectoriales que tiendan al desarrollo integrado de la comunidad.

Los consultorios generales rurales tienen por finalidad satisfacer las necesidades de atención ambulatoria del nivel primario y extender las acciones de salud a poblaciones pequeñas y a sus respectivas áreas de atracción rural, a través de atención ambulatoria, por lo que les corresponden las siguientes funciones:¹⁹

- a) ejecutar acciones de fomento y protección de salud respecto de la población residente en la localidad en que funcionen y en su área de atracción que no esté cubierta por las postas rurales;
- b) realizar acciones de coordinación y orientación técnica en la comunidad que permitan modificar o provenir situaciones ambientales que afecten a la salud de la población;
- c) prestar atención profesional médica y odontológica general, solucionando las situaciones de morbilidad de mayor frecuencia y menor complejidad, como también aquellas referidas por las postas rurales;
- d) referir a establecimientos de mayor complejidad los problemas que no puedan ser resueltos en su nivel y continuar el seguimiento y control posterior de los enfermos que habiendo sido tratados en un nivel superior de complejidad, requieren vigilancia posterior;
- e) realizar acciones conducentes a detectar los problemas sanitarios del ambiente y aplicar los mecanismos de coordinación que se establezcan con otras estructuras del sistema o ajenas a éste;
- f) otorgar atención de primeros auxilios en forma oportuna;

¹⁹ Art. 69 º, D.S. Nº 42 cit.

- g) supervisar y atender profesionalmente la solución de problemas relativos a personal y al ambiente en las postas rurales de Salud, según programas elaborados por la Dirección de Atención Primaria; y
- h) participar activamente en programas multisectoriales que tiendan al desarrollo integrado de la comunidad.

Los Consultorios Generales Urbanos y los consultorios generales rurales deben ser dirigidos por profesionales del área de la salud, cuyas atribuciones y funciones principales son:²⁰

- a) programar, dirigir, coordinar, supervisar, controlar y evaluar todas las actividades del establecimiento;
- b) efectuar en forma oportuna el diagnóstico de salud para formular adecuadamente los programas respectivos, controlando su ejecución y evaluando sus resultados;
- c) coordinar y ejecutar las acciones de salud que corresponda realizar al Consultorio, en relación con programas intersectoriales de desarrollo integral de la comunidad;
- d) programar y realizar reuniones periódicas con el equipo de salud para analizar el funcionamiento general del establecimiento;
- e) estudiar y comunicar a la unidad de la municipalidad o corporación encargada las necesidades de recursos humanos, físicos, insumos y además elementos que el Consultorio requiera y velar por su óptima utilización;
- f) mantener permanentemente informado al municipio o corporación y al Director de Atención Primaria del Servicio de Salud respectivo de la ejecución de las acciones de salud y de la marcha general del establecimiento;
- g) comunicar a los funcionarios de su dependencia las normas, directivas e instrucciones que deban conocer y velar por su adecuado cumplimiento;
- h) divulgar a la comunidad los programas que deben implementarse y adoptar las demás medidas necesarias para obtener su participación activa y colaboración en las acciones del Consultorio;

²⁰ Art. 70º, D.S. N° 42 cit.

- i) colaborar y detectar necesidades de adiestramiento del personal y velar por su bienestar;
- j) propiciar y realizar, con aprobación previa de la municipalidad o corporación y Dirección de Atención Primaria, actividades de investigación en aspectos sociales, administrativos, demográficos y epidemiológicos; y
- k) desempeñar las demás funciones y tareas que pueda delegarle la Dirección del Servicio o encomendarle el Director de Atención Primaria y/o el municipio o corporación del cual dependen.

Las postas rurales de salud tienen por objeto extender las acciones de salud a la población rural alejada de otro establecimiento asistencial, a través de actividades dirigidas a mantener y preservar la salud individual y colectiva. En consecuencia, desarrollan básicamente acciones de fomento y protección; ejecutan actividades sencillas de recuperación, derivando a establecimientos de mayor complejidad las situaciones que no puedan atender con sus medios.

Cada Posta Rural debe cubrir las necesidades de sectores de población de un área geográfica determinada, cuyos límites fija la Dirección de Atención Primaria considerando las características geográficas y las condiciones de accesibilidad y transporte locales.

La Posta Rural está a cargo de un auxiliar paramédico con residencia en la localidad, adiestrado para desempeñarse en estas funciones, y que actúa bajo la supervisión de un equipo profesional integrado por médico, enfermera, matrona u otros profesionales, según corresponda, los que efectúan visitas semanales o según el calendario fijado en la programación anual. Este equipo ejecuta, además, acciones asistenciales directas en los campos de su competencia y depende del director del consultorio general rural, o de quien la municipalidad o corporación haya designado para ejercer la dirección de salud de la comuna.

4.10 Consideraciones finales

Entre las ventajas del traspaso del servicio de salud se encuentra la aceptación de los servicios y el aporte municipal para el financiamiento del sector salud.

En general las comunidades locales han aceptado de muy buen grado el traspaso de los establecimientos de salud a las municipalidades, quedando ellos más cerca de los centros de gestión y con ello la posibilidad de ser escuchados en sus observaciones e inquietudes.

La mayoría de los alcaldes realizan periódicas reuniones con vecinos u organizaciones comunitarias, en las que éstos manifiestan, entre otros temas, su parecer sobre el funcionamiento del servicio de salud comunal.

Uno de los problemas que trae la administración del sistema traspasado es que el personal profesional que en él labora, queda desarticulado del profesional de los servicios de salud, marginándose de la experiencia hospitalaria de obtener becas de especialización y, en general, el sistema de atención primaria municipalizado no ofrece ni la expectativa de mejoramiento económico, ni de desarrollar experiencias profesionales atractivas. A mayor aislamiento geográfico y lejanía de centros poblados importantes, menor es la posibilidad que el servicio municipal tiene de contratar profesionales de la salud, los que no tienen ningún interés en ir a prestar sus servicios a lugares aislados por una baja remuneración y nulas expectativas de perfeccionamiento y desarrollo profesional.

Antes de los traspasos, para un profesional de la salud era atractivo ir a centros asistenciales apartados porque dicha destinación era transitoria y le permitía acceder en forma más ventajosa a una beca de especialización.

Este problema de la municipalización de salud que perjudica los lugares geográficamente aislados, puede elevarse a escala regional si en el proceso de regionalización hoy en discusión, no se contempla soluciones.

Otro problema serio de los trasposos es la indefinición de las relaciones entre el servicio y las municipalidades o las corporaciones municipales. Esta falta de normativa legal ha hecho que en muchos casos las municipalidades hayan rehusado cumplir las normas técnicas impartidas por el servicio de salud, y se haya confundido la acción técnica con la acción administrativa.

Los aportes hechos por las municipalidades a los servicios trasposados de salud y educación, en su globalidad, durante el año 1990 fue de mas de siete mil millones de pesos aproximadamente ²¹.

²¹ Fuente de información: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

1. Aylwin, Arturo; Alfonso Hugo y Oyaneder, Patricio: Análisis crítico del Régimen Municipal y Proposiciones para una nueva legislación. Editorial jurídica de Chile. Chile, 1971.
2. Bastidas, Lionel. Nueva Legislación Municipal. Editorial Eros, S.A.. Chile, 1976.
3. Borel, Edmundo y Mergudich, Claudio : Algunos Aspectos Administrativos del Gobierno Regional y Perspectivas de Desarrollo del Nuevo Municipio. Facultad, de Ciencia Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile. Chile, 1976.
4. Código Sanitario, Decreto con Fuerza de Ley N° 725. Publicado en el Diario Oficial el 31 de enero de 1968.
5. Código del Trabajo. Ley N°18.620. Publicada en el Diario Oficial el 6 de julio de 1987.
6. Constitución Política de la República de Chile de 1980. Editorial Jurídica de Chile. Chile, 1990.
7. Contraloría General de la República. Estatuto Administrativo Interpretado. Decreto con Fuerza de Ley N°338, de 1960, Chile, 1972.
8. Dirección de Presupuesto Traspaso de Servicios Públicos a las Municipalidades, manual de consultas. Ministerio de Hacienda. Chile 1980.
9. Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales. Ley N° 18.883. Publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1989.
10. Repertorio de Legislación y Jurisprudencia Chilena. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Editorial Jurídica de Chile. Chile, 1955.
11. Decretos Supremos N° 378; 379; 382; 409; 413; 416; 417; 419; 420; 421; 422; 423; 424; 425, y 2 de 1985 que establecen sede y territorio de los servicios de salud.
12. Ley Orgánica Constitucional de bases Generales de la Administración del estado. Ley N°18.575. Publicada en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 1986.
13. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Ley N° 18.695. Publicada en el Diario Oficial el 31 de marzo de 1988.

14. Ley Orgánica Constitucional de los Consejos de Desarrollo Regional de Desarrollo. Ley N°18.605. Publicada en el Diario Oficial el 6 de abril de 1987.
15. Ley de Rentas Municipales. Decreto Ley N° 3063 Publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1979.
16. Ley N°18.469 Regula el Ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud y crea un régimen de prestaciones de salud. Publicado en el Diario Oficial el 23 de noviembre de 1985.
17. Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Decreto Ley N° 1.263 Publicada en el Diario Oficial el 28 de noviembre de 1975.
18. Ley orgánica del Ministerio de Salud Pública. Decreto Ley N°2763. Publicada en el Diario Oficial el 3 de agosto de 1979.
19. Ley N° 18.933, crea la Superintendencia de Institutos de Salud Previsional Publicada en el Diario Oficial el 9 de marzo de 1990.
20. Ley N° 18.096, Transfiere a las municipalidades los comentarios. Publicada en el Diario Oficial el 25 de enero de 1982.
21. Ley N° 16.744. Sobre accidentes del trabajo. Publicada en el Diario Oficial el 1° de febrero de 1968.
22. Ley Orgánica de Ministerios. Decreto con Fuerza de Ley N° 7.912. Publicada en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 1927.
23. Ley N° 19.010. Terminación del Contrato del Trabajo. Publicada en el Diario Oficial el 29 de noviembre de 1991.
24. Loyola, V y Miranda, Ernesto. "Análisis del Nivel Administrativo de Consultorios de Atención Primaria Municipalizados" Revista de Administración en salud N° 10; PIAS Universidad de Chile. Chile, 1990.
25. Miranda, Ernesto. "Descentralización y Privatización del Sistema de Salud Chilena" Revista.
26. Manual para el traspaso de postas y consultorios a las municipalidades Subsecretaría de Salud, 1981.
27. Ojeda, Bernando. Servicios Traspasados. Editorial Jurídica Editorial Cono Sur Ltda. Chile.

28. Reglamento del Traspaso servicios públicos a las municipalidades. Decreto con fuerza de Ley N° 1-3063. Publicada en el Diario Oficial el 13 de junio de 1980.
29. Reglamento Orgánico de los Servicios de salud. Decreto Supremo N° 42. Publicado en el diario Oficial el 9 de diciembre de 1986.
30. Reglamento sobre los convenios que celebren los servicios de salud. Decreto con Fuerza de Ley N°36. Publicado en Diario Oficial el 27 de diciembre de 1980.
31. Resolución Exentas N°1824 del Ministerio de Salud, aprueba arancel del Régimen de Prestaciones de Salud de la Ley N°18.469, publicado en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1989.
32. Circulares, resoluciones y ordinarios de los Ministerios del Interior y Salud.
33. Rodríguez, Antonio. Legislación laboral Actualizada. Edias Editores Ltda. Chile, 1985.