

LA ADMINISTRACION COMUNAL Y SU PARTICIPACION EN LA DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Luis Gustavo Sepúlveda Gutiérrez
Profesor de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho, Universidad de Valparaíso

ANTECEDENTES GENERALES

El artículo 107 de la Constitución Política del Estado de Chile en su inciso segundo final, al referirse a la Administración comunal establece: "Las Municipalidades son Corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el proceso económico, social y cultural de la comuna...".

Este precepto constitucional recoge en sus principios toda una tradición que tiene sus raíces en la época lejana en la cual los conquistadores sentaron sus reales en las recónditas tierras del Chile Colonial.

En efecto, desde la instauración del Cabildo de Santiago por el conquistador don Pedro de Valdivia, hasta nuestros días, los cabildos —antecesores legítimos de las Corporaciones Municipales— tuvieron a su cargo el satisfacer las necesidades colectivas de sus comunidades de base, junto con ser depositarios del gobierno comunal.

Si nos detenemos a revisar sucintamente los anales históricos de nuestra formación nacional, encontraremos que fue preocupación fundamental de los primeros forjadores de nuestra nacionalidad el dar cumplimiento integral a tales propósitos.

Una de las primeras tareas al establecerse el Chile independiente en los albores de la Patria Vieja fue procurar que los criollos lograran alcanzar los rudimentos básicos de una Educación elemental, para lo cual don José Miguel Carrera exigió a las órdenes religiosas existentes el mantenimiento y creación de escuelas destinadas a la enseñanza de las primeras letras y del cálculo; propósitos que rubricaría al asumir la Junta de Gobierno por Decreto Supremo de 21 de agosto de 1812, mediante el cual disponía que las órdenes de monjas debían mantener y crear colegios gratuitos para niñas.

Más tarde, la Junta de Gobierno integrada por Francisco Antonio Pérez, José Miguel Infante y Agustín Eyzaguirre dicta un Reglamento relacionado con la Educación Elemental, estableciendo que en toda ciudad, villa y pueblo que tuviera cincuenta vecinos debía existir una Escuela de primeras letras costeadas por los vecinos del lugar y, en caso de no haberlas, el jefe de la provincia respectiva debía proponer "los arbitrios para su establecimiento".

Años más tarde, luego del período denominado de la Reconquista por los historiadores, al afianzarse el Chile independiente, el Director Supremo Don Bernardo O'Higgins una de sus primeras medidas fue restaurar la vigencia del Decreto dictado por Carrera de 1812, mediante el cual se ordenaba a las diversas

órdenes religiosas y conventos mantener escuelas gratuitas a su costa, entregando la tuición del cumplimiento de tales disposiciones a los Cabildos.

Posteriormente en la Constitución de 1818 al referirse a los Cabildos estatúa que "Los Cabildos deberían fomentar el adelantamiento de la población, industria, educación de la juventud, hospicios, hospitales y cuanto sea interesante al beneficio público..." (Cap. VI, C.P. 1818), disposiciones que trataría de reforzar en la Constitución de 1822 al destinarle un Capítulo Unico a la Educación Pública en el Título VII (arts. 230 al 234).

Mención aparte nos merecen las disposiciones de la denominada Constitución Moralista de Egaña de 1823 que asignaba a las Municipalidades la función de "desarrollo de la Educación" (art. 220), entregando a los inspectores, prefectos y regidores esta responsabilidad.

En la Constitución Liberal de 1828 al referirse a las Municipalidades, les encomendaba la responsabilidad de "establecer, cuidar y proteger las Escuelas de primeras letras y la educación pública en todos sus ramos".

Durante la presidencia de don Joaquín Prieto se dicta —bajo la inspiración de Portales— un Decreto por el cual se recordaba que el congreso de plenipotenciarios del 14 de septiembre de 1830 decretaba la devolución de las temporalidades a los regulares, con la condición previa de que se estableciera en cada convento una escuela de primeras letras, conforme al plan general que dicte el Ejecutivo.

El citado cuerpo legal del 12 de julio de 1832 ordenaba que en todos los conventos regulares debían establecerse escuelas gratuitas de primeras letras de cuenta de los conventos; junto con conminarles a abrirlos en el plazo de un mes bajo el apercibimiento de que las abrirían las mismas municipalidades a costa del presupuesto de los conventos (Boletín de Leyes y Dtos. Tomo V, p. 198).

En la Constitución de 1833 se afianzaría en forma definitiva la responsabilidad de las municipalidades en la tareas de educación y salud al establecerse en el Cap. IX, art. 128, números 2 y 3, que sería misión fundamental "cuidar de las escuelas primarias y demás establecimientos de Educación que se paguen con fondos municipales".

Responsabilidad que sería recogida integralmente por la Constitución de 1925, la cual incorporaría textualmente tales preceptos del siglo pasado en el artículo 105 N^{os} 2 y 3.

En la actual Carta Fundamental de 1980, ya iniciábamos diciendo que el artículo 107 ampliaba el espectro de las responsabilidades edilicias al encomendarle "la satisfacción de las necesidades de la comunidad local", disposición en perfecta relación con las disposiciones de la Constitución tendientes a una administración funcional y territorialmente descentralizada, en los términos del art. tercero de la Constitución de 1980.

Más adelante, en el inciso cuarto del citado artículo 107 establece que "Los Municipios y demás servicios públicos existentes en la respectiva comuna, deberán coordinar su acción en conformidad a la Ley" (art. 107 final C.P. 1980), situación que cristalizaría a mediados de 1980 mediante un DFL.

EL TRASPASO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
DE EDUCACIÓN Y SALUD A LOS MUNICIPIOS

Antecedentes jurídicos

Cuando se dicta el D.L. 3.063 sobre Rentas Municipales, del 29 de diciembre de 1979, nada hacía presumir a los sectores de Educación y Salud que ese cuerpo normativo pasaría a constituirse en la base angular sobre la cual se sustentaría la administración de dichos servicios en el futuro.

En dicho cuerpo legal, al referirse circunstancialmente a la forma como se integrarían los ingresos municipales, se hacía mención a la creación de un "Fondo Común Municipal" que se distribuiría entre todas las municipalidades del país (art. 38 D.L. 3.063).

Al referirse a estas materias, se regulaba la forma como debían distribuirse estos fondos, formados básicamente por la percepción del impuesto territorial, entre aquellos organismos destinados a prestar servicios a la comunidad.

Luego se agregaba en el inciso segundo del art. 38 que las Municipalidades: "Además podrán tomar a su cargo servicios que *están siendo atendidos por organismos del sector público o del sector privado*" . . . , disposición que entregaba a las autoridades edilicias la discrecionalidad para la atención directa e inmediata de las necesidades prioritarias de sus respectivas comunidades.

El citado cuerpo legal facultaba al Presidente de la República para que dentro del plazo de 180 días dictara un reglamento destinado a contener directivas más específicas sobre la materia. En dicho reglamento —se agregaba— se debía establecer:

— Los procedimientos para perfeccionar la transferencia de activos, recursos financieros y del personal al sector municipal.

— La determinación del régimen estatutario del personal; junto con establecer las normas especiales para la administración financiera de los servicios que se transfieren (art. 38 D.L. 3063/79).

EL REGLAMENTO DEL TRASPASO

En virtud de las facultades entregadas al Presidente de la República, éste dicta el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de fecha 2 de junio de 1980 (D.O. 13 de junio), mediante el cual se daba cumplimiento a lo establecido en el art. 38, inciso tercero, en relación a las normas reguladoras del traspaso de aquellos servicios públicos que los Municipios estimaran conveniente tomar a su cargo.

El citado cuerpo legal contiene normas generales especialmente destinadas a regular la inversión de los recursos provenientes del Fondo Común Municipal creado por Decreto Ley. 3063.

En ellas se establece el procedimiento que regula el traspaso de servicios del sector público, sus activos, recursos financieros y humanos, junto con determinar el sistema de control al cual deben someterse todos estos recursos traspasados.

Sin embargo, aún no se vislumbra la forma como habría de afectar al sector de salud y educación salvo por lo preceptuado en el artículo tercero, inciso segundo, que expresamente establece: "*Por lo que se refiere específicamente a establecimientos educacionales y a los que realizan prestaciones de salud, en su gestión por las Municipalidades y en cuanto a la supervigilancia y fiscalización, quedarán sujetos a las mismas normas aplicables a los establecimientos de uno y otro género, que pertenecen o se explotan por particulares*".

Sería a partir de estas disposiciones que se daba comienzo en Chile a un sistema de administración descentralizada mediante el cual el órgano administrador por excelencia —Ejecutivo— entregaba a organismos autónomos la atención de aquellas necesidades básicas que requiere la comunidad social.

PROCEDIMIENTO GENERAL

El DFL. 1/3063 en su artículo quinto regula las formalidades a las cuales se deben someter aquellas municipalidades que estimaren conveniente tomar a su cargo un servicio atendido por algún organismo del sector público, fijando las condiciones que debía reunir el convenio de traspaso, el cual debía contener:

- a) Una descripción circunstanciada del servicio que toma a su cargo, especificando derechos y obligaciones que tal servicio implica.
- b) Individualización de los activos muebles e inmuebles que se transfieren.
- c) Nómina del personal y régimen jurídico al que se encuentran sometidos.
- d) Recursos financieros asignados al servicio, cualquiera que sea su origen o naturaleza.

El citado convenio debería ser aprobado por Decreto Supremo del Ministerio respectivo y su vigencia rige desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial, cuyos aspectos fundamentales trataremos de analizar en los párrafos siguientes.

INCORPORACIÓN DE LOS ACTIVOS

Los bienes muebles de los servicios traspasados deberán constar en los inventarios respectivos, dándoles de baja del correspondiente organismo público, siendo incorporados al municipio respectivo.

Los inmuebles, por su parte debían transferirse mediante la inscripción en el Registro respectivo del Conservador de Bienes Raíces, la cual se practicará con el solo mérito de la copia autorizada del convenio y del Decreto Supremo que lo aprueba (art. 7 DFL. 1/3063).

Meses más tarde estas disposiciones se verían complementadas por el Decreto Ley 3476 de 4 de septiembre del mismo año —1980—, que regula las normas sobre subvenciones de colegios particulares, al establecer en su artículo 21 que se autoriza a la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos para que pueda entregar en comodato a las Municipalidades los bienes raíces o edificios de su propiedad destinados a servir a la educación, facultándose a su vez en estas disposiciones para que éstas puedan conceder el uso de los bienes a terceros por un plazo máximo de noventa y nueve años.

ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Los recursos se dividen en Ordinarios y Extraordinarios. Cada Municipio recibe el respectivo servicio con los recursos presupuestarios asignados ordinariamente a ellos, dentro del presupuesto corriente del Ministerio respectivo, destinados a financiar los gastos de operación y funcionamiento del mismo.

Se toman como base para el cálculo, los recursos destinados al efecto en el año anterior al traspaso, actualizando su monto de conformidad a los índices correspondientes.

Además, cada municipalidad podrá hacer uso de sus propios recursos y aquellos provenientes del Fondo Común Municipal, establecido en el art. 38 del DFL. 3063 sobre Rentas Municipales.

La ley les permite al mismo tiempo, asimilarse al régimen de subvenciones establecidas para los colegios particulares regulados en el D.L. 3476/80 de acuerdo a una tabla variable calculada en base a Unidades Tributarias, de acuerdo al nivel educacional respectivo.

RECURSOS EXTRAORDINARIOS

Como una forma de estimular e incentivar a las respectivas municipalidades para que asumieran la administración de los servicios públicos de Educación y Salud, mediante el D.L. 3477 del 2 de septiembre de 1980, se establece que el Presidente de la República mediante Decreto Supremo del Ministerio de Hacienda, otorgaría a aquellas municipalidades que tomaran a su cargo en forma definitiva estos servicios, aportes extraordinarios y por una sola vez, ascendentes a un 5% del gasto de remuneraciones que significaba el servicio de municipalidades que asuman a su cargo estos establecimientos durante el año 1980; de un 4% de dicho gasto respecto de los servicios que tomen a su cargo en el año 1981; y de un 3% del mismo gasto, si los servicios se asumen durante el año 1982.

CONTROL DE LOS RECURSOS

La ley regula la forma como se han de suministrar los respectivos recursos entregados a las municipalidades para este efecto, exigiéndoles que deben llevar un presupuesto separado respecto de cada nuevo servicio, quedando sujeto su control a las disposiciones del D.L. 1263 de 1975 del Ministerio de Hacienda que regula la administración financiera del Estado (art. 9 DFL. 1/3063/80).

Junto con fijar este sistema de control, se agrega que, sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Contraloría General de la República, de acuerdo a la legislación vigente, para el control del destino de los recursos del Fondo Común Municipal y atendidos los objetivos del art. 38 del D.L. 3063 de 1979 que le dio origen, los Ministerios de Hacienda y del Interior podrán requerir de este organismo Contralor que efectúe las auditorías que estime convenientes.

Si derivado del correspondiente informe, se determina que existe una desvirtuación de estos objetivos, por resolución de los ministerios anteriormente citados —y previo el trámite de Toma de Razón— podrá ordenarse la suspensión de la entrega de fondos con cargo de estos recursos, hasta por dos ejercicios presupuestarios (art. 10 DFL 1/3063).

SITUACIÓN DEL PERSONAL DE LOS SERVICIOS

En relación al personal dependiente de estos servicios, debían traspasarse todos aquellos que se encontraban laborando en ellos, de acuerdo a las siguientes disposiciones:

1. Este personal no será considerado dentro de la respectiva dotación máxima fijada al municipio respectivo.
2. Las normas jurídicas aplicables a este personal serán las del Código del Trabajo, regulándose en consecuencia sus relaciones contractuales en base a las disposiciones del sector privado, tanto en lo concerniente a derechos y obligaciones, cuanto a sueldos y salarios.

No obstante lo anterior, se permite a todo el personal afecto a estas medidas, un derecho de opción consistente en que dentro del plazo de seis meses contados desde la fecha del traspaso podrán optar por el régimen previsional y de remuneraciones a que estaba afecto. Esta opción debería ejercerse en un solo todo,

sin que pudiera dividirse entre régimen previsional y sistema de sueldos y salarios.

La falta de opción dentro de estos plazos significaría la voluntad de cambiar de régimen previsional y salarial.

3. Los cargos vacantes en el organismo traspasado se entenderían suprimidos dentro del respectivo servicio, disminuyendo la planta en la misma cantidad.

La aplicación del presente convenio en el traspaso, especialmente de los servicios de Educación, daría motivo para la configuración de una serie de figuras jurídicas y problemas que serían resueltos en parte por sucesivos dictámenes de la Contraloría General de la República y Superintendencia de Seguridad Social, como analizaremos más adelante.

LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS POR CORPORACIONES DE DERECHO PRIVADO

Frente a las nuevas alternativas propuestas a las Corporaciones Municipales, el Ejecutivo agrega una nueva opción, mediante la modificación del DFL. 1/3063/80, agregando nuevos artículos por el DL. 3477 que en su artículo 12 permitía a las municipalidades, a su vez, traspasar la administración de estos servicios a Corporaciones de Derecho Privado regulados por el Título XXXIII del Código Civil (art. 12 DL. 3477 del 2 de septiembre de 1980).

Las nuevas disposiciones permiten a los municipios entregar esta administración a Corporaciones de Derecho Privado de las cuales podía formar parte la misma corporación edilicia, creándolas para este efecto o entregándolas simplemente a corporaciones que no persiguieran fines de lucro.

Frente a esta nueva modalidad, distinguiremos en consecuencia dos tipos de corporaciones que estarían en condiciones de asumir esta administración: corporaciones de origen municipal creadas como personas jurídicas de Derecho Privado y Corporaciones de Derecho Privado sin fines de lucro creadas por particulares para este efecto, cuyos rangos distintivos son los siguientes:

CORPORACIONES DE ORIGEN MUNICIPAL

Este tipo de corporaciones se constituye en virtud de las disposiciones establecidas en el Código Civil, Título XXXIII que norma las personas jurídicas de Derecho Privado, con las siguientes características específicas:

1º La presidencia de estas corporaciones debe quedar radicada en el alcalde, el cual tiene la facultad de delegar sus funciones en la persona que estime conveniente.

2º El número de directores que fija la ley para este tipo será de cinco y su desempeño será concejil, esto es, sin remuneración.

3º Los recursos podrán tener origen fiscal o municipal, pasando a constituirse en los ingresos propios de cada una de ellas, correspondiente a prestación de servicios.

4º La fiscalización y control de la administración de los recursos entregados o asignados a estas corporaciones, quedan entregados o asignados a la Contraloría General de la República, no siéndole, en consecuencia, aplicables las normas del Decreto Ley 1.263 que regula las normas sobre administración financiera del Estado.

5º La gestión financiera de estas personas jurídicas debe ajustarse a las disposiciones que rigen para el sector privado.

Una gran cantidad de corporaciones de esta naturaleza fueron creadas por las municipalidades que asumieron la administración de los servicios atendidos por el sector fiscal, especialmente en el ámbito de la educación, entregando en consecuencia, la responsabilidad de la administración de estos servicios a directivas independientes que gozan de una mayor autonomía en la administración de tales establecimientos mediante la designación de gerentes con plenos poderes de administración, responsables de su gestión ante el Directorio de la Corporación. Normalmente asumieron la denominación de Corporaciones de Desarrollo Social.

CORPORACIONES DE DERECHO PRIVADO CREADAS POR PARTICULARES

Para los efectos de asumir la administración de un establecimiento educacional —o de salud— pueden crearse corporaciones privadas por particulares sujetas a las siguientes condiciones y características:

1. Se constituyen en virtud de las disposiciones del Código Civil que regula las personas jurídicas de derecho privado.

2. El número de personas es indeterminado.

3. El número de directores a cargo de una corporación será mínimo tres, que actuarán como presidente, secretario y tesorero.

4. No persiguen fines de lucro.

5. Las municipalidades pueden otorgarles la administración de los servicios transferidos, autorizándoseles para entregarles, incluso, los bienes inmuebles en comodato para la mantención del respectivo servicio (art. 12 DL. 3477 Mod. DFL. 1)

6. Su administración es independiente de la municipalidad, regulándose sus actuaciones por las normas del sector privado.

7. Su fiscalización y control quedan entregados a la Contraloría General de la República.

Este tipo de corporaciones pueden ser organizadas por los propios profesores y personal que labora en los establecimientos traspasados, situación que se ha dado con cierta frecuencia, pero que en la práctica se desconoce que alguna municipalidad haya hecho entrega de alguno de los servicios traspasados a este nuevo tipo de corporaciones privadas, creadas al amparo de la legislación vigente.

SITUACIONES PLANTEADAS CON EL TRASPASO

Una vez producidos los cuerpos legales anteriormente comentados, en forma gradual y muy lentamente, al comienzo, en forma más acelerada y general, luego, se inicia este proceso *sui géneris* de descentralización de la administración de los servicios públicos de educación y salud al área municipal.

A fines de 1980 fueron muy pocos los establecimientos traspasados, siendo la VII Región del Maule, la primera en hacerlo, para luego continuar con la V Región.

Ya a mediados de 1981, el traspaso se hizo general en el campo educacional, llegando a alcanzar un 80% el número de establecimientos educacionales traspasados.

Desde el comienzo, la mayoría de los municipios optaron por crear corporaciones de Derecho Privado para su administración, de modo de ofrecer al nuevo sistema un camino expedito, al margen de las estructuras legales que regulan el funcionamiento municipal.

De acuerdo a las normas jurídicas inicialmente comentadas, comenzaron a plantearse situaciones legales que motivaron sucesivos dictámenes de Contraloría

para resolverlas, especialmente en relación a la situación de los funcionarios públicos de los servicios traspasados.

INEXISTENCIA DE EXPIRACIÓN OBLIGADA DE FUNCIONES

El traspaso de establecimientos educacionales a las municipalidades, no implica para el personal de la respectiva escuela una expiración obligada de funciones, que les permita configurar la causal de jubilación contenida en el art. 12 del DL. 2448 de 1979, porque la frase "los cargos que queden vacantes se entenderán suprimidos", constituye sólo una ficción legal para evitar que dichos empleos sean nuevamente provistos (Dictámenes N^{os}. 14.758, 16.981 y 18.209 de 1981).

SOBRE PROCEDENCIA DE JUBILAR CON LA ÚLTIMA RENTA

El personal que se encontraba ejerciendo funciones al 13 de junio de 1980 y que se desempeña en escuelas traspasadas podrá acogerse a la jubilación contemplada en el art. 23 de la Ley 14.836, modificada por los artículos 23 y 36 de las leyes 15.263 y 16.617 respectivamente, siempre que mantenga el régimen previsional que le era aplicable, careciendo de tal derecho quienes se encuentren afiliados a una Administradora de Fondos de Pensiones (Dictamen 18.733 de 1981).

DERECHO A COBRAR DESAHUCIO

El personal traspasado aunque no exista a su respecto interrupción de su desempeño funcionario, por la sola circunstancia de cambiar de régimen estatutario tiene derecho a cobrar su desahucio (Dict. 16.073 de 1981).

BENEFICIO DE ASIGNACIONES ESTABLECIDAS EN EL DL. 3551

Procede otorgar la asignación establecida en el art. 40 del DL. 3551 de 1981 al personal docente de establecimientos educacionales traspasados a las municipalidades, que conserven el régimen de remuneraciones que les regía con anterioridad al traspaso. Dichos funcionarios se encuentran afectos a todas las modificaciones que experimente el sistema regido por el DL. 2327/78 (Dict. 1908/1982). Este beneficio supone, desde luego, que el funcionario haya hecho uso del derecho de opción contemplado en el art. 4, inciso 3 del DFL 1/3063 dentro de los seis meses de efectuado el traspaso.

CONTINUIDAD EN SU CALIDAD JURÍDICA PARA EFECTOS DISCIPLINARIOS

La prohibición del DFL 338/60 art. 24 afecta a docente exonerado de educación fiscal por aplicación de medida disciplinaria expulsiva para ser contratado por municipio para desempeñarse en establecimientos traspasados, ya que este personal, incorporado al servicio después del traspaso del establecimiento, ostenta la misma calidad jurídica de funcionario público que mantiene el personal traspasado (Jur. 3945, N 82) Contraloría General de la República).

Como éstas existieron y siguen subsistiendo un sinnúmero de interrogantes que habrán de ir siendo resueltas con el correr de los meses.

Sin embargo, aún subsisten dudas en cuanto a la situación jurídico-administrativa de los docentes en sus vinculaciones con el Ministerio de Educación que

conserva para sí sus atribuciones de índole académica, a través del equipo de supervisores técnicos, encargados de velar por la eficiencia académica del sistema.

En efecto, frente a irregularidades de tipo técnico pedagógico comprobadas, ¿qué tipo de sanciones es dable aplicar? ¿Cuál sería el órgano encargado de ello? ¿Qué sucede, por ejemplo, al decretarse un feriado escolar por disposiciones del Ministerio de Educación en relación con el personal, auxiliar y administrativo? ¿Qué fuerza legal tienen estas disposiciones que puedan impedir que los empleadores ocupen a este personal de su directa dependencia en labores de carácter técnico-administrativo? Mucho queda por definir y resolver indudablemente.

RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO POR ALUMNO

Mención aparte nos merece el régimen aplicable para el otorgamiento de subvenciones a este tipo de establecimientos educacionales, al tener como base el promedio de asistencia del alumnado a las aulas, con las consiguientes disminuciones de alumnos en época de invierno o ubicados en lugares apartados del territorio nacional, régimen que nos parece del todo injusto, toda vez que este procedimiento puede distorsionar todos los objetivos tenidos en consideración al instaurar este nuevo sistema de administración descentralizada.

La puesta en vigencia del nuevo sistema, sin duda alguna, que nos plantea un desafío que los hombres de derecho no podemos menos que acoger, tratando de auscultar en las fuentes mismas de los hechos, los sucesivos problemas e interrogantes que habrán de ser resueltas.

Para este y otros propósitos nos abocamos a la tarea de formularnos un diseño exploratorio tendiente a auscultar esta realidad.

A ello obedeció una investigación exploratoria realizada en la ciudad de Viña del Mar en algunos establecimientos dependientes de la Corporación Municipal Viña del Mar para el Desarrollo Social cuyos aspectos fundamentales trataré de consignar breve y sucintamente a los párrafos siguientes:

CONSTITUYENTES DEL PROBLEMA

Nos formulamos como constituyentes básicos del diseño los siguientes:

1º Existencia de una serie de servicios públicos traspasados al régimen de administración municipal.

2º Vigencia de una serie de disposiciones legales que son aplicables dentro del nuevo sistema.

3º Creación de nuevas estructuras jurídicas destinadas a la aplicación y puesta en marcha del nuevo sistema de administración.

4º Existencia de una gran cantidad de funcionarios públicos traspasados a la nueva modalidad que han visto alteradas sustancialmente sus relaciones jurídicas con sus eventuales empleadores.

5º Convergencia de una serie de intereses de carácter jurídico y económico que es necesario y conveniente resolver a la brevedad.

6º Carencia de información adecuada acerca de la efectividad del nuevo sistema.

SISTEMA DE HIPÓTESIS

Para la concreción del diseño de investigación nos formulamos el siguiente marco sistémico de Hipótesis:

1. *Hipótesis generales*

Ht. El nuevo sistema de administración educacional bajo el gobierno comunal, proporcionará una mayor participación de la comunidad organizada en la conducción del sistema.

H₁ Los establecimientos bajo el nuevo régimen contarán con mayores recursos para su tarea educativa.

H₂ Las necesidades de los establecimientos serán atendidas con mayor prontitud y eficiencia.

H₃ Existirá una mayor racionalización en la distribución de los alumnos en los diversos establecimientos educacionales bajo la dependencia de las nuevas autoridades.

H₄ Existirá un mayor control y eficiencia en la forma de conducción del proceso administrativo a nivel de cada establecimiento.

H₅ Se mantendrán los beneficios y conquistas gremiales obtenidas por el magisterio chileno.

H₆ Habrá mayores posibilidades de aprovechar las capacidades y potencialidades de los docentes dentro del nuevo sistema de administración.

Formulación del Diseño

Por las características de la muestra optamos por un diseño estratificado aleatorio, seleccionando la muestra al azar.

Instrumento

Se diseñaron dos tipos de instrumentos tipo Survey dirigidos al personal Directivo Docente y Docente de un determinado número de establecimientos seleccionados al azar, adoptando el mismo procedimiento para elegir las muestras.

Los aspectos básicos a medir consideraron:

- a. Régimen de funcionamiento.
- b. Sistema de financiamiento.
- c. Gestión administrativa del Directivo Docente.
- d. Situación funcionaria.
- e. Aspectos Técnico-pedagógicos.

Muestra

La muestra estuvo integrada por un $N = 185$ tomada de 10 establecimientos, todos seleccionados mediante un muestreo estratificado aleatorio al azar.

Interpretación de datos

Una vez recogida la información procesada y analizada se llega a las siguientes conclusiones:

I. *Régimen de funcionamiento del Establecimiento*

1.1. La población escolar aumentó en relación al año 1981 en Viña del Mar, aproximadamente en un 10% en los cursos superiores, disminuyendo en los inferiores.

1.2. Se mantuvo el régimen de doble jornada.

1.3. El número de docentes de los establecimientos se mantuvo y en un 20% aumentó.

2. Régimen de financiamiento

El sistema financiero en su totalidad ha mejorado (mediados de 1982), al disponerse de fondos propios aportados por la Corporación Municipal Viña del Mar, destinados a gastos del establecimiento, en relación al número de alumnos atendidos.

3. Vinculaciones con la comunidad

Se han intensificado los vínculos con la comunidad mediante el establecimiento de convenios con organizaciones vivas de la comunidad.

II. Situación del Docente y Directivo

1. Gestión administrativa

1.1. Un 80% estima que existen más facultades de tipo administrativo.

1.2. Se mantienen las condiciones de tipo técnico mediante el sistema de supervisión de los equipos de Secretaría Ministerial de Educación.

2. Situación funcionaria

2.1. Existen vinculaciones contractuales bajo el régimen del DL. 2.200 y Ley 18.018.

2.2. Conservan los beneficios laborales sustentados por el DFL. 338/60.

2.3. El régimen de remuneraciones corresponde al establecido para el sector público, al haber hecho la totalidad uso del derecho de opción del art. 4, inc. 3 DFL. 1.

2.4. Reconocen que su situación profesional y funcionaria es estacionaria por la falta de líneas generales de conducción, reconociendo que se les ha brindado oportunidades.

CONTRASTACIÓN DE LAS HIPÓTESIS CON LA INFORMACIÓN RECOGIDA

H_t. Esta hipótesis nos formulaba la existencia de una mayor vinculación con la comunidad, situación que comprobada se ha iniciado gradualmente.

H₁. Existe una mayor disponibilidad de recursos para la atención de las necesidades básicas de los establecimientos.

H₂. Atendida la directa relación entre administrador y administrados las necesidades circunstanciales son atendidas con prontitud.

H₃. Hay una tendencia marcada a una mayor racionalización en la distribución del alumnado de Viña del Mar, mediante la coordinación del Departamento pedagógico de la Corporación Municipal.

H₄. Por los antecedentes contrastados se observa un mayor control y eficiencia en la conducción del proceso.

H₅. Los Docentes y Directivos Docentes en su totalidad han conservado sus regímenes de remuneraciones.

H₆. Esta hipótesis de carácter proyectivo está sujeta a confirmación una vez transcurridas nuevas etapas del proceso.

CONCLUSIONES

Al dar término a estas breves reflexiones en torno a las normativas dictadas para tender a una gradual descentralización de algunos servicios de la administración pública, como un esfuerzo para poner en acción aquellos principios constitucionales que así lo determinan, lo hemos hecho con la íntima esperanza de que todas aquellas medidas de bien público que permitan entregar un mejor servicio a la comunidad, a través de la directa vinculación de sus necesidades a las autoridades de base, tengan el éxito esperado.

A nosotros como hombres de Derecho sólo nos cabe estar presentes cuando la normalidad lo exija y la defensa de los derechos de los administrados así lo haga aconsejable, estando prestos a colaborar en todas aquellas iniciativas de bien público que permitan que la autoridad cumpla cabal e integralmente el servicio a sus comunidades de base, estando ciertos que de esa única manera se harán realidad los preceptos constitucionales que garantizan una sana convivencia y un adecuado servicio a la comunidad.