

LA ADMINISTRACION SOCIAL EN CUATRO CONSTITUCIONES HISPANOAMERICANAS

(COLOMBIA, MEXICO, URUGUAY, CHILE)

1. LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA

En el texto constitucional colombiano se pueden encontrar ciertas bases para el desarrollo legal de las diversas ramas de la Administración social. En ellas se observa la recepción de doctrina correspondiente a la primera fase de revisión de la finalidad del Estado, o sea la etapa de la justicia social y sólo indiciaria y fragmentariamente, las correspondientes al Estado del bienestar.

De esta segunda etapa hay una buena anticipación en alguna norma de la reforma de 1936 y muy poco más en la correspondiente al plebiscito de 1957. En estas dos reformas y en la de 1945 se contienen prácticamente todos los preceptos incorporados de este orden.

1.1. *Administración Laboral*.—Sus bases constitucionales son las ya citadas anteriormente, o sea los artículos 17, 32 y 164. La Administración Laboral procede de la primera etapa del Estado social, y es, o suele ser por ello, la primera en el tiempo. En este sentido se confunde, en parte, con declaraciones de tipo general como la contenida en el artículo 16 al consignar los deberes sociales del Estado.

1.2. *Administración Económica*.—Las nacionalizaciones realizadas con un fin de justicia distributiva y luego la creación de Empresas de interés social por el Estado le fueron implicando en tareas económicas, cuya gestión corresponde al nuevo género de Administración. Los artículos 32 y 62 se refieren a Empresas públicas o a Empresas «en las que tenga parte principal el Estado».

Aparte de la creación de un sector público de la economía, la publicación de la misma, realizada a través de la planificación, aparece discretamente en:

los artículos 76 («Corresponde al Congreso: 4.º Fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional...»), 81 (que exige la «mayoría absoluta de los votos de los miembros que forma la Comisión Permanente, y asimismo la mayoría absoluta de votos de los miembros que componen cada Cámara» para la expedición de las leyes que modifiquen, reformen o deroguen la ley aprobatoria de un plan) y el apartado 20 del antes citado artículo 76, que revela una orientación hacia el planeamiento vinculante al decretar el fomento de «las Empresas útiles o benéficas, dignas de estímulo y apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes».

1.3. *La Administración de la Educación.*—El liberalismo centralista europeo declaró, paradójicamente con su no intervencionismo, función suya a la Educación. Por ello no es extraño encontrar un intento de armonización entre la libertad de enseñanza y la «suprema inspección y vigilancia», correspondiente al Estado en el artículo 41.

A la misma norma se incorporó el artículo 14 del Acto legislativo número I de 1936, estableciendo «la enseñanza primaria gratuita... en las escuelas del Estado y obligatoria en el grado que señale la ley».

Sin embargo, la moderna Administración educacional se funda en la aplicación masiva de la idea de igualdad a toda la población del Estado, o sea, en la democratización, universalización y permanencia de la Educación. Con ello se trata de llevar todos los grados de la misma a todos los ciudadanos, por supuesto que sin distinción de clases o niveles de renta. En este sentido, sólo la incorporación del artículo II del Plebiscito de 1957 parece dar cabida a una masificación de la Educación al declarar que «a partir del 1.º de enero de 1958, el Gobierno Nacional invertirá no menos del 10 por 100 de su Presupuesto general de gastos en Educación Pública». Con ello se consagra implícitamente a la Educación como una de las diez primeras atenciones del Estado, singularmente en el aspecto financiero, siempre de gran importancia demostrativa.

1.4. *Administración Asistencial.*—En este campo el Estado liberal realizaba ya una acción de Beneficencia, que no constituye realmente un precedente, pues va acompañada de una característica que lo descalifica como tal. Ella es la subsidiariedad correspondiente al no intervencionismo.

En la nueva Administración Asistencial no existe la subsidiariedad, sino, muy al contrario, la fundamentalidad creciente de una tarea que ha pasado a ser de excepcional valor entre las del Estado.

En la Constitución colombiana no se contempla ningún supuesto de este

orden. Los artículos 19 y 187, 1.º, se refieren a la asistencia pública, que se deberá prestar «a quienes, careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirla a otras personas, estén físicamente incapacitadas para trabajar». En el artículo 54 se alude expresamente a la Beneficencia pública. En todo caso, puede pensarse en una Administración Asistencial sólo para trabajadores, a tenor del artículo 17 («El trabajo... gozará de la especial protección del Estado»), pero sin que haya bases que establezcan el derecho de los ciudadanos a la asistencia.

2. LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

2.1. *La Administración Laboral.*—El artículo 123 contiene, además de una prolija declaración de los derechos de los trabajadores, varias normas que establecen estructuras administrativas.

La Administración Laboral, como correspondiente todavía a la etapa de intervención estatal en los enfrentamientos sociales, limitándose a crear aquellos servicios que han de obligar a las Empresas al cumplimiento de sus obligaciones con los trabajadores. Se crea, pues, una Administración normativa y jurisdiccional que estipula y consagra derechos lesionados por las Empresas, pero raramente se organiza una Administración de prestación de servicios por el Estado, pues el protagonismo estatal suele ser posterior a la etapa en que aparece la revisión del contrato de trabajo, de la propiedad y de la Empresa. El protagonismo en las prestaciones corresponde todavía al sector privado, y la Administración laboral se establece fundamentalmente para exigirselas.

Los órganos establecidos en el artículo citado son los siguientes:

1.º Las Comisiones Regionales, integradas por representantes de los trabajadores, de los patronos y del Gobierno, que se preceptúan en el apartado VI, con la finalidad de establecer los salarios mínimos.

2.º La Comisión Nacional, integrada en forma análoga, a la cual deben someterse para su aprobación las decisiones de las Comisiones Regionales.

3.º La Comisión Nacional, también compuesta por representantes del Gobierno, de los trabajadores y de los patronos, que deben fijar el porcentaje de participación de los obreros en las utilidades de las Empresas.

4.º La oficina *ad hoc* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que ha de recibir las objeciones de los trabajadores sobre la determinación del monto de las utilidades de las Empresas (IX, e).

5.º La Junta de Conciliación y Arbitraje a que se alude en los epígrafes XVIII, XIX y XX del mismo artículo.

6.º El Servicio de Colocación, citado en el apartado XXIV.

Las funciones que el Estado asume directamente en materia laboral son las siguientes:

1.º Zonificación del territorio para la fijación —por las Comisiones correspondientes— de los salarios por zonas.

2.º Establecimiento de los salarios mínimos por ramas profesionales.

3. Aplicación de las normas y acuerdos en la materia (XXXI).

Una declaración importante es la que aparece en el apartado VI, estableciendo que «los salarios mínimos generales deberán satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos». Es de observar que, además de estos salarios generales por zonas, existen los profesionales, por ramas de la producción.

2.2. *Administración Económica.*—En ella se advierten estos tres grandes sectores:

2.2.1. *Administración económica nacional directa.*—Es la que ejercita los derechos económicos de la nación o del Estado sobre riquezas especialmente afectadas a un fin social. Particularmente importantes son las actividades siguientes:

a) Reservas nacionales de aguas, yacimientos minerales, filones de piedras preciosas y sal gema, salinas marinas, materias fertilizantes y combustibles minerales sólidos.

b) Explotación de hidrocarburos: «Tratándose de petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado, y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos» (art. 27, párrafo 7.º).

c) Energía eléctrica: «Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación al servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines».

Este tipo de actividad administrativa se corresponde con la etapa plena del protagonismo estatal.

2.2.2. *Administración económica nacional indirecta.*—Corresponde a la etapa de intervencionismo estatal, ejerciéndose a través de las acciones siguientes:

a) Imposición a la propiedad privada de las modalidades que dicte el interés público (art. 27, párrafo 3.º).

b) Regulación del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación (ibid).

c) Otorgamiento de concesiones por el Ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

2.2.3. *Administración económica para la gestión de los derechos sociales colectivos de entidades comunales.*—Estas entidades son fundamentalmente los núcleos de población agraria que guardan el Estado comunal y poseen ejidos en común. Las estructuras administrativas existentes en este sector son:

a) Los Comités particulares ejecutivos creados por el apartado XI, d) para cada núcleo de población que tramite expedientes agrarios.

b) Los Comisionados Ejidales creados para cada núcleo de población que posea ejidos.

2.2.4. *Estructuras administrativas comunes a los tres sectores anteriores.* Son las siguientes:

a) Una dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

b) «Un Cuerpo consultivo, compuesto por cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República, y que tendrán las funciones que las leyes reglamentarias le fijen».

c) «Una Comisión mixta..., que funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federal, con las atribuciones que las leyes orgánicas y reglamentarias le fijen».

2.3. *Administración de la Educación.*—Constituye la educación uno de los objetivos fundamentales de la revolución mexicana, hasta el punto de identificarse la causa de la misma con la de la instrucción pública al establecer el artículo 12 de los transitorios, que «los mexicanos que hayan militado en el Ejército constitucionalista, los hijos y viudas de éstos y las demás personas que hayan prestado servicio a la causa de la revolución o a la instrucción pública, tendrán preferencia para la adquisición de fracciones a las que se refiere el artículo 27 y derecho a los descuentos que las leyes señalarán».

También el apartado VI del artículo 123 —clave de los principales postulados sociales de la Constitución— declara que «los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos».

La principal normativa sobre educación aparece, sin embargo, como signo de su propia primordialidad en el tercer artículo del texto fundamental que

se analizará a continuación; pero antes de proceder a su estudio conviene recordar algunos precedentes históricos de gran importancia para el adecuado enfoque de la evolución de esta importante cita de la Administración social.

2.3.1. *La Administración de la educación y el Estado liberal.*—Es notorio que el dogma funcional del no intervencionismo propio de los esquemas liberales aparece, en parte, inobservado en muchos de los Estados en que aparecen tales esquemas. Sobre este punto se pueden discernir dos corrientes antagónicas: la una, continental europea, y correspondiente la otra a los países anglosajones. En estos últimos el principio de subsidiariedad del sector público respecto del privado —consecuencia inmediata del no intervencionismo— aparece vigente incluso hasta nuestros días, al menos en los Estados Unidos. Por el contrario, un tanto paradójicamente, el liberalismo de origen continental europeo predica desde sus principios la subsidiariedad del sector privado, consecuencia del intervencionismo estatal en esta materia. Según esto, en el esquema continental europeo el Estado es responsable de los servicios públicos en materia de educación, y las instituciones o personas privadas que colaboran con tal carácter en aquellos servicios lo hacen como concesionarios o como contratistas que han de cumplir un pliego de condiciones, que no es sino el conjunto de normas que el Estado dicta al legislar en materia de educación. Los planes de educación, las condiciones de prestación de la misma y las declaraciones de obligatoriedad y gratuidad aparecen en los Estados liberales del Continente europeo en manifiesta contradicción con el resto de sus programas.

En los Estados hispanoamericanos la corriente continental europea se enfrenta con la anglosajona, planteando graves confusiones, todavía no superadas del todo. En la mayoría de estas naciones se ha llegado a un cierto sincretismo que suele concretarse en una responsabilidad bipolar del Estado y de la sociedad a la vez, aunque con cierta primacía del primero. No obstante, en aquellos países que han superado los esquemas liberales se han producido importantes cambios. México es casi el más significado de estos países, a pesar de la fecha ya lejana de la redacción constitucional.

2.3.2. *La Administración de la educación y el Estado social en México.*—El principio del Protagonismo Estatal sustituye el puro intervencionismo en el artículo 3.º aunque no totalmente. En primer término —aunque con terminología propia de la época anterior— se define a la educación como un servicio público; pero hablando al mismo tiempo de la «función social educativa», lo cual hace presentir que se trata de establecer un auténtico servicio social en sentido estricto. El servicio social constituye el equivalente en el Estado del mismo nombre de lo que el servicio público era en el Estado liberal y las prescripciones de los apartados VI y VII del mismo artículo al declarar que toda

la educación que el Estado imparta será gratuita y que la educación primaria será obligatoria, ratifican en tal carácter a los servicios aludidos en el apartado VIII y último del artículo.

Por otra parte, en el mismo apartado se establece la competencia de la ley para distribuir las funciones educativas entre la Federación, los Estados y los Municipios; pero esto es un puro lugar común con una finalidad tan precisa como la de fijar las aportaciones económicas correspondientes.

El Protagonismo Estatal aparece una vez más al indicar que en las propias leyes «se señalarán las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan».

Otra consecuencia del Protagonismo del Estado se concreta en el exclusivismo oficial sobre otros tres puntos: el primero de ellos estriba en declarar la competencia única del Estado en materia de formación básica, según se declara en el apartado II del mismo precepto, al establecer que «lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal» es función directa del Estado, debiendo los particulares obtener autorización expresa del Poder Público para prestarla. «Dicha autorización puede ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones procede juicio o recurso alguno».

Iguales condiciones rigen para cualquier tipo o grado de educación destinada a obreros y a campesinos, lo cual indica hasta qué punto está ligada a la base social de la revolución la idea de las prestaciones públicas en materia educativa.

El segundo tipo de exclusivismo se deduce del apartado IV en el propio artículo según el cual «las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones, que exclusiva o predominantemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles en que se implanta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros y campesinos». Con ello el Estado aparta de uno de los principales caminos de la revolución a toda organización que pueda competir en fuerza y en prestigio consigo misma, y singularmente a la Iglesia Católica, que al decir de Tucker, es la segunda en importancia de las organizaciones del país.

El tercero de los exclusivismos es el que se deduce del apartado III en relación con el primero de este artículo. En éste el Estado se atribuye la definición de lo que la educación deberá ser «Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia»— estableciendo su laicismo, su progresismo y su carácter democrático-social, nacional e igualitario.

Todo esto, referido a la educación impartida por el Estado —toda la de obreros y campesinos y la básica en los demás casos— dice mucho del protagonismo del mismo en materia cultural. Pero el carácter subsidiario del resto de la educación prestada se deduce del apartado II al establecer que «los planteles particulares dedicados a la educación en tipos y grados que especifica la fracción anterior deberán ajustarse, sin excepción, a lo dispuesto en los párrafos iniciales I y II del presente artículo». Es digna de mención del anterior apartado II la declaración de que «los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados», invalidada casi por completo por el resto de las disposiciones.

Como cláusula *ad cautelam*, el apartado V establece que «el Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de la validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares».

Finalmente, el aspecto técnico más moderno y progresivo del precepto se halla al final del apartado III, en el cual se preconiza la planificación educativa de carácter vinculante al imponer a los «planteles particulares» el cumplimiento de los planos y programas oficiales. Con ello el Estado social mexicano, al tiempo que encuentra el cauce instrumental para la aplicación de la política educativa, vuelve de nuevo a una tradición europea continental que no le era extraña, restableciendo, sin dudas, su competencia exclusiva en materia de educación a través de una fórmula renovada y realmente revolucionaria en aquel momento.

2.4. *Administración Asistencial.*—En el artículo 123 de la Constitución mexicana se encuentran incluidas las tres etapas de evolución del Estado social. Ellas son las siguientes :

2.4.1. *Etapas del intervencionismo estatal.*—En ella el Estado participa en la redistribución de las riquezas, siguiendo imperativos de justicia social, procediendo a una revisión pública de instituciones privadas, tales como la propiedad y la Empresa, y encargando a estas entidades la realización de fines sociales. Así, en el apartado XII se establece la obligación de los patronos de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores a un medio por ciento del valor catastral de las fincas y la de ofrecerles escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Y en el apartado XIII se impone la reserva en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de 200 habitantes, de un espacio de terreno no menor de 5,000 metros cuadrados para el establecimiento de mercados públicos, edificios municipales y centros recreativos, con expresa prohibición de tabernas y casas de juego.

2.4.2. *Etapa del protagonismo estatal.*—Durante la misma son las instituciones públicas las que privatizan en cierto modo sus fines al no ser éstos otros que el bienestar individual del hombre social de la nueva época. Las instituciones públicas —y el Estado la primera de ellas— deben alcanzar los fines sociales que inicialmente se encomendaron a las Empresas privadas. En el plano asistencial surge la Seguridad Social, a través de la cual el propio Estado se compromete a ofrecer prestaciones a los ciudadanos. El apartado XXIX utiliza el máximo argumento de la utilidad pública en favor de la expedición de una ley de Seguridad Social.

2.4.3. *Etapa del protagonismo social.*—En ella la sociedad asume directamente la gestión de los intereses no puramente materiales, sino también culturales y educativos del hombre social, mediante la invención de las entidades de gestión social que, sin mediatización del Estado, recibiendo directamente su autoridad de la doctrina o de la ley, sustituyen el protagonismo anterior de las Empresas privadas y luego de las públicas en el cumplimiento de fines sociales. De esta etapa hay un ligero atisbo en la norma XXX, en favor de las Cooperativas de viviendas, concretándose al plano asistencial. En realidad se trata de una etapa no transcurrida y que podría evolucionar hacia la modificación sustancial del Estado, haciendo lejanamente previsible la sustitución de la mayor parte de los elementos esenciales que hoy lo configuran, principalmente en cuanto a sus órganos administrativos y ejecutivos.

El protagonismo de las entidades de gestión propiamente social, sin mediatización estatal ni política, encuentra un grave obstáculo en la ausencia de un sistema de coordinación entre aquéllas que puedan competir con ventaja frente a la Administración pública tradicional, organizada por el Estado según esquemas de subordinación.

3. LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN URUGUAYA

3.1. *La Administración Laboral.*—Como estructuras administrativas existen poco más que los Sindicatos gremiales creados por ley, y los Tribunales de conciliación y arbitraje. No obstante, el Estado proclama su intervencionismo en materia laboral, publicando instituciones, tales como el contrato de trabajo y la Empresa en los artículos 55 y 56.

3.2. *La Administración Económica.*—Los principales Organismos de este carácter son el Consejo de Economía Nacional, la Oficina de Planeamiento y Presupuestos y los entes industriales y comerciales autónomos. Sobre estos últi-

mos la Constitución dispone que los diversos servicios del dominio industrial y comercial del Estado serán administrados por Directorios o directores generales, que tendrán el grado de descentralización que fijen la presente Constitución y las leyes que se dictaren con la conformidad de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

Los Directorios, cuando fueren rentados, se compondrán de tres o cinco miembros, según lo establezca la ley en cada caso.

La ley, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá determinar que los servicios descentralizados están dirigidos por un Director general, designado según el procedimiento del artículo 187.

En el concierto de Convenios entre los Consejos o directores con Organismos internacionales, instituciones o Gobiernos extranjeros, el Poder Ejecutivo señalará los casos que requerirán su aprobación previa, sin perjuicio de las facultades que correspondan al Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido en la Sección V.

Respecto al nombramiento de los rectores de los entes, el artículo 187 dispone que los miembros de los Directorios y los Directores generales que no sean de carácter electivo serán designados por el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros, previa la venia de la Cámara de Senadores, otorgada sobre propuesta motivada en las condiciones personales, funcionales y técnicas por un número de votos equivalente a tres quintos de los componentes elegidos conforme al artículo 94, inciso primero.

Si la venia no fuese otorgada dentro del término de sesenta días de recibida su solicitud, el Poder Ejecutivo podrá formular propuesta nueva o reiterar su propuesta anterior, y en este último caso deberá obtener el voto conforme de la mayoría absoluta de integrantes del Senado.

La ley, por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá establecer otro sistema de designación.

Se observa gran prevención hacia la admisión de capital privado en estas entidades públicas según se deduce del artículo 188, que expresamente declara que «para que la ley pueda admitir capitales privados en la constitución o ampliación del patrimonio de los entes autónomos o de los servicios descentralizados, así como para reglamentar la intervención que en tales casos pueda corresponder a los respectivos accionistas en los Directorios, se requerirán los tres quintos de votos del total de los componentes de cada Cámara».

La aportación de capitales particulares y la representación de los mismos en los Consejos o Directorios nunca serán superiores a las del Estado.

El Estado podrá asimismo «participar en actividades industriales, agropecuarias o comerciales, de Empresas formadas por aportes obreros, Cooperativas o capitales privados cuando concurra para ello el libre consentimiento de la

Empresa». Sus representantes se regirán por las mismas normas que los directores de los entes autónomos y servicios descentralizados.

Para crear nuevos entes autónomos o para suprimir los existentes se exigen los dos tercios de los votos del total de componentes de cada Cámara.

Otro Organismo económico importante es el Banco Central de la República, al cual le otorga carácter de ente autónomo el artículo 196.

3.3. *La Administración de la Educación.*—Se encuentra en un estado doctrinal muy poco avanzado aún, no obstante lo cual dispone de estructuras que no son las usuales. Estas aparecen reguladas por los artículos 202 a 205 en la forma siguiente:

1. La enseñanza pública superior, secundaria, primaria, normal, industrial y artística serán regidas por uno o más Consejos directivos autónomos.

2. Los demás servicios docentes del Estado también estarán a cargo de Consejos directivos autónomos cuando la ley lo determine por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara.

3. Los entes de enseñanza pública serán oídos, con fines de asesoramiento, en la elaboración de las leyes relativas a sus servicios por las Comisiones parlamentarias. Cada Cámara podrá fijar plazos para que aquéllos se expidan.

La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza.

4. Los Consejos directivos de los servicios docentes serán designados o elegidos en la forma que establezca la ley, sancionada por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.

5. El Consejo directivo de la Universidad de la República será designado por los órganos que la integran, y los Consejos de sus órganos serán elegidos por docentes, estudiantes, y agregados conforme a lo que establezca la ley, sancionada por la mayoría determinada en el inciso anterior.

6. Los Consejos directivos tendrán los cometidos y atribuciones que determinará la ley, sancionada por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.

Dichos Consejos establecerán el Estatuto de sus funcionarios, de conformidad con las bases contenidas en los artículos 58 a 61 y las reglas fundamentales que establezca la ley, respetando la especialización del ente.

7. Serán aplicables, en lo pertinente a los distintos servicios de enseñanza, los artículos 189, 190, 191, 192, 193, 194, 198 (incisos 1 y 2), 200 y 201, o sea las normas que regulan el funcionamiento de los demás entes autónomos.

3.4. *La Administración Asistencial.*—Los órganos más significativos de la Administración Asistencial son el Banco de Previsión Social, responsable de la

Seguridad Social, según el artículo 195, y el Servicio de Salud Pública, citado en el artículo 186 como servicio no descentralizable.

4. LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN CHILENA

4.1. *La Administración Laboral.*—El estilo altamente conservador de la Administración chilena no deja lugar a muchas declaraciones de carácter social. El número de normas de este tipo suele ir en proporción con las dedicadas a la función pública en cuanto en ella se integran un conjunto de personas al servicio del Estado; siendo muy escasas las normas dedicadas a los funcionarios no es extraño que lo sean también las dedicadas a los trabajadores. El único precepto que puede considerarse como base para la Administración Laboral es aquél en el cual se asegura a los habitantes de la República que gozarán de protección en materia de trabajo. No obstante, en este apartado 14 del artículo 10 se mezclan otros conceptos, tales como la protección a la industria, que nada tiene que ver con la motivación de justicia social que mueve a todas las estructuras laborales. Muy al contrario, la justificación que implícitamente se cita es la de «proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar», lo cual demuestra hasta qué punto es ya antigua la doctrina del mismo nombre.

4.2. *La Administración Económica.*—En la misma norma citada, y con mayor timidez aún, se establece que «el Estado propenderá a la conveniente división de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar». Esta es la única norma que puede considerarse, aunque muy dudosamente, principio de una actuación económica-social del Estado. Pero más adelante, en el artículo 45, se habla de nuevos servicios públicos, de Empresas fiscales y de instituciones semifiscales, que pueden constituir un cauce para el posterior desarrollo de entidades de administración económica. La justificación de estos preceptos parece la propia de una etapa histórica de intervencionismo oficial que no ha llegado a plasmar todavía en el protagonismo del Estado, propio de la época del bienestar y del desarrollo económico.

4.3. *La Administración de la Educación.*—Como en las normas anteriores, las dedicadas a esta materia pugnan todavía por superar el principio no intervencionista o por armonizarlo con un intervencionismo templado del Estado. El apartado 7.º del artículo 10 va gradualmente intentando remontar la acción social a partir de una declaración netamente liberal. Su contenido, que merece ser citado literalmente, es el siguiente:

«La Constitución asegura a todos los habitantes de la República... la libertad de enseñanza.

La educación pública es una atención preferente del Estado.

La educación primaria es obligatoria.

Habrà una Superintendencia de Educación Pública, a cuyo cargo estará la inspección de enseñanza nacional, y su dirección bajo la autoridad del Gobierno».

Como puede observarse, desde la pura declaración sobre la libertad de enseñanza hasta el establecimiento de la dirección por el Gobierno de la enseñanza nacional se ha recorrido un camino bastante largo y de una gradualidad casi inexorable para un simple apartado de un artículo constitucional.

La Superintendencia de Educación Pública es quizá la única estructura de la Administración social que aparece creada por la Constitución.

4.4. *La Administración Asistencial.*—En el apartado 14 del artículo 10 se garantiza también la protección a las obras de previsión social y especialmente: en cuanto se refiere a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida. Estas últimas no se sabe a qué instituciones puede aludir. En todo caso se declara que la ley regulará esta «organización», sin decir, por supuesto, a qué organización se refiere.

Una gran preocupación de la misma norma es la de la vigilancia por el Estado sobre la salud pública y el bienestar higiénico del país, proclamando que cada año «deberá destinarse una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salubridad». Lo que no parece claro es que tal servicio tenga aspectos específicos de acción social asistencial.

OSÉ M. PAREDES GROSSO

