



CATALINA  
SALEM

# El Estado social y democrático de Derecho





---

CATALINA SALEM

Profesora investigadora  
Centro de Justicia Constitucional Universidad del Desarrollo

---

Desde fines del siglo XIX y principios del XX, la sociedad había experimentado un progresivo cambio en su estructura y componentes: su carácter tradicional, que existía de forma previa a ese período, evolucionó hacia uno de naturaleza industrializada y posindustrializado. Este cambio tuvo un impacto en la formulación misma del concepto de «Estado», marcando el inicio del surgimiento de una nueva fórmula estatal, denominada «Estado social de Derecho».

La transformación comenzó cuando las capas sociales más inferiores experimentaron los «efectos disfuncionales» del sistema económico sustentado en el marco de un Estado liberal de Derecho. Atendiendo a esta vivencia, las primeras constituciones de las posguerras mundiales, especialmente la Constitución alemana, comenzaron a desarrollar gradualmente un marco jurídico que les permitiera la instauración de una nueva forma de Estado. Con ello se buscaba dotar de contenido la actuación estatal, interviniendo y estructurando la sociedad con el objeto de corregir todos aquellos efectos no deseados del sistema que impidieran contribuir a crear las condiciones sociales que permitieran la plena realización de sus integrantes.

En esta línea, el Estado social de Derecho pretende consolidarse como una forma más perfecta de Estado, lo cual ha sido mediado, a su vez, por una profundización del Estado democrático. En efecto, la libertad política y el sufragio universal, garantizado por el Estado liberal, llegaron hasta sus últimos presupuestos, facilitando el acceso

democrático al poder a aquellos actores que tomaron conciencia de su deteriorada situación social. Esto les permitió apelar a una mayor intervención del Estado con el fin de crear no solo una igualdad político-jurídica de carácter formal, sino que también una igualdad material, real, lo que se tradujo en la consagración de los derechos económicos y sociales en las constituciones contemporáneas.

Este elemento de participación y de igualdad de oportunidades atribuye al Estado social de Derecho su carácter «democrático».

### **Del Estado liberal de Derecho al Estado social de Derecho**

Desde el punto de vista institucional, el surgimiento del Estado social y democrático de Derecho fue posible gracias a la existencia previa de un Estado liberal de Derecho. Este último se caracterizaba por ser juez y gendarme, encargado de garantizar el mantenimiento del orden y la paz social, pero dentro de ciertos límites y restricciones.

Bajo esta forma estatal, la sociedad era concebida como un sistema autónomo e independiente del Estado que podía autorregularse por sí mismo en virtud del principio de la autonomía de la voluntad (puede hacerse todo aquello que no esté prohibido por las leyes) que rige las relaciones sociales y que se expresa en leyes económicas y de otra índole. Así, al Estado solo le toca intervenir en aquellos casos en que, en virtud del ejercicio de la autonomía de la voluntad, se produjeran discordias que



hicieran peligrar el aseguramiento de la paz y el orden social.

La autonomía de la voluntad de cada persona exigía la inhibición del Estado frente a los problemas económicos y sociales, y cuando resultaba absolutamente necesario que interviniera, la acción estatal liberal se caracterizaba por ejecutar medidas sectorizadas, transitorias y correctivas de los malos efectos, o de deficiencias autorreguladas, como un relojero que debía dar más cuerda al reloj cuando se ha detenido para que este siga funcionando por sí solo.

En relación con los derechos y bienes jurídicos protegidos por el Estado liberal, estos son la libertad civil, la igualdad jurídica y el derecho de propiedad, además de los derechos políticos y civiles clásicos.

Por su parte, el Estado social comprende los postulados y derechos liberales de su antecesor, pero seguidamente evoluciona para adaptarse a: a) las condiciones sociales de la civilización industrial y posindustrial con sus nuevos y complejos problemas, y b) a las nuevas posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlas. Su formulación parte de la experiencia de que la sociedad dejada total o parcialmente a sus mecanismos autorreguladores (la autonomía de la voluntad) conduce a la pura irracionalidad y que solo la acción del Estado, hecha posible por el desarrollo de las técnicas administrativas, económicas, de programación de decisiones, etc., puede neutralizar los efectos disfuncionales de un desarrollo económico y social desordenado y no controlado. De este modo, el Estado es concebido como un regulador

decisivo del sistema social, disponiéndose a la tarea de estructurar la sociedad a través de medidas directas e indirectas, generales y permanentes en el tiempo.

Una consecuencia de lo anterior es que el Estado social pasa a ser un Estado de asociaciones. Esto quiere decir que, al pasar el Estado a ser un tomador de decisiones en el orden social, tales decisiones tienden necesariamente a afectar intereses de distintos grupos que procurarán defenderlos, influyendo en la política del Estado y penetrando en los centros de decisión. Lo anterior produce un doble efecto: por una parte, la socialización del Estado, que se va a ver vinculado con el influjo de los grandes grupos de intereses, y por otra, la estatización de la sociedad, que va a querer participar cada vez más de las decisiones estatales.

De esta manera, sociedad y Estado ya no son concebidos como dos sistemas autónomos y escasamente interrelacionados, sino que se trata de dos sistemas fuertemente relacionados entre sí. En esa relación, confluyen de manera armoniosa y colaborativa un Estado regulador y una sociedad libre que participa en la identificación de las urgencias sociales y en diversos mecanismos de rendición de cuentas sobre la actuación del Estado.

### **La justificación del Estado social: sus valores y fines**

Para Forsthoff, el Estado social es aquel que se responsabiliza por la procura existencial: la persona desarrolla su existencia dentro de un ámbito constituido por un repertorio de situaciones, de bienes y servicios, materiales e inmateriales, es decir, por unas posibilidades de existencia denominadas «espacio vital». Dentro de este espacio vital

existe un espacio vital dominado y un espacio vital efectivo. El primero se refiere a aquel espacio que el individuo puede controlar y estructurar intensivamente por sí mismo; en él ejerce su señorío. El espacio vital efectivo, por otra parte, dice relación con aquel ámbito en el que el individuo realiza tácticamente su existencia y que está constituido por el conjunto de cosas y posibilidades de las que se sirve, pero sobre las que no tiene control y señorío.

La civilización tecnológica de nuestro tiempo ha hecho crecer nuestro espacio vital efectivo y disminuir el espacio vital dominado, de manera que el individuo ha perdido crecientemente el control sobre la estructura y medios de su propia existencia, dando lugar a la «menesterosidad social» o inestabilidad de la existencia. Esta consiste en la necesi-

dad de utilizar bienes y servicios sobre los que se carece de poder de ordenación y disposición directa. El repertorio es amplio, y va desde la alimentación, el transporte, las comunicaciones, hasta la educación, la

salud y la seguridad social.

En este sentido, el Estado social asume como primordial misión la responsabilidad de la procura existencial de sus ciudadanos, de asegurar una subsistencia material, garantizada a través de derechos sociales, que afirme un real y efectivo ejercicio de sus derechos liberales.

### **La constitucionalización de la cláusula del Estado social**

Desde la post Segunda Guerra Mundial, el Estado social de Derecho comienza a tener una constitucionalización expresa en las distintas cartas fundamentales de los países de Occidente. Dicha constitucionalización se manifestó, primeramente, con la consagración de los derechos económicos y

**Con el fin de crear no solo una igualdad político-jurídica de carácter formal, sino que también una igualdad material, real, lo que se tradujo en la consagración de los derechos económicos y sociales en las constituciones contemporáneas.**

sociales, que se conciben como instrumentos que sirven para garantizar las condiciones reales que hagan posible un efectivo ejercicio de la libertad. Mientras en el Estado liberal se entendía a la persona como un ser libre por su dignidad radical, en el Estado social la libertad presupone primero una dignidad; es decir, la persona no será libre si no se le asegura primero su dignidad (traducida en una vivienda digna, trabajo digno, trato digno, etc.). Los derechos socioeconómicos poseen un innegable contenido positivo que reclama la acción y no la inhibición del Estado. Son derechos de prestación, pero su eficacia no depende tan solo de la voluntad política y la articulación jurídica, sino que, además, de la posibilidad económica del Estado para financiarla.

También, en algunas constituciones, la cláusula de Estado social se ha materializado mediante la definición del Estado como uno de carácter social de Derecho. Un ejemplo lo encontramos en la Constitución española de 1978 que, en su artículo primero número uno, dispone: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho...».

El valor jurídico de esta cláusula principalista garantiza una línea de acción política cuya realización más bien corresponde al derecho administrativo, económico y laboral. Como principio jurídico, impregna todo el sistema jurídico positivo, además de cumplir un rol hermenéutico del mismo. Se trata de una cláusula finalista que requiere de medios (fundamentalmente económicos) que determinen su verdadero contenido jurídico. También, constituye una cláusula de habilitación para la legitimación de políticas públicas orientadas al fin propuesto, imponiendo mandatos y fijando límites.

### **El Estado social de Derecho y el principio de subsidiariedad: la clave de una democracia social**

El proyecto de nueva Constitución, plebiscitado y rechazado por la ciudadanía el 4 de septiembre de 2022, iniciaba su articulado proclamando que

«Chile es un Estado social y democrático de Derecho» (artículo 1.1, primera parte). Con esta declaración, la Convención Constitucional pregonaba, a través de sus integrantes, el término del Estado subsidiario instaurado (implícitamente) por la Constitución de 1980 y, con ello, el derrocamiento de uno de los pilares del llamado «modelo neoliberal».

Este entendimiento antagónico entre Estado social y subsidiariedad, levantado por ciertos sectores políticos y académicos, llama muchísimo la atención. Primero, porque, como se ha descrito, si bien la Constitución de 1980 alberga en su articulado los postulados liberales del constitucionalismo clásico (como la mayoría de las constituciones del mundo occidental), se trata de un texto en que sí están presentes las estructuras propias de un Estado social y democrático de Derecho. Sin ser exhaustiva, eso se manifiesta en el reconocimiento constitucional de derechos sociales, tales como: educación, salud, seguridad social, protección del medio ambiente, libertad de asociación y reconocimiento y amparo de los grupos intermedios. Pero, fundamentalmente, se expresa a través de la definición misma de bien común como fin del Estado, lo cual lo obliga a «crear las condiciones que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece» (artículo 1º, inciso cuarto).

Esta interpretación no es nueva ni advenediza al debate constitucional que se desarrolló en la antecámara del plebiscito del 4 de septiembre pasado. Es el resultado de un trabajo dogmático que se remonta muy tempranamente, desde la vigencia de la Constitución del 1980<sup>1</sup>.

En segundo lugar, el antagonismo conceptual con que se han planteado ambos términos en el debate constitucional resulta ser incompatible con la

1 Cea Egaña, José Luis (1983): «Garantías constitucionales en el Estado social de Derecho», en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 10, nº 1, pp. 7-19.

Dicha constitucionalización se manifestó, primeramente, con la consagración de los derechos económicos y sociales, que se conciben como instrumentos que sirven para garantizar las condiciones reales que hagan posible un efectivo ejercicio de la libertad

idea de «democracia social»<sup>2</sup>. Cabe recordar que el concepto de «Estado social» va apellidado de «democrático» y luego «de Derecho». Ambos circunscriben su ámbito de legitimidad y vigencia.

En lo que concierne a la democracia, como se expuso previamente, el Estado social se caracteriza por ser un Estado de asociaciones, a través de las cuales los individuos se organizan para participar en el proceso de toma de decisiones y defender aquellos intereses que les son propios. Estas asociaciones van desde partidos políticos, empresas, sindicatos, ONG, centros de pensamiento, movimientos ciudadanos, juntas de vecino, y un largo etc.; es decir, los llamados «grupos o sociedades intermedias» que son aquellos que se ubican entre la persona y el Estado.

Que exista una estrecha interacción entre Estado y sociedad, en ningún caso supone la absorción de la sociedad por el Estado; por el contrario, exige el empoderamiento del tejido social para coparticipar en la conducción de la comunidad política con el Estado. Para ello, este último debe respetar la autonomía de cada grupo y la diversidad que componen en su conjunto, lo cual hace posible la existencia del pluralismo como precondition de cualquier democracia.

Es bajo estos supuestos que el principio de subsidiariedad aparece como la mejor garantía de la libertad y autonomía de la sociedad frente al Estado. Este principio, rectamente entendido, no significa ausencia del Estado; por el contrario, denota la coparticipación de la sociedad y del Estado cuando la primera no es capaz de alcanzar por sí misma los fines que le son propios. Como se dijo al principio, la sociedad tecnológica de hoy ha ido extendiendo esas áreas que requieren de la presencia del Estado. Pero desde el momento que se decide fortalecer el rol estatal para llegar a ellas, debe fortalecerse en la misma medida la autonomía social.

Una sociedad debilitada frente al Estado convierte a sus ciudadanos en vasallos del poder,

---

2 *Ibid.*





haciendo imposible la vigencia de un régimen verdaderamente democrático. En efecto, un Estado hegemónico y omnicomprendivo en cualquiera de las áreas que rigen el quehacer humano (político, económico, social, cultural) debilita, o directamente anula, el derecho que tienen todas las personas a participar en igualdad de condiciones en la vida nacional, como proyección de los diversos planes de vida que buscan legítimamente concretar. En este sentido, el principio de subsidiariedad opera como un regulador armónico de las competencias entre el Estado, las sociedades intermedias y los individuos, transformándose en un complemento necesario y suficiente para la vigencia del Estado social y democrático de Derecho.

Por último, la colaboración armoniosa entre Estado y sociedad en la materialización de los derechos fundamentales (no solo los sociales) tiene su cimiento en la dignidad y la libertad de la persona

humana. La igualdad material que busca asegurar el Estado social está al servicio de esos valores intrínsecos y no viceversa, haciendo posible la autodeterminación del individuo. Por este motivo, la legitimidad sustantiva de la actuación del Estado social es medida en una doble función: como promotora del bienestar material y espiritual, pero con pleno respeto a los derechos y libertades. Si a ello se suma que el poder estatal para concretar esa acción es ejercido dentro de los márgenes explícitos del ordenamiento jurídico, además tendrá una legitimidad formal, es decir, de derecho.

En consecuencia, la regulación constitucional (y legal) de la cláusula «Estado social y democrático de Derecho» solo estará completa y vigente si se desarrolla equitativamente cada uno de los elementos que la componen, ya que ellos fijan el ámbito de actuación que corresponde al Estado, la sociedad y la persona. <sup>®</sup>