

ENFOQUES DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD ECONÓMICA DEL ESTADO EN LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS

APPROACHES TO THE PRINCIPLE OF STATE ECONOMIC SUBSIDIARITY OVER THE LAST 25 YEARS

VLADIMIR RODRÍGUEZ CAIRO
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Lima, Perú
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9971-0405>
Correo electrónico: vrodriguez@unmsm.edu.pe

[Recibido: 17/02/2020 Aceptado: 14/03/2020 Publicado: 07/05/2020]

RESUMEN

Objetivo: La investigación describió las características de los principales enfoques del principio de subsidiariedad económica del Estado en los últimos veinticinco años. **Método:** Se analizaron artículos publicados en revistas científicas indexadas con un método descriptivo, utilizando criterios de inclusión y exclusión. **Resultados:** Se obtuvo como resultado diecinueve artículos cuyos principales enfoques son: vertical/horizontal y positivo/negativo. **Conclusiones:** Se concluyó que, si bien la regla de oro debe ser la libre iniciativa privada o la libertad económica, el rol subsidiario del Estado en la economía, se basa en que los agentes que intercambian en los mercados se apoyan en reglas insuficientes para lograr el bienestar.

Palabras clave: Estado; intervención; economía; subsidiariedad; poder estatal.

ABSTRACT

Objective: The research described the characteristics of the main approaches to the State's principle of economic subsidiarity over the last twenty-five years. **Method:** Articles published in indexed scientific journals with a descriptive method were analyzed, using inclusion and exclusion criteria. **Results:** It was obtained as a result of nineteen articles whose main approaches are: vertical/horizontal and positive/negative. **Conclusions:** It was concluded that, while the golden rule must be free private initiative or economic freedom, the subsidiary role of the state in the economy, is based on the agents who exchange in the markets supports on the insufficient rules to achieve well-being.

Keywords: State; intervention; economy; subsidiarity; State power.

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, el debate acerca de la importancia del rol subsidiario del Estado en la economía, ha ocupado la atención de economistas, juristas, institucionalistas y politólogos en diversas partes del mundo. Estos debates subrayan los peligros de que exista más Estado y se incurra nuevamente en desequilibrios fiscales, o de adoptar medidas más intervencionistas que terminen vulnerando la libertad económica, la cual “es una condición indispensable para todas las demás libertades” (Hayek, 2012, p. 321). Estas circunstancias han motivado la revisión sistemática de la literatura científica de los diversos enfoques del principio de subsidiariedad económica del Estado en los últimos veinticinco años.

Sin principios no hay rumbo definido, o como aseveraba el propio Hayek (2009) “sin principios vamos a la deriva” (p. 48); por ello, resulta trascendente y pertinente tenerlos claramente establecidos o instituidos incluso a nivel constitucional, más aún si se busca garantizar la existencia de un orden libre basado en un orden espontáneo de la realidad social.

Definitivamente, la esencia de los principios es que jamás varían, razón por la cual “con los principios no se transa; se respetan o se violan” (Boloña, 1995, p. 36). Los principios rigen de manera transversal. Como sostenía Hayek (2014), “el estudioso en materia política [...] debe atender solo a los principios generales que jamás varían” (p. 522). Por tanto, “es necesario reivindicar aquellos principios de una sociedad libre, referidos a la tradición de la libertad individual, la justicia y el gobierno limitado con la finalidad de contribuir a fortalecer el orden espontáneo del mercado” (Rodríguez, 2015, p. 133).

Según el Diccionario del Español Jurídico de la Real Academia Española (2019), la subsidiariedad, como acepción general, “es el criterio que pretende reducir la acción del Estado a lo que la sociedad civil no puede alcanzar por sí misma” (párr.1). Asimismo, la subsidiariedad, como acepción en Europa, “es el principio regulador del modo de ejercicio de la competencia compartida de la UE para limitar la intervención de las autoridades comunitarias a los supuestos en que una acción normativa común sea necesaria debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la UE, y los Estados por sí solos no pueden ser eficaces. No es título de atribución de competencias ni una técnica de reparto de competencias” (párr.3).

Edoardo (2002), considera que el origen del término subsidiariedad es antiguo.

Se remonta al latín subsidium, que designaba el orden militar de los triari, esto es, las tropas de refuerzo (las

subsidiariae cohortes); del vocablo originario se deriva el término italiano de «sussidio» entendido correctamente en el sentido de ayuda económica provista a los necesitados. No obstante, el significado asumido por dicho término en el lenguaje político y jurídico es, en cambio, de sentido opuesto al indicado, ya que con éste se designa principalmente no ya la ayuda prestada, sino, por el contrario, el principio de abstención de intervención directa, por respeto al principio de autonomía de los sujetos jurídicos privados o públicos. (p. 8)

Al respecto, Hernández (2010), refiriéndose al lenguaje jurídico, argumenta que el concepto de subsidiariedad aparece por primera vez en un texto oficial de las Comunidades Europeas en 1975, en un Informe de la Comisión respecto de la Unión Europea.

El citado texto alude a la subsidiarité como el principio de acuerdo con el cual la Unión adoptará responsabilidades sólo en aquellos ámbitos en los que los Estados miembros no sean capaces de actuar eficientemente de forma separada. La noción de subsidiariedad aparece ya aquí ligada a los ámbitos de competencia concurrente o compartida. (p. 21)

Sin embargo, la génesis del principio de subsidiariedad económica del Estado se encuentra en los postulados o argumentos del sistema político liberal clásico, los cuales, si bien admiten la intervención del Estado en la economía, consideran que el accionar del aparato estatal debe quedar constreñido al mínimo, de tal forma que no se vulneren las libertades económicas. Razón por la cual, son defensores de la primacía de la persona frente al Estado, así como de la eliminación de obstáculos a libre participación en cualquier actividad económica. Sin perjuicio de ello, está claro que “la libertad en el ámbito mercantil ha significado libertad amparada por la ley, pero no que los poderes públicos se abstengan de actuar” (Hayek, 2014, p. 302).

De modo que, la subsidiariedad económica del Estado es un principio que establece un límite al Estado a efectos de garantizar la libertad de elegir, los derechos de propiedad y la igualdad ante la ley. Existe evidencia empírica de que el poder estatal con bastante frecuencia excede sus prerrogativas, incluso a veces llega a la arbitrariedad, razón por la cual, resulta imprescindible salvaguardar las libertades individuales y limitar el accionar del aparato estatal. El rol del Estado es proveer un marco institucional sólido dentro del cual se desenvuelvan acciones humanas individuales.

Cabe señalar que Miranda y Márquez (2004) se centran en el desarrollo de tres aspectos de la intervención pública en la economía: 1) el papel de la intervención del Estado en las actividades económicas; 2) el principio de

legalidad y su aplicación a la actuación administrativa; y 3) la relación entre la intervención del Estado en la economía bajo el principio de legalidad, y la regulación económica como instrumento de intervención de la administración pública.

En ese entender, el principio de subsidiariedad se encuentra relacionado con el papel del Estado en las actividades económicas, respecto del cual Alarcón (2018), sostiene que “el Estado no requiere intervenir cuando los individuos se basten a sí mismos. El apoyo del Estado se requiere allí en donde se hace imposible o demasiado difícil poder satisfacer de manera eficaz las necesidades básicas” (p. 154).

Está claro que, si bien resulta importante limitar la intervención del Estado en las actividades económicas, y más aún, si las personas cuentan con adecuada información; sin embargo, dicha intervención estatal debe tener por objeto “mejorar la capacidad de los ciudadanos para seleccionar aquellas alternativas que resulten más beneficiosas, y además de ello, se debe promover que dichas políticas sean evaluadas permanentemente a efectos de incorporar las mejoras que correspondan” (Rodríguez, 2018, p. 110). En esa orientación, de acuerdo con el paternalismo libertario, el rol del Estado debe consistir en ofrecer los *nudges* que tengan más probabilidades de mejorar que perjudicar las decisiones de los ciudadanos de un país, región o ciudad. Sunstein (2017), plantea dos tipos de paternalismo: el paternalismo duro (acciones del gobierno que intentan incrementar el bienestar imponiendo costos materiales sobre sus elecciones) y el paternalismo suave (acciones del gobierno que intentan aumentar el bienestar influyendo en sus elecciones sin imponer costos materiales sobre estas).

Por tanto, la intervención de los gobiernos en las actividades económicas continúa siendo una discusión válida y relevante, sobre el cual existen dos posiciones: aquellos que sostienen que la intervención del Estado en la economía se debe reducir al mínimo y aquellos que argumentan que el Estado debe intervenir únicamente para corregir las imperfecciones o fallas del mercado. De modo que, el tratamiento del principio de subsidiariedad económica del Estado constituye un criterio informador y orientador sobre el rol del Estado en la economía, que busca mantener un gobierno limitado, para lo cual resulta necesario establecer ciertos límites al accionar del Estado a efectos de no vulnerar la libertad de las personas por participar en la vida económica del país.

Dentro de este contexto, el estudio busca responder a la siguiente interrogante: ¿Cuáles son las principales características de los enfoques del principio de subsidiariedad económica del Estado en los últimos veinticinco años? De ahí que el objetivo fue describir las características de los

principales enfoques del principio de subsidiariedad económica del Estado sobre la base de la revisión sistemática de la literatura científica de los últimos veinticinco años.

MATERIALES Y MÉTODOS

El diseño del estudio fue no experimental (no hubo intervención del investigador), retrospectivo (se utilizó información secundaria) y transversal (la recolección de la información se efectuó en un solo momento). El alcance fue descriptivo, se describieron las características y clasificaron los enfoques del principio de subsidiariedad económica.

El protocolo consistió en formular una pregunta de investigación y su respectivo objetivo, se establecieron criterios de inclusión y exclusión, se identificaron las bases de datos y motores de búsqueda, se definieron los términos de búsqueda, se procedió a la búsqueda en bases de datos científicas y se extrajeron contenidos y datos relevantes, se evaluó la calidad de los resultados, y finalmente, se sistematizaron los resultados más sobresalientes para el análisis. Se incorporaron artículos originales que hayan sido publicados en revistas científicas indexadas en idioma español, durante el periodo 1995 y 2018, y para enriquecer el estudio, se tomaron en cuenta tres libros que describen las características de los enfoques del principio de subsidiariedad económica del Estado.

RESULTADOS

La búsqueda en las bases de datos permitió encontrar un total de 24 artículos originales en los últimos veinticinco años, los cuales fueron publicados en revistas científicas indexadas en las importantes bases de datos académicas; se aplicaron criterios de inclusión y exclusión hasta obtener un número final de 19 artículos para el análisis de resultados. Sobre esa base, se identificaron los enfoques y descripción de sus características, sentidos o dimensiones sobre el principio de subsidiariedad económica del Estado (tabla 1).

La revisión de la literatura científica ha permitido sistematizar los diversos enfoques del principio de subsidiariedad económica del Estado, existiendo una mayor aceptación en dos enfoques o sentidos: vertical (el ordenamiento mayor solo interviene en aquellos ámbitos que no son competencia del ordenamiento menor) y horizontal (límite de la intervención estatal frente a la sociedad civil). No obstante, existen otras dos dimensiones que también fueron relativamente utilizadas en la literatura: el positivo (admite la intervención del Estado ante la actuación deficitaria del privado) y el negativo (impide la intervención del Estado debido a la actuación plena del privado).

Si bien los enfoques señalados en el párrafo precedente, implican de una u otra manera algún grado de intervención

Tabla 1

Sistematización de los enfoques del principio de subsidiariedad económica del Estado

Enfoques	Características	Autores
Vertical o General	Relación que se presenta entre un ordenamiento mayor -que puede ser el gobierno nacional o central- y otro ordenamiento menor -que podrían ser los gobiernos regionales o locales	De Areilza (1995) Herrero de Miñón (1999) Fernandois (2001) Edoardo (2002) Miranda (2008) Hernández-Mendible (2013) Rodríguez (2013) Sánchez (2014) Gabardo (2015) Galván (2016)
Horizontal o Especial	Relación entre el Estado y la ciudadanía	De Areilza (1995) Herrero de Miñón (1999) Fernandois (2001) Edoardo (2002) Miranda (2008) Hernández-Mendible (2013) Rodríguez (2013) Sánchez (2014) Gabardo (2015) Galván (2016)
Positivo	Fundamento de la intervención estatal en funciones de prestación de servicios o regulación en diversas áreas económicas donde los agentes privados operen de manera deficitaria	Hernández (2010) Achá (2013) Vallejo (2016)
Negativo	Impide la intervención estatal en aquellas áreas económicas donde los agentes privados se encuentren satisfaciendo adecuadamente sus necesidades	Hernández (2010) Achá (2013) Vallejo (2016)
Jurídica	La naturaleza jurídica del principio de subsidiariedad le otorga, un carácter tanto de habilitación como de limitación, atendiendo únicamente a la eficacia de la acción comunitaria	Miranda (2008) Stein (1995)
Política	La subsidiariedad como principio ordenador del ejercicio de las competencias comunitarias surgió en un contexto de aumento de éstas	Miranda (2008) Stein (1995)
Intervención como unidad	Procedimientos que faciliten el acceso a mercados por intermedio de normas de propiedad y contratos, el derecho de la regulación elimina su intrusividad y permite obtener mejores niveles de eficiencia y satisfacción de las necesidades de los consumidores, a pesar de lo cual continua siendo intervención del Estado en la economía	Miranda y Márquez (2004) Maestro (2008)
Intervención como control	Relacionado al control, funciona en un espacio plural, y cuya lógica es la competencia, funcional al mercado contextual	Maestro (2008)
Material	Cuando la injerencia implica una actuación física o uso de la fuerza en el territorio del país en el que se interviene	Palomares (2011) Roncagliolo (2015)
Formal o inmaterial	La subsidiariedad abarcaría las condiciones de carácter procedimental que las instituciones deben cumplir Si la medida no implica una acción física ni presencia de alguna clase en el territorio de un Estado, es inmaterial	Palomares (2011) Roncagliolo (2015)
Institucional	No se deben centralizar al más alto nivel las decisiones que pueden adoptarse con igual o mayor eficiencia a un nivel político y administrativo inferior y, por consiguiente, más próximo a los ciudadanos	Ariño (2004) Alarcón (2018)
Estatal	Relación entre la persona y el Estado. Dentro de este ámbito, no es una cuestión organizativa sino sustancial, es decir, cuál es el grado de intervención estatal en la vida económica y social del país, asimismo, cuál es el ámbito de libre actuación de las personas y grupos sociales	Ariño (2004) Alarcón (2018)

Tabla 1: Coninuación

Enfoques	Características	Autores
Vertical descendente	Cuando la estructura supranacional ignora formalmente a las unidades subestatales y limita sus relaciones institucionales a representantes del gobierno central de cada Estado miembro	O' Leary y Fernández (1995)
Vertical ascendente	Cómo se articulan las relaciones competenciales entre los diversos niveles de gobierno en los Estados miembros a los efectos del Derecho comunitario y cuál es la respuesta de las entidades subestatales al proceso de integración europea	O' Leary y Fernández (1995)
Democrática	Cuando se busca acercar la decisión a aquéllos sobre los que la misma vaya luego a recaer	Sánchez (2014)
Eficiente y/o funcional	Cuando se opte porque la decisión la tome quien mejor se encuentre llamado a decidir según la materia	Sánchez (2014)
Activa	El rol subsidiario del Estado implica realizar no solamente una función pasiva sino también activa a efectos de que las necesidades sociales se cumplan a cabalidad	Alvear (2015)
Pasiva	Basado en la solidaridad y el servicio al bien común	Alvear (2015)
<i>Soft intervention</i>	Abarca discusiones, exámenes así como recomendaciones	Roncagliolo (2015)
<i>Hard intervention</i>	Medidas coercitivas que no involucran usar la fuerza	Roncagliolo (2015)
<i>Forcible intervention</i>	Intervención que se realiza por medio del uso de la fuerza	Roncagliolo (2015)

Fuente: Elaboración propia.

por parte del Estado, resulta pertinente precisar la distinción entre ambos. Es así que mientras el enfoque vertical/horizontal establece límites o frenos al ordenamiento mayor o al propio Estado en su accionar frente al ordenamiento menor, el enfoque positivo/negativo contempla la intervención o no del aparato estatal en casos específicos.

En estricto, en el enfoque el vertical, existe una relación entre el ordenamiento mayor y el ordenamiento menor. De ahí que dentro del ámbito del derecho internacional, la subsidiariedad se refiere a la relación entre el ordenamiento comunitario (producto de procesos de integración económica, financiera, etc.) y los ordenamientos nacionales (país miembro de la integración); o también, en el ámbito del derecho interno, a la relación entre el gobierno nacional o central (que tiene competencias en el plano nacional) y los gobiernos regionales y locales (que si bien se encuentran sometidos en cierta forma al gobierno central, tienen autonomía y competencias más específicas). Bajo este enfoque, en ambos casos, la subsidiariedad constituye un freno al accionar del ordenamiento mayor (comunitario o gobierno central) frente al ordenamiento menor (miembro comunitario o gobiernos regionales o locales) (véase figura 1).

De igual manera, en el enfoque horizontal, la subsidiariedad apunta a la relación que se presenta entre el

Estado y los ciudadanos, ya sea la sociedad civil o formaciones sociales a través de los cuales se desarrolla la persona, con el objeto de permitir el mayor espacio a la autonomía privada, reduciendo la intervención estatal a lo estrictamente necesario. Por tanto, la subsidiariedad en este enfoque constituye un límite al accionar del aparato estatal frente a los individuos, con lo cual se garantiza la no intromisión del Estado en la libre actuación de las personas, a participar individualmente o en forma asociada, en las diversas actividades económicas, ya sea en la producción de bienes, prestación de servicios o distribución de bienes (véase figura 2).

Galván (2016) contempla la existencia de dos enfoques de la subsidiariedad: horizontal y vertical. Alude que el análisis de la subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado no debe realizarse solamente en función de la competencia en el mercado, sino que debe cubrir un espectro más amplio que permita evaluar la pertinencia de la actividad empresarial para que el Estado alcance los fines que la Constitución le asigna.

Sería útil tomar en cuenta, que el principio de subsidiariedad económica del Estado justamente se instituye en los diversos ordenamientos constitucionales a partir de la excesiva intromisión de los gobiernos de turno en varios sectores económicos, mediante empresas públicas, las cuales



Figura 1. Enfoque vertical del principio de subsidiariedad

Fuente: Elaboración propia.

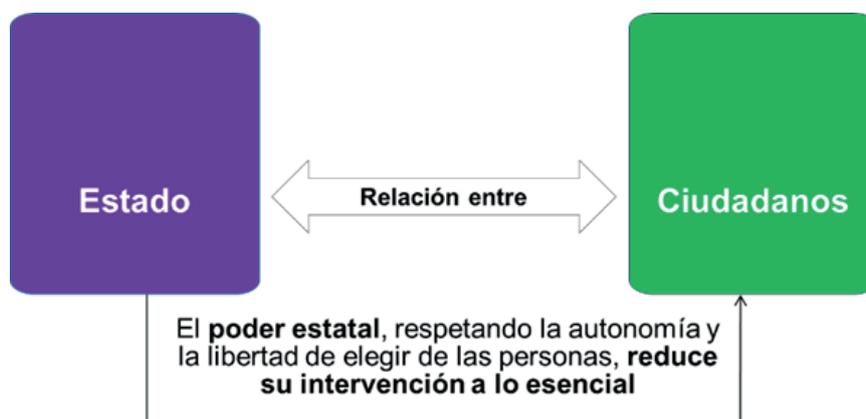


Figura 2. Enfoque horizontal del principio de subsidiariedad

Fuente: Elaboración propia.

se caracterizaron por ser deficitarias y sobre todo por ahuyentar la participación del sector privado. Está claro que los Estados en una Economía Social de Mercado tienen el deber de promover el bienestar general, pero dicho accionar no debe distorsionar el intercambio eficiente en el mercado, porque son las acciones humanas individuales las que permiten lograr el resultado más conveniente de acuerdo con los fines que persiga cada persona.

En la misma orientación, para Hernández-Mendible (2010), el principio de subsidiariedad se manifiesta en dos vertientes:

Una, desde la perspectiva vertical o territorial, a través de la distribución de las competencias públicas entre los distintos niveles de organización del Poder Público, correspondiendo al nivel inferior que se encuentra

más cercano a la sociedad, ejercer las atribuciones para alcanzar los fines propios de la organización estatal; y la otra desde la perspectiva horizontal o social, conforme a la cual serán el individuo y la sociedad quienes en ejercicio de sus libertades, lleven a cabo la iniciativa de desarrollar las actividades que les permitan la satisfacción de sus necesidades esenciales. (p. 37)

A su vez, Gabardo (2015), si bien analiza la subsidiariedad horizontal y vertical, parte del supuesto de que la Constitución Federal de 1988 excluye expresamente el principio de subsidiariedad, que sí se encontraba explícitamente en la Constitución anterior, pero que en sus palabras considera “derogado debido a una opción deliberada del legislador constituyente” (p. 116). Para él, no es posible considerar la subsidiariedad como un principio constitucional tácito. Por

lo tanto, concluye que diferente a los casos de Europa o Estados Unidos, no tiene sentido pensar en la subsidiariedad como un criterio hermenéutico dentro del sistema jurídico brasileño.

O' Leary y Fernández (1995), enfocan el principio de subsidiariedad desde la perspectiva vertical descendente y vertical ascendente. Sostienen que “el principio de subsidiariedad se analiza como un principio constitucional básico que ha de inspirar con carácter imperativo las relaciones competenciales y su ejercicio entre los diferentes niveles de gobierno existentes en la Comunidad Europea y entre éstos y sus ciudadanos” (p. 300).

Para Stein (1995), sin duda, el principio de subsidiariedad es un principio político y jurídico.

En cuanto «principio de razón» es también un principio político y como tal debiera en lo posible actuar como legislative restraint (restricción legislativa). Pero es también y primero que todo un principio jurídico, por tanto, está fuera de duda la controlabilidad de su observancia por parte del TJCE (Tribunal). (p. 81)

Al respecto, cabe señalar que el principio de subsidiariedad, si bien constituye un criterio orientador del modelo económico de un país, es necesario vigilar su cumplimiento dentro del ordenamiento jurídico.

Por su parte, Vallejo (2016) plantea que el régimen constitucional económico se configura en torno a lo que se denomina como la «concepción chilena del principio de subsidiariedad». Es así que argumenta:

En el primer sentido operaría negativamente impidiendo la intervención del Estado en aquellas áreas [i.e. áreas] de la vida económica donde los privados estén satisfaciendo adecuadamente las necesidades asociadas, y además hermenéuticamente mandando que cualquier intervención empresarial o regulatoria autorizada por el ordenamiento jurídico sea interpretada restrictivamente. En el segundo sentido, operaría positivamente como un fundamento constitucional de intervención del Estado en funciones de prestación o regulación en aquellas áreas de la vida económica donde los privados estén operando deficitariamente. (p. 252)

De Areilza (1995), es de la opinión que “la subsidiariedad confirmaría la tendencia centralizadora y federal presente de la integración europea, consagrando como principio constitucional la imprescindible flexibilidad en la distribución de poderes entre la Comunidad y los niveles de gobierno inferiores” (p. 54). Sin embargo, debe reconocerse que la subsidiariedad al ser un criterio orientador del

modelo económico de un país, su alcance no puede estar sujeto a la excesiva discrecionalidad, ya que, como todo principio, es transversal y nunca varía.

Es cierto que para Herrero de Miñón (1999), afirmó que “el principio de compatibilidad de la iniciativa privada con la pública frente a la subsidiariedad de ésta respecto de aquella y esto es lo que ahora invierte la subsidiariedad en su dimensión horizontal, es decir, de relaciones entre la sociedad y los poderes públicos” (p. 28). Siendo así, es importante señalar que doctrinariamente se entiende como complementarios, y por tanto, compatibles, el principio de subsidiariedad y la libre iniciativa privada.

Si bien Ariño se refiere a dos fenómenos diferentes: subsidiariedad institucional y subsidiariedad estatal, es este último sentido de la subsidiariedad que analiza a profundidad. Sostiene que “no es lícito quitar a los individuos y trasladar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e iniciativa, como tampoco lo es, porque daña y perturba el recto orden social” (Ariño, 2004, p. 112).

Desde otro punto de vista, Palomares (2011) afirma que puede ser útil la distinción doctrinal, entre la subsidiariedad material y la subsidiariedad formal. Para él “la subsidiariedad en sentido material se referiría a los criterios substantivos que pueden servir para orientar al legislador de la Unión. En su dimensión formal, la subsidiariedad abarcaría las condiciones de carácter procedimental que las instituciones deben cumplir” (p. 29). Esta distinción contribuye a un mejor entendimiento del alcance de la subsidiariedad, así como también una mejor aplicación.

Respecto de la intervención del Estado que contempla la Constitución económica europea, Maestro (2008) afirma que “vincular la intervención económica a la preservación de la estabilidad del mercado y la garantía de su funcionamiento es otorgar al poder público una posición subalterna” (p. 47). Pero, para Maestro, no pasa por reconocer un mercado autónomo, de lo que se trata es que la intervención del Estado no implica condicionar su funcionamiento. Es más, considera diversos espacios de intervención: uno referido al momento de la unidad, como definición del modelo del nuevo espacio de mercado, que funciona de forma constrictiva, y otro, relacionado con el control, que funciona en un espacio plural, cuya lógica es la competencia, funcional al mercado contextual.

En efecto, el principio de subsidiariedad no coloca al Estado en posición subalterna al mercado, simplemente busca que no se desvirtúe el proceso de descubrimiento de la competencia en el mercado, ya que dicho proceso proviene de las acciones humanas de dos o más individuos, y como tal, se basa en un orden espontáneo que se descubre o autogenera a través del ensayo y el error. Esto implica que “solo en caso

que la iniciativa privada no estuviera presente o que el mercado no pudiera satisfacer las necesidades esenciales de la población, el Estado solo puede autorizarlo por Ley expresa, realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirectamente” (Rodríguez, 2013, p. 116). De esta manera el Estado sí puede realizar actividad empresarial, directa o indirectamente, solo que su accionar debe ser en forma subsidiaria.

La posición de Sánchez (2014), es que la subsidiariedad se vincula en función a un doble eje, según el que:

De un lado, se busque acercar la decisión a aquellos sobre los que ésta vaya luego a recaer (dimensión democrática de la subsidiariedad), o bien se opte porque la decisión la lleve a cabo quien mejor se encuentra llamado a decidir según la materia (dimensión eficiente y/o funcional de la subsidiariedad); y de otro, según que la subsidiariedad se plantee entre diversas entidades territoriales conforme su extensión y situación de superposición (subsidiariedad vertical), o se refiera entre los poderes públicos y la sociedad civil, o grupos sociales, abonando a favor de éstos un espacio y una capacidad normativa propia frente a los primeros (subsidiariedad horizontal) (p. 80).

Para decir lo menos, en todo momento debe evitarse la arbitrariedad, ya sea cuando se trate de aproximar la decisión hacia aquellos sobre los que con posterioridad esta recaiga, o cuando se opte porque la decisión la tome quien mejor se encuentre.

Alvear (2015) encuentra que de la aplicación de los tres principios (libertad-primacía, subsidiariedad y bien común) y sus respectivos correlatos (solidaridad, servicialidad y colaboración con el bien común) se puede colegir que:

El Estado debe abstenerse de sustituir a los particulares en las actividades económicas que éstos pueden desarrollar adecuadamente. Pero dado que el fundamento del derecho consagrado en el artículo 19 N° 21 no radica únicamente en la libertad y creatividad individual, antropológicamente consideradas, sino también en la solidaridad y el servicio al bien común, el Estado subsidiario tiene el deber de adoptar en la materia una función no solo pasiva sino también activa a fin de que las necesidades sociales sean cabalmente cumplidas. (p. 343)

En ese orden de ideas, resulta trascendente lo expresado por Fermeandois (2001), en virtud de que considera que “el principio de subsidiariedad es clave para la conformación de una sociedad libre. Es un principio filosófico que está por encima de todas las ideologías: no se adscribe a ninguna de ellas” (p. 92). En efecto, resulta importante vigilar

el principio de subsidiariedad económica del Estado por ser este un criterio fundamental orientado a fortalecer el orden espontáneo del mercado.

En suma, para Achá, la subsidiariedad puede ser negativa (cuando se manifiesta como límite a la intervención de un poder superior sobre otro nivel más cercano), y positiva (cuando la dimensión del asunto a tratar o la incompetencia de los niveles inferiores de poder así lo exijan). Sostiene que “se trata, por una parte, de un principio flexible que puede ser interpretado de dos formas opuestas entre sí, pero que, en todo caso, busca un equilibrio entre injerencia y no injerencia, autoridad y libertad atendiendo a las circunstancias concretas” (Achá, 2013, p. 29).

Finalmente, un enfoque pertinente para los efectos del presente estudio es aquel que clasifica la intervención en *soft, hard o forcible*. En efecto, Rocagliolo (2015) desarrolla el principio de la no intervención en el Derecho Internacional. En sus palabras:

El principio de no intervención protege tanto a los Estados soberanos y sus gobiernos como a los pueblos y sus culturas, permitiendo a las sociedades mantener las diferencias religiosas, étnicas y de civilización que tanto valoran. Esto significa, desde un punto de vista jurídico, que tiene un estrecho vínculo con los principios de igualdad soberana de los Estados y de autodeterminación de los pueblos. (p. 450)

Añade que la no intervención se basa en la convicción jurídica de los Estados, en el sentido que algunas reglas tienen tal fuerza que exigen a la comunidad internacional en su conjunto.

DISCUSIÓN

Dentro del ámbito académico y político, se mantiene vigente la discusión acerca de la importancia del rol del Estado en la actividad económica. Desde tal perspectiva, la revisión sistemática de la literatura científica nos plantea diversos enfoques, dimensiones o sentidos sobre el principio de subsidiariedad económica del Estado en los últimos veinticinco años, entre los que tienen el mayor consenso son: el vertical y el horizontal; así también, el positivo y el negativo. A su vez, cabe precisar que independientemente de los alcances de los enfoques que se plantean doctrinariamente, estos hacen referencia a la intervención o no del Estado en la economía, sea este en mayor o menor grado, así como a los ámbitos o espacios de dicha intervención. Hayek (2011), sostenía que “un eficaz sistema de competencia necesita, tanto como cualquier otro, una estructura legal inteligentemente trazada y ajustada continuamente” (p. 89). El reto consiste en diseñar una estructura legal con principios orientados

a promover el bienestar general. Es más, consideraba que todo Estado de una u otra forma actúa, y toda acción del Estado termina interfiriendo con una u otra cosa. En esa orientación, Sunstein (2014) postula que “no puede haber un libre mercado sin normas que regulen el tráfico jurídico” (p. 43). Considera que un mercado libre depende de un conjunto de normas jurídicas que establecen lo que es permitido realizar y de la exigibilidad de esos principios por parte de los tribunales. Al respecto, Rothbard (2015) clasifica la intervención del gobierno en autista, binaria y triangular. Para este autor, la intervención autista, se da cuando un Estado exige a una persona, sin recibir algún tipo de bien o servicio a cambio (homicidio); binaria, si el Estado obliga a una persona a realizar un intercambio o un «regalo» unilateral de algún bien o servicio al invasor (impuestos o gasto público), y triangular, si el Estado interfiere en la interrelación entre dos partes (control de precios o regulaciones de productos). Desde tal perspectiva, el análisis del rol subsidiario del Estado en la economía debe centrarse en dos aspectos esenciales: 1) el accionar del poder público en mayor o menor grado y 2) las consecuencias que genera dicho accionar. De este modo, en los tres tipos de intervención, el Estado recurre a la ley para la implementación de las medidas que adopte, las mismas que de una u otra forma generan gasto público, que desde ya termina afectando a los agentes económicos, sobre todo porque dicho accionar debe financiarse a través de impuestos, y estos, normalmente se obtienen a través de la coacción hacia los agentes que participan en el mercado. Además de ello, un caso extremo de intervención en la vida económica de un país -como componente del gasto público- es la creación desmedida de empresas públicas, las cuales terminan distorsionando la competencia en los diversos sectores económicos, porque este tipo de empresas tienen la característica de no competir en igualdad de condiciones con el privado. Por ello, el rol subsidiario del Estado en la economía implica que la intervención de los gobiernos de turno debe tener un carácter limitado, y, por tanto, debe encontrarse condicionado a la libre iniciativa privada de los agentes económicos privados, ya que, si los gobiernos de turno intervienen de manera excesiva en los diversos mercados, terminarán a la larga distorsionando las decisiones de los privados, así como las actividades que realizan dichos agentes. Consiguientemente, la actuación subsidiaria del Estado en la economía es compatible con los siguientes principios fundamentales de una sociedad libre: libertad de elegir, gobierno limitado y justicia social. En efecto, si bien la regla de oro debe ser la libre iniciativa privada, la libertad de empresa o la libertad económica; el rol subsidiario del Estado, en términos generales se basa en que los agentes que intercambian en los mercados se apoyan en reglas insuficientes para lograr el bienestar. Por tal razón, excepcionalmente

la actividad que realicen los privados puede ser complementada por la intervención del Estado mediante la supervisión, regulación y corrección. Resulta de mucha importancia contar con un gobierno limitado de tamaño pequeño, orientado a respetar y garantizar la libertad económica de las personas y empresarios, debido a que los incentivos de los agentes privados tienden a desaparecer cuando los gobiernos fijan los fines al sector privado. Incluso, si se ponen trabas al comercio o se crean y aumentan los tributos arbitrariamente o se modifican las normas con bastante frecuencia, se produce un clima de desconfianza en los diversos negocios, por tanto, habrá menos productos que se oferten en el mercado, y sobre todo, se limita la libertad económica de los diversos agentes para participar en alguna actividad económica.

REFERENCIAS

- Achá, D. (2013). *El principio de subsidiariedad clave jurídica de la integración*. Ecuador: Corporación editora nacional.
- Alarcón, A. (2018). Economía Social de Mercado como sistema constitucional económico colombiano. Un análisis a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Revista de Estudios constitucionales*, 16, (2), 141-182.
- Alvear, J. (2015). Hacia una concepción comprehensiva de la libertad económica. Un paradigma a desarrollar. *Revista de Estudios constitucionales*, 13, (1), 321-372.
- Ariño, G. (2004). *Principios de Derecho Público Económico*. España: COMARES editorial.
- De Areilza, J. (1995). El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 15, (45), 53-93.
- Edoardo, T. (2002). Subsidiariedad y constitución. *Revista de Estudios Políticos*, (núm. 115), 7-25.
- Fernandois, A. (2001). *Derecho Constitucional Económico*. Tomo I. Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Gabardo, E. (2015). La inexistencia de un criterio constitucional de subsidiariedad en la definición de potestades federativas en Brasil. *Revista de Estudios constitucionales*, 13, (1), 91-122.
- Galván, G. (2016). La actividad empresarial del Estado: Entre la subsidiariedad y el trato legal igualitario. *Revista Pensamiento Crítico*, 21, (2), 83-103.
- Hayek, F. (2014). *Los fundamentos de la libertad*. Novena edición. España: Unión Editorial S.A..

- Hayek, F. (2012). *Estudios de Filosofía, Política y Economía*. Segunda edición. España: Unión Editorial S.A..
- Hayek, F. (2011). *Camino de servidumbre*. Tercera edición. España: Alianza Editorial.
- Hayek, F. (2009). *Individualismo: el verdadero y el falso*. España: Unión Editorial S.A..
- Hernández, E. (2010). El principio de subsidiariedad: la evolución de una fórmula magistral. *Revista de Relaciones Eurolatinoamericanas*, 16, (81), 21-23.
- Hernández-Mendible, V. (2013). El principio de subsidiariedad en el estado de derecho y en el modelo económico venezolano. *Revista de Derecho Público*, (núm. 131), 31-38.
- Herrero, M. (1999). La constitución económica. Desde la ambigüedad a la integración. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (núm. 57), 11-32.
- Maestro, G. (2008). El Tratado de Lisboa y la Constitución Económica. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, (núm. 9), 37-68.
- Miranda, A y Márquez, C. (2004). Intervención pública, regulación administrativa y economía: elementos para la definición de los objetivos de la regulación. *Revista Universitas*, (núm. 108), 71-117.
- Miranda, J. (2008). El principio de subsidiariedad en el ordenamiento comunitario y sus aplicaciones en materia social. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, (núm. 47), 111-138.
- O' Leary, S. y Fernández, J. (1995). ¿Hacia la Europa de las regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales. *Revista de Estudios Políticos*, (núm. 90), 299-322.
- Palomares, M. (2011). La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y control del principio de subsidiariedad. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (núm. 38), 19-58.
- Real Academia Española (2019). Diccionario del español jurídico. [Fecha de consulta: 3 de julio de 2019]. [Disponible en: <https://dej.rae.es/lema/subsidiariedad>]
- Rothbard, M. (2015). *Poder y mercado*. Guatemala: Unión Editorial S.A..
- Rodríguez, V. (2018). Economía conductual, paternalismo libertario y libertad de elegir. *Revista Quipukamayoc*, 26 (52), 103-112.
- Rodríguez, V. (2015). Principios generales de una sociedad libre para fortalecer el orden espontáneo del mercado. *Revista Quipukamayoc*, 23 (44), 125-138.
- Rodríguez, V. (2013). Principio de subsidiariedad económica del Estado en la Constitución Política del Perú. *Revista Quipukamayoc*, 21 (40), 113-122.
- Roncagliolo, I. (2015). El principio de no intervención: consagración, evolución y problemas en el Derecho Internacional actual. *Revista Ius et Praxis*, 21 (1), 449-502.
- Sánchez, J. (2014). Constitución y relaciones entre ordenamientos en el contexto de la globalización. *Revista de Estudios constitucionales*, 12 (2), 55-108.
- Sunstein, C. (2017). *Paternalismo libertario*. Barcelona: Herder Editorial.
- Sunstein, C. (2014). *(más) Simple. El futuro del gobierno*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.
- Stein, T. (1995). El principio de subsidiariedad en el Derecho de la Unión Europea. *Revista de Estudios Políticos*, (núm. 90), 69-84.
- Vallejo, R. (2016). La Constitución Económica Chilena. Un ensayo en construcción. *Revista de Estudios constitucionales*, 14 (1), 247-290.