



Universidad Católica
Sedes Sapientiae



ESCUELA DE GESTIÓN PÚBLICA



SUBSIDIARIEDAD, DESARROLLO Y BUENAS PRÁCTICAS

DRA. CLARA CASELLI

SERIE DE INVESTIGACIONES

5

SERIE DE INVESTIGACIONES **5**

SUBSIDIARIEDAD, DESARROLLO Y BUENAS PRÁCTICAS

CLARA CASELLI

SUBSIDIARIEDAD, DESARROLLO Y BUENAS PRÁCTICAS

© 2011, Clara Caselli

ISBN: 978-612-4030-16-1

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-06549

© 2011, Universidad Católica Sedes Sapientiae

Imagen de carátula: Manto Paracas, Cultura Paracas - Ica, Perú.

Corrección del texto:

Aurora Jimeno Sancho

Modesta González Sáenz

Diseño de carátula:

Omar Portilla Lozano

Modesta González Sáenz

Diseño y diagramación de interiores:

Omar Portilla Lozano

UNIVERSIDAD CATÓLICA SEDES SAPIENTIAE

Esquina Constelaciones y Sol de Oro, S/N Urb. Sol de Oro.

Los Olivos, Lima-Perú

Teléfonos: (51-1) 533-5744 / 533-6234 / 533-0008 anexo 241

Dirección URL: <www.ucss.edu.pe>

Impreso en: Talleres gráficos de Llamkay S.A.C

Esquina Constelaciones y Sol de Oro, S/N Urb. Sol de Oro.

Los Olivos, Lima-Perú

Primera edición, marzo 2011

Tiraje: 1000 ejemplares

Esta Serie de Investigaciones se presenta en el marco del Proyecto “Creación de una Escuela Superior de Gestión Municipal en el Perú”, financiada por la Generalitat Valenciana de España, ejecutado por el Centro de Investigación y Desarrollo Innovador para la Regionalización - CIDIR de la Universidad Católica Sedes Sapientiae, ONG CESAL y Cooperación Internacional.

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin permiso escrito de la Universidad Católica Sedes Sapientiae.

CLARA CASELLI

Doctora en Ciencias Económicas y Comerciales en la Universidad de Génova.

Profesora principal en la Facultad de Economía de la Universidad de Génova. Dicta los cursos de Dirección estratégica, Negocios internacionales y Globalización.

En el Perú desde el año 2000, gracias a un convenio con la Universidad de Génova. Directora de la Escuela de Postgrado de la Universidad Católica Sedes Sapientiae de Lima. Ex Decana de la Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales de la misma Universidad.

Experiencia profesional: formación para el desarrollo (África y América Latina), profesora en Maestrías internacionales, asesora de gobiernos locales, etc.

Investigadora y autora de numerosos libros y artículos sobre los temas: Internacionalización de las empresas, Globalización, Comercio justo, Empresas no lucrativas, Pymes, Ética en las relaciones internacionales, Empresa, valor y valores, Bien común y subsidiariedad.



INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación nace en el marco de las actividades que el CIDIR (Centro de Investigación y Desarrollo Innovador para la Regionalización) está desarrollando a fin de contribuir mediante el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades al proceso de descentralización actualmente en marcha en el Perú.

El CIDIR es una iniciativa de la Universidad Católica Sedes Sapientiae, fue creado en marzo del 2007 con la colaboración y el apoyo de la Universidad Católica del Sagrado Corazón de Milán y la financiación del Gobierno de la Región Lombardía (Italia)¹.

A lo largo de los cuatro años de actividad se han realizado inicialmente programas de capacitación con varios Ministerios, dirigidos a funcionarios públicos de la Administración Central, de los gobiernos regionales y provinciales, de las municipalidades. En diciembre de 2008 se ha iniciado la implementación de un proyecto de creación de una Escuela Superior de Gestión Pública, financiado con fondos de la Generalitat Valenciana y realizado gracias a las ONGs españolas Cooperación Internacional y CESAL. De este proyecto ha nacido el Diplomado en “Gestión Municipal para el Desarrollo”, que ha dado (y sigue dando) capacitación de alta calidad a funcionarios de numerosas municipalidades pertenecientes a las regiones de Lima, Callao, Ucayali, Apurímac, Ica.

Los egresados de los Diplomados han tenido a partir del año 2010 la posibilidad de inscribirse en una Maestría en Administración Pública en colaboración con la Universidad Católica del Sagrado Corazón de Milán, sede de Piacenza.

¹ Más informaciones se encuentran en www.cidir.edu.pe

Además de esta intensa actividad de capacitación, se han realizado varias investigaciones, entre las cuales destaca el trabajo de comparación de buenas prácticas en Perú e Italia, encomendado a fines de 2007 por el Ministerio de la Producción, que fue presentado en Chiclayo en una de las sesiones de APEC en agosto de 2008.

Las actividades de capacitación e investigación que acabamos de citar tienen como eje central el principio de subsidiariedad, es decir, la idea que la política y la administración tienen que poner al centro a la persona. Son las personas las que tienen y conocen sus necesidades y pueden generar su propio desarrollo, a través de lo que logran conseguir asociándose con los demás y entrando en relación con la administración pública. Nacen así las “buenas prácticas” que el CIDIR, como parte de su misión, trata de buscar y promover.

Queda claro por tanto el motivo de esta investigación: profundizar y aclarar un término que es sumamente importante en la visión del CIDIR y de la Universidad Católica Sedes Sapientiae, pero no siempre tan conocido por los actores de las políticas públicas, los gerentes locales y el público de los beneficiarios de los servicios mismos.

Las interrogantes que la investigación quiere plantear y desarrollar son por tanto las siguientes: ¿Qué son las “buenas prácticas”? ¿Son replicables en otros contextos? ¿Cómo está cambiando la idea de desarrollo? ¿Cómo se puede definir la subsidiariedad? ¿El principio de subsidiariedad puede generar buenas prácticas capaces de fomentar el desarrollo sostenible a nivel local? ¿Cómo se aplica el principio de subsidiariedad en la administración pública? ¿Qué ventajas nacen de la aplicación del principio de subsidiariedad en las políticas locales?

1. LAS BUENAS PRÁCTICAS

La investigación sobre la relación entre el principio de subsidiariedad, el desarrollo y las buenas prácticas, tiene que empezar por la tercera de las palabras que se están considerando, porque el objetivo es la identificación de procesos y herramientas para maximizar el desarrollo sostenible bajo el principio de la subsidiariedad.

¿Qué son las “buenas prácticas”? Son actividades o procesos que han conseguido resultados muy satisfactorios y pueden ser adoptados para mejorar la eficiencia y la eficacia en un contexto o en una situación dada. El concepto es por lo tanto muy amplio: se refiere a las administraciones públicas, a las empresas, a las relaciones sociales, etc.



Normalmente para identificar una buena práctica hay que hacer una comparación: no existe la idea de buena práctica en un sentido absoluto o abstracto. Por eso al concepto se asocia la idea de *benchmarking*, que implica una comparación útil para generar aprendizaje y puede suceder entre experiencias muy similares, pero también aparentemente distintas entre ellas².

El *benchmarking* es una modalidad para realizar un proceso de aprendizaje entendido como un proceso continuo de medición de las *performances* de una organización con la finalidad de activar procesos de cambio y desarrollar aprendizaje organizacional por medio de la comparación con los *best-performer*³.

Por ende, la idea de *benchmarking* va de la mano con la idea de transferibilidad o replicabilidad de la práctica que se ha detectado como capaz de responder a una necesidad de manera eficiente y eficaz. Replicar no es copiar, tampoco repetir acríticamente: no se trata de algo mecánico. Como la simple transposición de técnicas y conocimientos importados del sector privado no puede garantizar efectos positivos, así tampoco la imitación acrítica de otras organizaciones públicas puede ser un método eficaz. Los gobiernos locales, en efecto, actúan en contextos territoriales muy específicos y las condiciones económico-sociales que encuentran pueden ser muy diferentes.

Es preciso buscar su propio camino: mirar más allá de los límites de la acción, considerar lo que se ha hecho y cómo, para aprender. El proceso de aprendizaje que nace de la exigencia de hacer transferencias de buenas prácticas origina la creación de un “patrimonio” de conocimientos, modifica la visión de los problemas y la manera de actuar, en síntesis, cambia la “cultura” —única e irrepetible— de la organización.

Las buenas prácticas en la administración pública tienen que cumplir con tres requisitos básicos:

- generar una mejora visible de la calidad de vida de la población;
- realizar una colaboración entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil;
- garantizar la sostenibilidad desde el punto de vista social, económico y ambiental.

Respecto a la transferibilidad de las mejores prácticas, hay que identificar primero las condiciones necesarias para que dichas prácticas puedan funcionar en un contexto diferente al cual han madurado y desde donde se han producido resultados positivos.

2 Johnson G., Scholes K. (2001), *Exploring Public Sector Strategy*, Pearson Education, Essex.

3 Zuffada E., Beretta L. (2009), *Desarrollo Económico local y subsidiariedad. En búsqueda de buenas prácticas*, Fondo Editorial UCSS, Lima.

Según Dees⁴, hay que considerar cinco factores (*five Rs*) que vuelven posible la transferibilidad de buenas prácticas en otros contextos: *readiness, receptivity, resources, risks, returns*, es decir: prontitud, receptividad, recursos, riesgos y beneficios.

La primera condición (prontitud) subraya que la transferencia se da en un ambiente dispuesto a acoger los factores de innovación. La receptividad exige que los factores sean interiorizados, superando los posibles obstáculos y resistencias de tipo práctico pero también cultural. La tercera R se refiere a la disponibilidad de recursos que permitan la introducción y la implementación de la práctica: existe una estrecha relación entre receptividad y recursos porque la disponibilidad de recursos nace de una apertura al acogimiento de innovaciones. El factor riesgo sugiere un elemento de realismo: la posibilidad de que no se consigan los resultados esperados está de todos modos presente en cada tipo de cambio y hay que estar preparados en el caso que esta posibilidad se manifieste. El último factor es el beneficio esperado, que justifica el riesgo que se decide correr: hay que medirlo en términos de valor agregado o de mejoramiento que se pueda razonablemente esperar como resultado de la inserción de las buenas prácticas en el nuevo contexto.

2. EVOLUCIÓN DE LA IDEA DE DESARROLLO LOCAL

El cuadro de los fenómenos macroeconómicos mundiales en el primer decenio del tercer milenio muestra la gravedad de la crisis que ha afectado a los países más desarrollados y al mismo tiempo las grandes diferencias entre las tasas de crecimiento de los demás países: es evidente que detrás de estas diferencias está la articulación y la pluralidad de los caminos y modelos de crecimiento. Las dos teorías que han tenido más éxito entre los economistas hacen referencia por un lado a la inversión en capital “físico” o por otro lado al privilegio dado a la inversión en el capital humano.

La primera dice que el desarrollo tiene como prerrequisito el crecimiento económico, en otras palabras, es la economía la que arrastra todos los demás aspectos; la segunda subraya la inversión en el capital físico pero sobre todo humano. Además, la inversión depende de la capacidad de ahorro: si la formación de ahorro es insuficiente, la ayuda internacional puede complementar, pero sólo hasta cuando el país lo necesite⁵.

4 Dees G., Battle Anderson B., Wei-Skillern J. (2004), *Scaling Social Impact*, Stanford Social Innovation Review, 1.

5 Berloff G., Folloni G., Schnyder V.W.I. (2011), *Alle radici dello sviluppo*, Guerini, Milano; Berloff G., Folloni G., Schnyder I. (2009), *Development and Economic Growth*, University of Trento, Department of Economics.



Sin embargo, si se hace una comparación entre las teorías y la realidad, nos damos cuenta que no hay evidencias empíricas fuertes en favor de una u otra opción, y los resultados varían mucho porque la realidad siempre es más compleja que las simplificaciones teóricas, por la interdependencia entre los factores en juego y sobre todo por el comportamiento de los actores, que nunca es mecánico ni totalmente previsible porque depende de su libertad y está sujeto a la situación sociocultural (por ejemplo, malas políticas, corrupción, búsqueda de privilegios, etc.). Tampoco los préstamos y las ayudas condicionados al buen gobierno logran siempre conseguir buenos resultados. Es de toda evidencia que el desarrollo no es un mecanismo, no se trata de aportar factores o cambiar malas políticas y malos procesos: hace falta algo más.

Desde este punto de vista un enfoque interesante es el “capability approach” de Amartya Sen⁶ que nos sugiere la importancia de los aspectos referidos a la capacidad de los actores de aprovechar las oportunidades para vivir la vida que desean. Por eso, hay que tomar en cuenta cuatro condiciones que son fundamentales:

- **conocer** las oportunidades para evaluar la posibilidad de usarlas;
- **querer** aprovechar la oportunidad: esto implica percibir el valor que está detrás de las oportunidades y emitir un juicio de valor, es decir, “lo quiero”;
- **saber** cómo hacer para alcanzar la meta;
- **poder** actuar para conseguirla sin ser obstaculizados por algo.

Para que esto pueda acontecer hay que evitar dos posibles equivocaciones: la de creer que la solución se dé a través de ambiciosos programas públicos de desarrollo o –al contrario– que sólo se tenga que garantizar un mínimo de reglas y dejar espacio a los mecanismos del mercado. En ambos casos, la realidad se encarga de mostrarnos que se sigue teniendo oportunidades no aprovechadas: por ejemplo, aumenta la tasa de escolarización pero no crece el “saber”, es decir, el patrimonio de conocimientos fundamentales para el desarrollo de un país, aumenta el número de postas médicas que funcionan mal, no para la pérdida de puestos de trabajo, etc.

Es cierto que mucho depende de la oferta, pero hay algo que no funciona en la persona. Dice Hirschman⁷ que el fin del desarrollo no es la mejor combinación de los recursos existentes, sino la capacidad de detectar recursos escondidos o mal usados. Si el problema fuese simplemente económico se solucionaría con incentivos y transferencias de dinero. En cambio, no es así: el factor fundamental es el patrimonio de experiencia del ambiente social, que es el fruto de la vida de la gente; hay que sostener la formación

6 Sen A. (2005), “Human rights and capabilities”, *Journal of Human Development*, n.2

7 Hirschman A.O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, Yale.

de este patrimonio y generar capacidad de acceso para toda la población, es decir, algo muy distinto de la redistribución de recursos.

A continuación, es interesante una cita tomada de la Encíclica “Caritas in Veritate” del Papa Benedicto XVI⁸, que subraya la naturaleza de “vocación” del desarrollo (por lo tanto una responsabilidad imprescindible para el “ser”) y la importancia de la libertad como motor del desarrollo mismo:

“En los designios de Dios, cada hombre está llamado a promover su propio progreso, porque la vida de todo hombre es una vocación. Decir que el *desarrollo es vocación* equivale a reconocer, por un lado, que éste nace de una llamada trascendente y, por otro, que es incapaz de darse su significado último por sí mismo. La vocación es una llamada que requiere una respuesta libre y responsable. El *desarrollo humano integral supone la libertad responsable* de la persona y los pueblos: ninguna estructura puede garantizar dicho desarrollo desde fuera y por encima de la responsabilidad humana. Sólo si es libre, el desarrollo puede ser integralmente humano; sólo en un régimen de libertad responsable puede crecer de manera adecuada. La vocación al progreso impulsa a los hombres a ‘hacer, conocer y tener más para ser más’ ”.

3. LA SUBSIDIARIEDAD

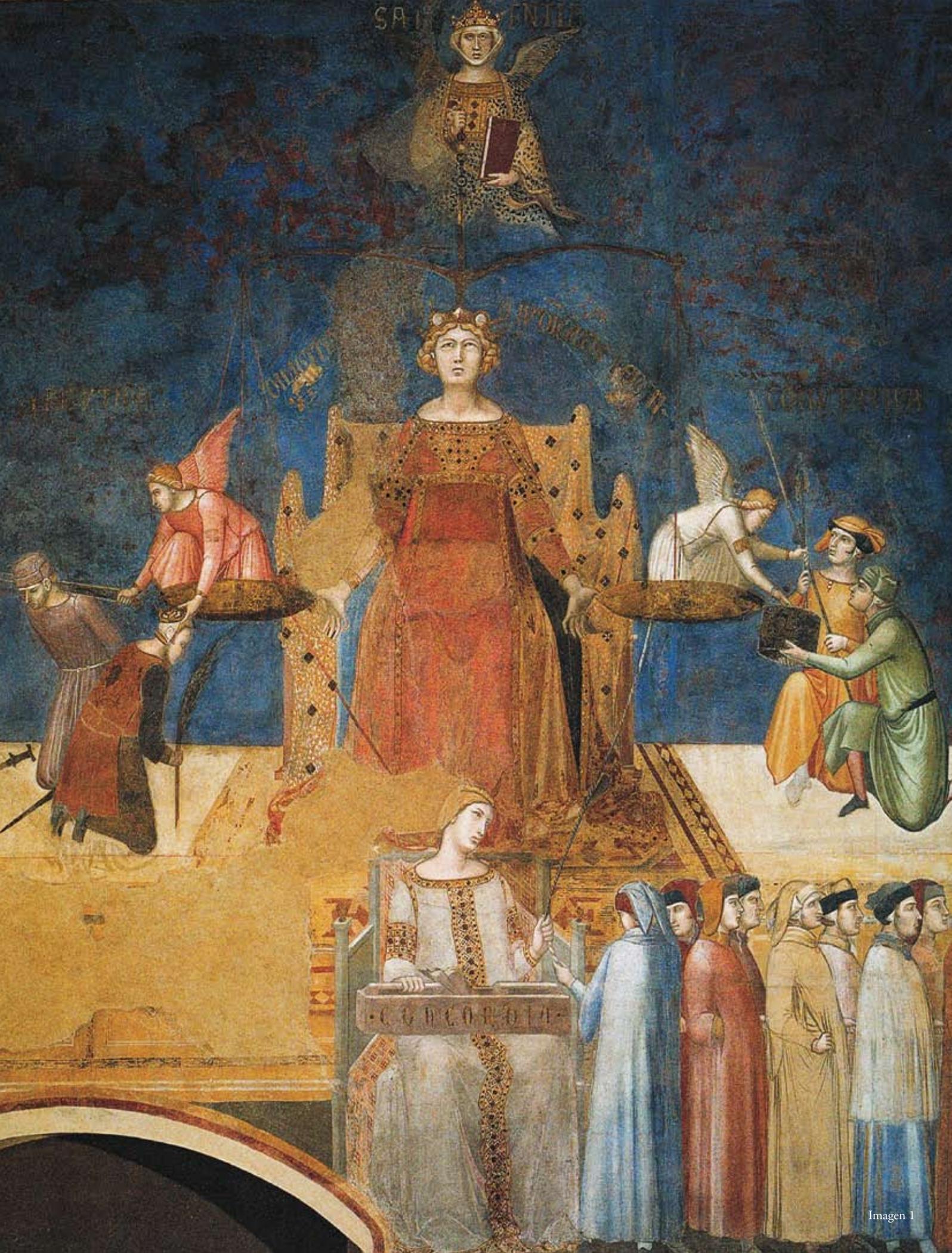
El método que sintetiza la posibilidad de tener buenas prácticas de desarrollo a partir de la persona se llama subsidiariedad: en este apartado trataremos de explicar el significado profundo de esta palabra después de un recorrido histórico, necesario porque el término es bastante desconocido, a pesar de ser, entre otros, unos de los principios inspiradores del proceso de regionalización en el Perú y un punto fundamental de la Unión Europea.

3.1 EL FRESCO DEL BUEN GOBIERNO

Para explicar el concepto de subsidiariedad nos ayudaremos de algunas imágenes que pertenecen al fresco de un pintor italiano del siglo XIV, Ambrogio Lorenzetti, que se encuentra en Siena, en la Sala de la Paz del Palacio Municipal, y se titula “Alegoría del Buen Gobierno” (Imagen 1). Este fresco, que es muy grande y ocupa tres paredes de la sala, nos ofrece una representación del buen gobierno y del mal gobierno, y los respectivos efectos positivos y negativos⁹.

8 Benedicto XVI (2009), *Caritas in Veritate*.

9 Scola A. (2007), *Una nueva laicidad: temas para una sociedad plural*, Encuentro, Madrid; Carlotti M. (2010), *Il bene di tutti. Gli affreschi del Buon Governo di Ambrogio Lorenzetti nel Palazzo Pubblico di Siena*, Società Editrice Fiorentina, Firenze.



La parte que se refiere al buen gobierno muestra a la izquierda tres figuras: la Sabiduría, la Justicia y la Concordia. La Sabiduría es la sabiduría de Dios y tiene una balanza en sus manos, con dos platos que representan la dos dimensiones de la justicia, distributiva y conmutativa, administradas por dos ángeles. La primera da a cada uno lo que se merece: a un guerrero le da la corona y al asesino le corta la cabeza; la segunda garantiza la honestidad de los comercios, a través de la entrega a los comerciantes de las unidades de medida. La Justicia que es la segunda figura entre los dos platos de la balanza mira hacia arriba a la sabiduría de Dios en la cual se inspira: no es ella que tiene la balanza porque no puede ejercer su actividad sin la tensión al bien y a la verdad que es don de Dios. El mensaje que el fresco quiere dar es que no hay justicia sin trascendencia, y que la justicia humana es el reflejo de la sabiduría de Dios. La tercera mujer de blanco es la Concordia, fruto de la Justicia: de la Concordia se desarrolla una procesión conformada por veinticuatro ciudadanos —artesanos, empresarios, abogados—, unidos entre ellos por una cuerda que baja de los dos ángeles que están sobre los platos de la balanza. Es interesante observar a los veinticuatro personajes que forman la procesión: (Imagen 2)



Imagen 2

ellos representan la creatividad y la laboriosidad de la gente, dan la idea de compartir un esfuerzo y una construcción. Todos juntos están dando su aporte al desarrollo del bien común: se trata exactamente de la idea de subsidiariedad. La procesión se dirige al estrado donde está sentado el Monarca, de pelo blanco y corona (Imagen 3), representando el Buen Gobierno y la Municipalidad de Siena. Él está rodeado por virtudes (Imagen 4) (la paz está en el centro del fresco); tiene su cetro y gobierna, garantizando el marco en el cual la libre iniciativa de la gente puede desarrollarse, y protegiendo a su pueblo de los malechores (ver la parte derecha del fresco).



La idea de fondo es que el buen gobierno nace del compromiso de todos. Para practicar las virtudes, no son suficientes los valores, porque muchas veces son abstractos; en cambio, la virtud es algo mucho más directo y concreto porque nos pone en relación con un ideal trascendente por el cual vale la pena adoptar un comportamiento correcto. De aquí nace el Buen Gobierno.



Imagen 5

El fresco nos da a entender que no hay división entre la dimensión personal y la dimensión de la vida social. Una buena política nace de una visión del hombre, de una concepción de la persona; nace, se podría decir, de una antropología.

En la pared, al costado de esta, se encuentran los efectos del buen gobierno (Imagen 5): en las imágenes de la ciudad se ve a la gente que circula en las calles y hace sus negocios, se tiene la impresión de una ciudad muy activa donde todos trabajan. El carpintero, los tejedores, los que venden vino y embutidos, los albañiles (Imagen 6), el maestro (Imagen 7): es una celebración de la laboriosidad humana en un clima sereno y alegre, como lo demuestran las escenas de danza (Imagen 8) y un cortejo nupcial (Imagen 9). También en la campiña se ve florecer la agricultura, la ganadería y el comercio (Imagen 10).



Imagen 6

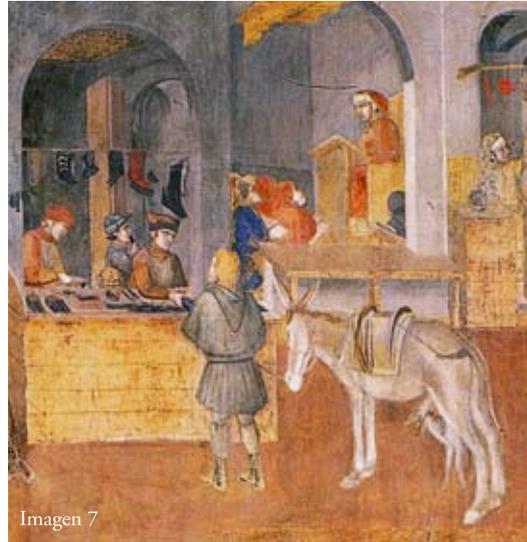


Imagen 7



Imagen 8



Imagen 9



Imagen 10

Frente al fresco del buen gobierno, en la otra pared, otra pintura muestra el mal gobierno (Imagen 11). Es interesante notar las diferencias: el mal gobierno es un hombre vestido de traje negro, con cuernos, y rodeado por unas figuras oscuras que son la crueldad, la discordia, la maldad, el fraude, la ira, la tiranía, la codicia, la vanagloria. El mal gobierno produce sus efectos negativos en la ciudad como en la campiña: todo se está malogrando, se ven escenas de violencia (Imagen 12) y delitos bajo una luz muy oscura (Imagen 13).

El fresco de Lorenzetti explica muy bien la idea de buen gobierno basado en la iniciativa de las personas que resume en síntesis la idea de subsidiariedad. Sin embargo, el mismo concepto se puede encontrar en obras de autores peruanos. Por ejemplo, los frescos de Jorge Vinatea Reynoso (Imagen 14 y 15) representan al hombre y la ciudad, y el hombre que construye el entorno donde vive. Son imágenes de la creatividad social, de la creatividad de la gente. Otras imágenes se encuentran en la obra de Felipe Guamán Poma de Ayala, un cronista indígena durante la conquista de América. Vivió entre 1500 y 1600, recorrió



Imagen 11

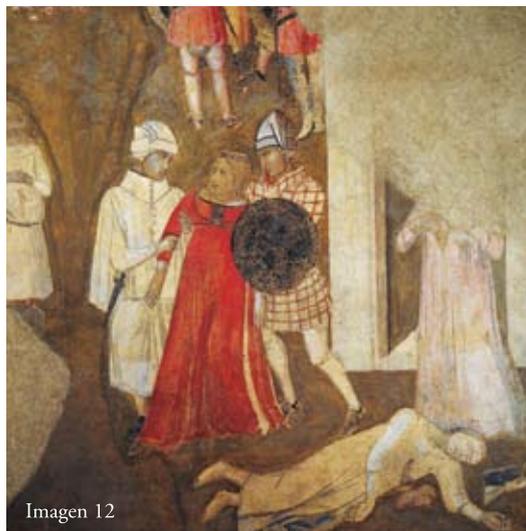


Imagen 12



Imagen 13



todo el Perú y escribió uno de los libros más originales de la historiografía mundial: “Primer nueva coronica y buen gobierno”, un título en castellano antiguo con influencia quechua. En este libro describe el buen gobierno, pero también la opresión del pueblo.

Por ejemplo, tenemos la imagen 16 de los servicios que el gobierno brinda a la comunidad, un ejemplo de funcionario público, el contador mayor. En la imagen 17 vemos la opresión del pueblo que Guamán Poma representaba de una manera muy cruda.

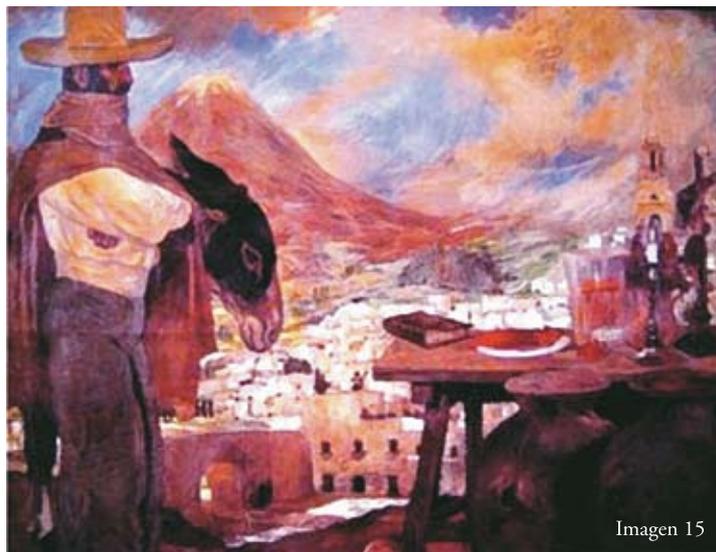




Imagen 16

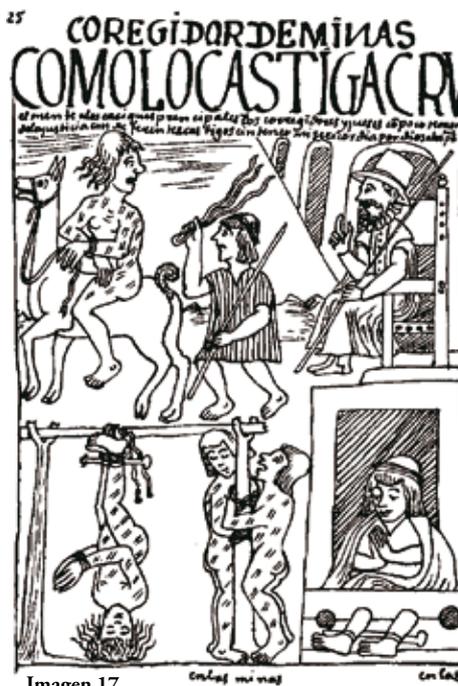


Imagen 17

3.2 UN BREVE RECORRIDO HISTÓRICO SOBRE LA RELACIÓN ENTRE EL PODER Y LA PERSONA

Para entender cómo nace históricamente la palabra subsidiariedad hace falta un breve recorrido histórico para entender cómo se ha venido desarrollando en el tiempo la relación entre el poder y las personas.

En el estado medieval la idea que todos compartían era que el poder derivaba de Dios. Según algunos este pasaje se daba de manera directa, es decir, Dios daba el poder directamente al soberano sin pasar por ninguna autoridad ni mediación (como era por ejemplo el Papa): esta era la visión de los que querían excluir al Papa de la vida política. Otros en cambio pensaban que Dios daba el poder de manera indirecta, pasando a través de la nación y del pueblo (también a través del Papa).

Lo interesante de esta concepción es que el fin de la política es espiritual y el valor de la persona está por encima de todo: el límite del poder nace de esta trascendencia. El poder viene de Dios y por lo tanto el soberano, el rey o el monarca no puede usar este poder como les plazca porque el límite lo pone Dios.

Sin embargo, de la primera visión nace por evolución histórica el Estado absoluto. En efecto, en un momento dado, acontece una ruptura en esta idea, un



cambio de visión: con el nacimiento del Estado moderno, el soberano no reconoce dentro de su reino a ninguna autoridad fuera de sí y se pone como fuente única del poder.

Hay que entender y subrayar una consecuencia importante, porque si el soberano se pone como el poder, ya no existe límite al poder. Dios ha sido desplazado al margen de la vida civil, se ha realizado en la conciencia y en la visión antropológica de la sociedad, la separación entre la vida religiosa y la vida civil, económica y social. Ya la realidad humana no tiene nada que ver con la trascendencia.

Entonces la relación entre el Estado, la sociedad y la persona se ha vuelto dicotómica. Entre el poder y la persona se abre una brecha que se volverá cada vez más grande, hasta llegar a la idea del Estado absoluto.

Sin embargo, se abre una reflexión en la sociedad con el intento de encontrar la manera de poner límites al poder: los filósofos, sobre todo, empiezan a trabajar estas preguntas: ¿De dónde surge el Estado? ¿Cuál es su legitimación?

El debate que surgió es muy interesante: destacan sobre todo las ideas de Thomas Hobbes, John Locke y Jean Jacques Rousseau¹⁰.

Hobbes dice que los hombres son intrínsecamente malos. Si dejamos que los hombres actúen como quieren, según su interés, el resultado es la guerra de todos contra todos. Hay una famosa frase en latín que traduce esto: “homo hominis lupis” (el hombre es el lobo del hombre). Se trata de una visión muy negativa y muy mecánica: el hombre es como una máquina que se mueve para alcanzar sus deseos, por ende la sociedad siempre está en movimiento, pero en este camino los hombres no saben darse reglas y por lo tanto es una guerra general. Por este motivo, dice Hobbes, hace falta alguien que diga a los hombres cómo tienen que actuar. Hobbes usa una expresión que es el “Leviatán”, un monstruo en otras palabras, que es el poder absoluto. Los hombres transfieren todos sus derechos al Leviatán porque reconocen que por sí mismos no pueden gobernarse, y buscando a alguien que les gobierne, entregan su libertad al Leviatán. La visión de Hobbes ha influenciado mucho en el pensamiento político, sobretodo europeo, no tanto americano.

Otra visión diferente, es la de Rousseau. Aunque dice lo mismo, es decir, que los hombres no tienen la capacidad para autogobernarse, sin embargo afirma que esto no se

10 Touchard J. (1988), *Historia de las ideas políticas*, Tecnos, Madrid; Strauss L., Cropsey J. (1992), *Historia de la filosofía política*, Fondo de Cultura Económica, México; Skinner Q. (1998), *Los fundamentos del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México; Boron A. (1999), *La filosofía política clásica: de la antigüedad al renacimiento*, Colección Ciencias Sociales Clasco-Eudeba; Sabine G. (2000), *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México.

da porque son malos: para él, los hombres son buenos (es el mito del buen salvaje, con que se conoce a Rousseau). Los hombres nacen buenos, pero la sociedad a través de la educación transforma su postura en una postura mala. El remedio es despojarse de sus derechos, de su libertad y realizar lo que él llama un contrato social, un pacto social, dando a una autoridad el poder de reglamentar la vida humana en todas sus actividades. Por lo tanto la visión es diferente, porque la visión de Hobbes es negativa, mientras que la visión de Rousseau es positiva; pero al final la conclusión es la misma, es la entrega de la libertad a alguien que tiene que decir a los hombres lo que tienen que hacer. Rousseau dice que el Estado tiene que cambiar a los individuos para adecuarlos a un ideal moral abstracto: él dice explícitamente que el Estado tiene el deber de obligar a los hombres a que sean libres. Pero ¿cuál es la idea de libertad que Rousseau tiene? Libertad es comportarse siguiendo la voluntad general, es decir, la pérdida de la libertad y de la autonomía. También esta visión ha tenido y tiene una fuerte influencia en el pensamiento europeo, sobre todo en la revolución francesa y en los excesos de la misma.

Un poco diferente ha sido el desarrollo de este pensamiento en los Estados Unidos, donde otro filósofo tuvo una mayor influencia: John Locke. Locke subraya la importancia de los derechos naturales del individuo frente a la autoridad del Estado. Es muy importante para él considerar los derechos naturales de la persona, como un derecho sacro, inviolable. También él llega a la conclusión de que hay que firmar un contrato social, pero las personas no tienen que despojarse de todos sus derechos, sino simplemente tienen que dar al Estado la posibilidad de intervención para evitar la guerra de todos contra todos. Esta es una postura más democrática, que tuvo una fuerte influencia en el desarrollo de la democracia en América, en los Estados Unidos, primero, y de allí también en América Latina.

Continuando con el recorrido histórico sobre el pensamiento de estos tres filósofos, nos encontramos con dos acontecimientos históricos importantes: la Revolución Americana y la Revolución Francesa. Son dos acontecimientos que se originan en la rebelión de la sociedad frente a la prepotencia del Estado.

Es importante detenerse un poco en la revolución americana por el impacto que ésta ha tenido en América Latina. A partir de Locke el camino fue diferente de lo que ocurrió en Europa. Para entender la revolución americana hay que hablar de otro filósofo: Alexis de Tocqueville¹¹. Él huyó de Europa, donde no tenía posibilidad de expresar su libertad y su creatividad como filósofo, y cuando llegó a los Estados Unidos se quedó muy impresionado por lo que vio, es decir, una innumerable cantidad de expresiones de la sociedad civil, de un increíble pluralismo social, institucional, de periódicos, colegios, universidades, etc. Y todo esto no había nacido por iniciativa del Estado, sino por la

11 Tocqueville, Alexis de (2005), *La democracia en América*, Alianza Editorial, Madrid.



iniciativa de la sociedad y por la influencia de los llamados “padres fundadores”, es decir, grupos de protestantes que huyeron de Europa y fueron a los Estados Unidos en búsqueda de libertad y desarrollaron una iniciativa social muy fuerte e intensa. El resultado de todo esto es que la sociedad americana es una sociedad pluralista desde sus inicios: el Estado no pretende dominar la vida de la gente y eliminar a la sociedad civil.

Tocqueville dice que la riqueza de la sociedad civil es el antídoto para que el poder no se vuelva tiránico. Luego él reflexiona y se da cuenta que también en una sociedad pluralista como la americana el riesgo es que el poder opere nivelando o condicionando la manera de pensar de la gente. Es interesante que Tocqueville haya dicho esto en el siglo XVIII: nosotros vemos que en la actualidad existe un poder que condiciona nuestra manera de pensar, y, aunque no es estatal, logra los mismos efectos; por ejemplo el de los medios de comunicación, los periódicos, la televisión; en esa época él ya intuyó esto.

De todas maneras, es verdad que el camino de la revolución americana fue un camino diferente, porque basado en el reconocimiento, en la valorización del derecho de asociación de las personas, distaba mucho del camino emprendido por la revolución francesa, que desde muy temprano adquirió un fuerte carácter ideológico.

Entre el Estado, la sociedad y la persona se abrió una brecha en la que irrumpió la ideología. En la Declaración de los Derechos Humanos de la Revolución Francesa se afirma que es importante la libertad, pero es interesante observar que nunca se menciona la libertad de asociación. Se garantizan las libertades individuales pero no se reconoce la libertad de asociación. No se trató simplemente una declaración de principios, porque luego, dos años después, apareció una ley que decidió la abolición de todas las asociaciones en la sociedad francesa. Es evidente que en esta visión la brecha entre el Estado y la Persona se ha vuelto un abismo y en el medio está la ideología: el Estado que les dice a todos lo que tienen que hacer, en breve tiempo se vuelve un Estado de terror.

Esta visión llegará más tarde a su expresión más completa, con la idea del Estado ético. Otro filósofo, Hegel, dice que el Estado es la totalidad ética, el Estado es el dueño del bien y del mal, la realización de la libertad, el Estado es el ingreso de Dios en el mundo¹². En esta visión se usan palabras como omnipotencia que son atributos de Dios como atributos del Estado. La trágica consecuencia de esto es que no es el Estado que existe para el ciudadano sino el ciudadano que existe para el Estado: yo nazco en virtud del permiso que me otorga el Estado, existo como ciudadano porque el Estado me hace existir como tal. El Estado ético es el origen de todos los totalitarismos modernos: la persona está sola frente al poder.

12 G.W.F. Hegel (2010), Obras completas, Gredos, Madrid.

No podemos pensar que esta visión pudiese ser compartida por todos, entonces nacen las alternativas. La primera alternativa es la del marxismo: la exclusión del poder, de la riqueza, de los servicios genera la reacción: el motor es el factor económico. La segunda es la del movimiento católico, de la Iglesia.

¿Cuál es la solución que se plantea en la primera alternativa? Es otra vez, que el Estado libere al hombre de la alienación. El hombre está explotado, alienado. ¿Quién lo podrá liberar? El Partido, el Partido Estado. En la visión marxista, el Estado y el Partido son la misma cosa, coinciden; el jefe del Estado es el jefe del Partido. Entonces el Estado Partido es el que liberará al hombre de la alienación ¿Pero cuándo? No hoy, sino cuando la revolución haya acabado. En otras palabras el marxismo dice que hay que reaccionar frente a la opresión de los pobres: hay que hacer la revolución. Desde la Revolución de Octubre de 1917, el Estado Partido tendrá todo el poder a partir de Rusia, para llegar a todos los demás países que adoptaron el mismo modelo, hasta la caída del Muro de Berlín que sanciona definitivamente el fracaso de este camino violento que es la revolución.

3.3 LA PROPUESTA “REVOLUCIONARIA” DE LA SUBSIDIARIEDAD

La conclusión que nace de la lectura histórico-filosófica que se ha tratado de bosquejar en el apartado anterior es que en la búsqueda de una fundamentación de los límites al poder, al fin y al cabo la idea que parece ganadora es que, dado que el hombre no tiene la capacidad de autogobernarse, necesita que alguien le indique qué es lo que tiene que hacer. Hay matices diferentes, pero la idea es que el Estado ya no nace de Dios, sino de un pacto social entre el poder y las personas. Las consecuencias no han sido tan positivas: los excesos de la revolución francesa y la historia de los regímenes nacidos del marxismo demuestran que de una visión ideológica no puede nacer de ninguna manera el bien de la persona y de la sociedad.

Lo que hay que cuestionar es la idea de que los hombres no tienen la capacidad de darse reglas: no es verdad. Si nos fijamos en la historia de la humanidad, es evidente que desde la Edad Antigua las personas han sabido darse reglas: por ejemplo han inventado la moneda, las medidas de peso, etc. Estas reglas no han nacido de un Leviatán, sino de la capacidad de las personas de encontrar acuerdos entre ellas. También en el presente, en todo el mundo, hay numerosos ejemplos de mercados locales, que tienen sus reglas: muchas veces se trata de reglas no escritas, códigos de honor que nacen de la capacidad de auto reglamentación de las personas. También los grandes mercados telemáticos globales se rigen por reglas aceptadas por los operadores y basadas en la confianza, como en los mercados de la Edad Antigua. Las imágenes que nos llegan a través de la televisión muestran a operadores sentados frente a computadoras conectadas a Internet,



comprando y vendiendo, por ejemplo, cinco millones de dólares cada veinte segundos: es suficiente presionar una tecla para hacerlo y se puede confiar en la entrega y el pago durante la 48 horas siguientes. Es un mercado global basado en la confianza y en las reglas establecidas por la comunidad de las instituciones financieras en el mundo.

Entonces la realidad dice que no es verdad que los hombres no tienen la capacidad de darse reglas. De este realismo brota la idea de *subsidiariedad*, que es verdaderamente revolucionaria. El inventor de esta palabra es el Papa Pío XI, que en su Carta Encíclica “*Quadragesimo Anno*”, escrita en 1931, 40 años después de la primera Encíclica social del Papa León XIII, dice que “la persona es el centro y el fin supremo de la sociedad”¹³: primero viene la persona, luego las comunidades más cercanas, la familia en primer lugar, de allí las asociaciones y finalmente el Estado. La organización de la sociedad y del Estado subsiste para proveer ayuda, *subsidium* en latín (de allí subsidiariedad), a la persona para poder realizarse con libertad y responsabilidad. En otras palabras, a partir de una confianza total en la capacidad de construcción de las personas, se plantea una visión muy diferente de las que hemos visto en Hobbes, Locke, Rousseau: ellos dicen que el hombre no puede darse reglas, mientras que la Iglesia dice: “confío en la capacidad de las personas de darse sus propias reglas, de ser protagonista de la construcción social”. Todos tienen la capacidad de construir, esto es lo que quiere rescatar el concepto de la subsidiariedad. Se plantea de esta manera una nueva visión de la sociedad y de las relaciones entre el poder y las personas. Es interesante porque es una posición que no tiene que esperar que termine la revolución para ver al hombre nuevo.

¿Qué está detrás de esta idea? Como se dijo en el apartado anterior, en la historia hubo una reacción a la explotación del hombre por el poder, distinta del marxismo. Otro camino fue el camino de la Iglesia: también los Papas reaccionaron a la explotación del hombre junto con la Iglesia entera, a través de sus varias articulaciones. El Papa León XIII publicó la primera Encíclica social, la “*Rerum Novarum*”¹⁴, es decir, “Las cosas nuevas”, que es un grito fuerte contra la explotación creada por la Revolución Industrial, en el marco del capitalismo naciente. La Iglesia reaccionó con el Magisterio, las encíclicas y la acción social. Esto es muy importante porque la Iglesia no son solo los Papas, la Iglesia son todos los creyentes, empujados por el Magisterio: los creyentes se dieron cuenta de la situación, se preguntaron qué podían hacer y empezaron a imaginar iniciativas, obras sociales, se juntaron en cooperativas, por ejemplo, crearon jardines, colegios, cajas de ahorro, etc.

Hay que decir que iniciativas parecidas no solo las hizo la Iglesia, sino también el movimiento socialista y todas contribuyeron a la creación de un tejido de obras en la sociedad.

¹³ Pío XI (1931), *Quadragesimo Anno*.

¹⁴ León XIII (1891), *Rerum Novarum*.

Todo esto explica el origen cercano de la idea de la subsidiariedad. Sin embargo, sus raíces van mucho más allá en la historia: si es cierto que la palabra viene de la Doctrina Social de la Iglesia, los conceptos que están detrás son muy antiguos: Aristóteles fue el primero que dijo que se debe valorar la capacidad de iniciativa de las personas; Santo Tomás de Aquino subrayó la importancia de la persona; el filósofo Altusius plantea, antes que Hobbes y Locke dijeran lo contrario, la idea que lo fundamental es lo que nace de la capacidad de las personas. Y por último el concepto de Tocqueville, que como se dijo anteriormente, tanta influencia ha tenido en la visión de la sociedad americana.

La subsidiariedad es parte de la cultura norteamericana desde sus orígenes¹⁵. Va junto con el sentido de la ética y el valor del trabajo, el sentido de responsabilidad y el federalismo. Son tres cosas fundamentales en la visión social, política y económica de los Estados Unidos¹⁶. Una visión muy interesante viene de los comunitaristas, quienes plantean que las comunidades intermedias, es decir lo que hay entre el Estado y la sociedad, son los agentes morales que edifican la convivencia civil¹⁷. La comunidad es una unidad de unidades, es decir, la idea del pluralismo.

En la historia del Perú hay toda una tradición de creatividad que viene de la base de la sociedad¹⁸: un primer ejemplo es la solidaridad andina, anterior a la Conquista; después de la etapa de la conquista, la Iglesia Católica comenzó a construir escuelas, hospitales, muchas iniciativas caritativas; luego también las iglesias protestantes se dedicaron a construir obras sociales; además de estas nacieron instituciones filantrópicas de carácter laico, por lo general iniciativas de algunos acaudalados personajes que percibían un cierto sentido de responsabilidad. Otras iniciativas que no nacieron del Estado fueron los nuevos sujetos colectivos como los partidos, los sindicatos. Todo esto es algo que está en el medio, entre el Estado y las personas, es el campo de la creatividad de la sociedad civil, es decir, de la subsidiariedad en el sentido amplio.

También, en consecuencia de los fenómenos de migraciones de la sierra y de la selva a Lima que acompañaron el desarrollo industrial en el siglo pasado que dieron origen a los asentamientos humanos, en muchos casos se mantuvieron formas de solidaridad que provenían de la tradición de los lugares de origen, que no se perdieron a pesar de las dificultades de la vida¹⁹.

15 Bremner R. (1999), *American Philanthropy*, University of Chicago Press.

16 Tanzilli F. (2009), *La Subsidiariedad made in Usa: la política social estadounidense*, en “¿Qué es la subsidiariedad?”, CDO, Buenos Aires.

17 Berger P., Neuhaus R.J. (1977), *To Empower People: the Role of Mediating Structures in Public Policy*, AEI, Washington.

18 Portocarrero F., Sanborn C. (2003), *De la caridad a la solidaridad: filantropía y voluntariado en el Perú*, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima; Spinelli R. (2007), *Empresas no lucrativas, universidad y desarrollo: el caso de Lima Norte*, Fondo Editorial Universidad Católica Sedes Sapientiae, Lima.

19 De Soto H. (1990), *El otro sendero*, Instituto Libertad y Democracia, Lima.



Por lo tanto, al hablar de subsidiariedad no se habla de algo que no existe: existe en la historia y en la realidad del mundo de hoy, sólo hace falta darse cuenta del valor que ésta tiene para construir un buen gobierno, una buena sociedad para vivir. La creatividad de la sociedad civil es algo que se encuentra en todo el mundo, porque a pesar de los obstáculos que el poder siempre le ha puesto, la sociedad civil no se deja callar y custodia el amor por la libertad y la dignidad de la persona. Siempre es interesante ver cómo el corazón del hombre es el mismo en todo el mundo: por ello la creatividad que nace de la observación de las necesidades y del deseo de encontrar una respuesta no por deber sino por amor, encuentra soluciones que se parecen en todo el mundo.

En síntesis, la subsidiariedad es una apuesta a lo que la gente puede hacer cuando se une con los demás por un fin común, para crear algo positivo para sí y para los demás: éste es el deseo más profundo que todos tienen en su corazón. Cuando la gente no se olvida de su corazón, de su deseo verdadero, profundo, tiene la capacidad de hacer cosas bellísimas.

Regresando al tema del desarrollo, esta visión aclara la idea que sostiene que la persona es el centro y el motor del mismo y que el cambio se genera gracias al encuentro con personas que proponen una mirada distinta que hace que el hombre perciba su valor, se dé cuenta de sus potencialidades y tome el compromiso personal para alcanzar en el tiempo y en un camino educativo, sus metas de desarrollo. Se entiende entonces, que antes que un principio técnico organizativo la subsidiariedad es una visión antropológica que se traduce en un método. A partir de esto se puede construir un modelo de buen gobierno que no baja de lo alto, sino que se pone en escucha de lo que hay, se da cuenta de lo que existe en la sociedad, quiere apoyarlo, quiere soportarlo, quiere hacerle crecer. En otras palabras la subsidiariedad sugiere que un buen gobierno sólo puede nacer de una visión de la persona: en este sentido se entiende la frase de Juan Pablo II en su discurso en la Unesco²⁰, cuando explicó que la política es la forma más completa de cultura, es decir, abarca e influencia todos los aspectos que forman la vida del hombre.

3.4 LAS DIMENSIONES DE LA SUBSIDIARIEDAD

La definición de la palabra subsidiariedad se puede entender mejor a través de este esquema que sintetiza la idea que las comunidades de orden superior no deben prevalecer sobre las de orden inferior, porque el nivel donde mejor se conoce una necesidad es donde ésta se manifiesta, por lo tanto la persona que tiene una exigencia sabe mejor que

20 Juan Pablo II (1980), *El hombre y la cultura*, Alocución a la Unesco.

un sujeto ajeno, lo que hay que hacer para encontrar una solución. Las intervenciones de respuesta a una necesidad son más eficaces en tanto el nivel en el cual se toma la decisión es más cercano al de la persona misma o al de las comunidades.



El Estado y la administración pública en este esquema no están ausentes, no se trata de una opción “Estado cero”: sin embargo, tienen que autolimitarse y no invadir el área de la sociedad civil, pero al mismo tiempo brindando el marco legal de su desarrollo, sosteniéndola y promoviendo su crecimiento.

La subsidiariedad tiene dos dimensiones fundamentales: vertical y horizontal. La primera descentraliza la toma de decisiones, competencias y funciones hasta el nivel local y consiste en un modelo organizativo de relación entre distintos niveles de gobierno que trata de acercar a los ciudadanos la toma de las decisiones que se refieren a las necesidades que han detectado y demandan una respuesta. La otra es la dimensión de la subsidiariedad horizontal, aquella que otorga a la persona el derecho y la responsabilidad de atender sus necesidades y las de su comunidad. Aquí es posible apreciar la importancia de la creatividad de la sociedad civil y las articulaciones que crea para responder a las necesidades de la persona.

Hoy en día, la descentralización en el Perú tiene ejemplos de subsidiariedad vertical y horizontal. El proceso de descentralización local es un ejemplo de subsidiariedad vertical; el presupuesto participativo es un ejemplo mixto de subsidiariedad vertical y horizontal; los programas de creación de cadenas productivas son ejemplos de subsidiariedad horizontal.

En la concepción de la articulación de los dos ejes de la subsidiariedad hay que evitar dos equivocaciones posibles. La primera consistiría en sostener que la subsidiariedad es una manera de aliviar a la administración pública de una parte de sus tareas y responsabilidades para contener el gasto público; la segunda sería darle una función ins-



trumental como “brazo” de la administración pública, en función de objetivos políticos (el riesgo es el asistencialismo).

En cambio, una subsidiariedad correctamente entendida e implementada es aquella que se entiende como un factor competitivo para el desarrollo, porque permite la valorización de recursos, energías y competencias. No se trata de “dejar hacer”, sino de “ayudar a hacer”.

4. LA CREACIÓN DEL VALOR A TRAVÉS DE LA RED DE LA SUBSIDIARIEDAD

Después de haber hecho un recorrido histórico y dado una definición de la palabra subsidiariedad, subrayando el carácter de método que tiene, es importante entender su función en el marco del proceso de creación de valor económico y social: ¿en qué sentido se produce una superación de los tradicionales modelos económicos?

Un modelo económico es una visión simplificada de la realidad que trata de dar respuesta a tres interrogantes: qué producir, cómo y cuánto. Los modelos económicos se diferencian entre ellos a partir de las respuestas que dan a estas interrogantes. Las respuestas son importantes por dos motivos. Primero, porque tienen que ver con la palabra escasez, que fundamenta la economía como ciencia: los hombres tienen deseos y necesidades infinitas que no se pueden satisfacer totalmente porque los recursos son escasos, entonces hay que decidir cómo usarlos. En segundo lugar, usar los recursos de una manera u otra tiene consecuencias sobre las condiciones de vida que dependen de las priorizaciones entre las necesidades. Por lo tanto, un modelo económico es como un pacto que hay que hacer y no todos estarán contentos al final. Por ejemplo: la distribución de los recursos puede beneficiar a los ricos o a los pobres, otros priorizarán a los ancianos o a los jóvenes, a los trabajadores o a los capitalistas, a los que viven en el campo o en la ciudad; es evidente que detrás de estas priorizaciones está una idea de bienestar y una idea de bien común.

El modelo más antiguo, nacido inmediatamente después de la Revolución Industrial, es el liberal o de economía de mercado. Bajo este esquema se da al mecanismo del mercado la tarea de decidir qué y cuánto producir, gracias al mecanismo de los precios y la ley de la oferta y la demanda. Los precios garantizan la mejor asignación de los recursos, es decir, la capacidad de usar los recursos de una manera eficiente. Este modelo está basado en dos teoremas²¹.

21 Martini G. (2007), *Sussidiarietà e modello economico*, en Vittadini G. (ed.), *Che cosa è la sussidiarietà*, Guerini, Milano.

El primer teorema dice que el mercado competitivo, donde hay muchas empresas que están en competencia entre ellas, es eficiente porque evita la formación de excedentes productivos y porque no se desgastan los recursos. El mercado mismo genera la solución: los desequilibrios se eliminan por medio de ajustes en los precios y las cantidades producidas. Es la idea que una mano invisible arregla todo en el mercado: si todos se comportan buscando su interés el resultado es el bienestar general. Sin embargo, la observación de la realidad sugiere que la eficiencia no siempre coincide con la equidad y la justicia, por eso muchas veces el mecanismo del mercado produce injusticias, ineficiencias, fallas.

El segundo teorema dice que la equidad se puede construir si al inicio del proceso el Estado reequilibra la dotación de recursos. En esta visión el Estado tiene el papel de árbitro que no interviene directamente, sino que lo hace a través de las leyes y de una política de impuestos que le permite garantizar una cierta equidad inicial en la dotación de los recursos, sin tomar el papel de productor directo de bienes y servicios.

Un modelo alternativo es el modelo marxista o de la economía planificada. En este caso, la función de dar respuestas a las necesidades la tiene el Estado, que se encarga de planificar y producir todos los bienes económicos y sociales. El Estado no sólo debe solucionar todas las necesidades económicas de las personas, sino también las necesidades sociales. A partir de la crítica al modelo de mercado, se identifica a la propiedad privada como el factor que genera la explotación de los trabajadores a través de la apropiación de la plusvalía y por lo tanto, se diseña una alternativa basada en unos pilares: la propiedad pública de los medios de producción, la abolición del mercado y la planificación. Como no hay empresas, no hay mecanismo de demanda y oferta en el mercado y, como no hay mecanismos de formación de los precios de mercado, las decisiones económicas vienen de la planificación. Sin embargo, la planificación centralizada es un proceso complicado, destinado a fracasar porque el Estado no puede saber qué necesitan todas las personas que viven en un país sin la retroalimentación de la aceptación de un bien por el mercado: es difícil evitar el riesgo de poner en circulación bienes no necesarios, cantidades desproporcionadas en comparación con las necesidades, y sobre todo, de baja calidad. Por ejemplo, los almacenes de las unidades productivas estatales estaban llenos de bienes que ninguno quería comprar y, en cambio, los bienes que verdaderamente eran necesarios, muchas veces eran escasos, por lo tanto se formaban colas sin fin, pues no se producían bienes en cantidades necesarias, produciéndose el surgimiento de mafias, mercados negros, entre otros.

Después de la caída del muro de Berlín, el fracaso de este modelo se ha vuelto muy evidente para casi todos: el Estado tenía un poder enorme, pero sin la capacidad para desempeñar una función tan amplia. Es imposible que un organismo estatal burocratizado pueda conocer la realidad mejor que las empresas y los consumidores, y tomar decisiones más racionales. Sobre todo, el modelo marxista ha fracasado no tanto por sus evidentes



contradicciones de tipo económico, sino por la visión antropológica que hay detrás del modelo: no se facilita la responsabilidad de las personas, no se permite que la creatividad de las personas pueda salir afuera y expresarse en todos sus aspectos. En otras palabras, la contradicción que no se puede subsanar es la falta de libertad: se puede sofocar por mucho tiempo la libertad de las personas pero en un momento dado la exigencia es tan fuerte que sale a flote, porque está inscrita en lo profundo del corazón de cada uno.

El tercer modelo es la economía mixta. Hay una división del trabajo entre el mercado y el Estado: por un lado el mercado se encarga de la producción de bienes económicos con los mecanismos del mercado y de los precios; por otro lado el Estado se encarga de la producción de bienes públicos.

Este modelo nace a partir de los fracasos del modelo de la economía de mercado. Keynes elabora su teoría a partir de la experiencia de la crisis económica mundial de 1929, provocada por los defectos del modelo liberal: mantiene la propiedad privada y el sistema de los precios y, al mismo tiempo, introduce unos mecanismos de intervención pública para remediar los límites del mercado generados por las ineficiencias del sistema de los precios. Por ejemplo, a través de leyes se ponen límites al proceso de concentración de mercado, el Estado se encarga de la producción de bienes públicos que el libre mercado no puede producir porque son los bienes que no tienen precio (como las infraestructuras, la educación, la salud), se diseña una intervención pública que se preocupe por los efectos indirectos provocados por la actividad de las empresas (las “externalidades”), como el desempleo, la contaminación, la congestión, etc., se toman medidas para corregir las asimetrías informativas que excluyen a muchos del mercado y de sus beneficios (por ejemplo, el mercado del trabajo o el acceso al crédito). En una palabra, la solución que se identifica con el modelo keynesiano se llama ‘construcción de un estado de bienestar’ (welfare state), es decir, un Estado que no es simplemente un árbitro como en el modelo liberal, sino que interviene en la escena económica y social, encargándose de la producción de bienes públicos.

Tampoco este tercer modelo, tiene la capacidad de responder de una manera eficiente y eficaz a las necesidades de las personas. En efecto, la intervención del Estado no remedia las fallas del mercado, como es de toda evidencia en la experiencia común: muchas veces la intervención del Estado provoca males que son peores que los causados por la ausencia del mismo. Por falta de recursos y falta de motivación, corrupción, clientelismo, la respuesta pública es de baja calidad o insuficiente: el sujeto público no logra producir bienes públicos a la altura de las exigencias humanas, y tanto más la respuesta es centralizada cuanto menos se tienen informaciones adecuadas sobre las necesidades de la población, y tampoco retroalimentaciones, ni hablar de las presiones políticas y la formación de lobby, donde se vuelve evidente que los intereses particulares muchas veces prevalecen sobre las necesidades de los ciudadanos.

Llegando a este punto, parece que el problema no tiene solución: ninguno de los modelos funciona. Así se entiende el valor de la subsidiariedad, que no puede ser considerada como un cuarto modelo, pero permite un mejoramiento significativo en el nivel de satisfacción de las necesidades humanas.

Bajo este esquema, el mercado y las empresas seguirán encargándose de la producción de bienes económicos y el Estado de la producción de bienes públicos. Pero hay también algo en el medio que se llama sociedad civil y que a su vez produce bienes “civiles”.

Para entender la lógica de este modelo, es útil pensar, como ejemplo, en una selección de fútbol. A veces los equipos de fútbol ganan y a veces pierden: ahora, bien, todos saben qué hace un entrenador cuando un equipo está perdiendo el partido, es decir, nuevos jugadores, menos cansados o con características diferentes, ingresan a la cancha. Esta es exactamente la lógica de la subsidiariedad: en la cancha hay un equipo cansado que no logra ganar el partido y va de fracaso en fracaso; el nuevo jugador introduce un nuevo esquema de juego para que se pueda ganar el partido. El Estado y el mercado siguen jugando pero ya no haciendo lo mismo: ellos tienen que tomar en cuenta que existe la sociedad civil y tienen que formar una red de relaciones, porque la fortaleza de un equipo es la capacidad de relacionarse, de interacción que hay entre sus jugadores.

¿Qué tiene que hacer el Estado? Primero, tiene que fijar las reglas del juego: sin reglas de juego no se gana el partido. Las reglas del juego tienen que ser pocas y claras, porque si son muchas y no muy claras favorecen la introducción de comportamientos no siempre limpios. Luego, debe hacer que las reglas se respeten, porque no hay nada peor que fijar reglas que luego nadie va a respetar. Segundo, tiene que cuidar las grandes infraestructuras físicas y también informáticas que no pueden estar bajo la atención del mercado, ni de la sociedad.

Tercero, el Estado debe dar servicios, pero no hacer lo que la sociedad civil puede hacer, sino que debe dar servicios a la sociedad civil para que pueda crecer.

Cuarto, el Estado no debe producir bienes y servicios que le compete a la sociedad civil, pero puede fomentar la formación de asociaciones y dar servicios de buena calidad para que la sociedad civil pueda desarrollarse mejor, sin descuidar la intervención subsidiaria, allí donde la sociedad civil no logra solucionar los problemas o necesidades.

Esta es la idea de Estado bajo el modelo de la subsidiariedad, no es un Estado ausente como le gustaría a los liberales, es un Estado que trata de hacer bien sus cuatro tareas.

Por su parte, el mercado debe distribuir los recursos de manera eficiente porque los precios siguen siendo el mejor mecanismo para lograr este objetivo, y además de esto el mercado y las empresas tienen que hacer innovación, especialmente tecnológica, tam-



bién económica y, en un cierto sentido, social porque por ejemplo las formas asociativas de las empresas son un ejemplo de innovación social no solo económica.

El nuevo jugador, la sociedad civil, tiene que desempeñar tareas muy importantes: animación e innovación social, creación de cuasi mercados. Un cuasi mercado nace porque en los servicios públicos, ni el Estado ni el mercado logran conseguir una buena relación calidad-precio para la persona, mientras que esta meta se puede lograr si se cumplen tres condiciones: la presencia simultánea de agentes públicos, privados y sociales; la libertad de elección del usuario y la valorización de la capacidad de respuesta de los cuerpos intermedios de la sociedad civil. En otras palabras, un cuasi mercado es un mercado de bienes o servicios públicos dirigidos a la persona, donde el mecanismo de precios toma en cuenta elementos de interés público. Un buen ejemplo, que se refiere al servicio de educación primaria y secundaria donde se encuentran agentes públicos y privados, es el de los colegios “Fe y Alegría”. “Fe y Alegría” es un agente que no es ni público ni privado, tiene buenos profesores, pagados por el Estado y se ha notado que cuando en un distrito, en un barrio, llega un colegio de “Fe y Alegría”, el resultado es que mejora la calidad de todos los servicios educativos: mejora la calidad del servicio público y también del privado porque hay competencia. Esto es un cuasi mercado, es decir, la sociedad civil produce servicios que tienen buena calidad y un buen precio, y por lo tanto cambia el mercado.

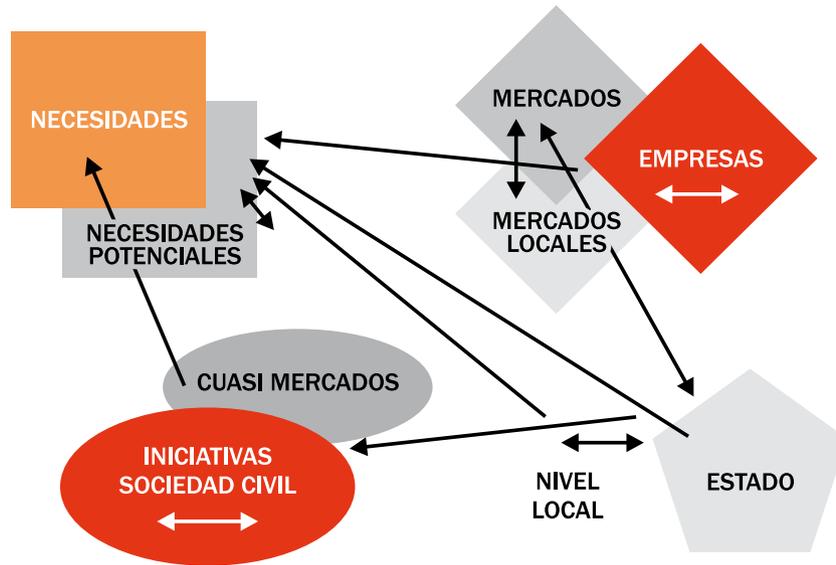
Se puede decir que el modelo de la subsidiariedad es exitoso, por la capacidad de la sociedad civil de recoger informaciones, por la fuerte cercanía hacia las necesidades de las personas, por la disponibilidad a usar retroalimentaciones que vienen de la sociedad, por la capacidad de incentivar la creatividad de las personas, la transparencia y responsabilidad y por lograr una gestión más eficiente de los recursos escasos. Sin embargo, la iniciativa de la sociedad civil necesita estar enmarcada en reglas y sistemas de acreditación. El Estado tiene que reconocer la capacidad de respuesta de la sociedad pero al mismo tiempo tiene que fijar las reglas del juego y hacerlas respetar, para evitar comportamientos oportunistas.

El nuevo orden económico y social que nace del enriquecimiento del terreno de juego puede ser esquematizado por la figura siguiente, que describe el sistema de las hileras del valor económico y social.

Para entender el esquema hay que explicar brevemente el significado de las dos palabras: valor e hilera. El término valor ha tomado muchos sentidos a lo largo del tiempo en el desarrollo de la ciencia económica: en este contexto la capacidad de crear valor es la capacidad de encontrar un equilibrio dinámico y eficiente para cerrar la brecha entre necesidades y recursos que caracteriza a la economía. El término hilera nace en el contexto de la producción industrial²² y se refiere a las fases de un proceso productivo necesarias para llegar al producto final: las

22 Morvan Y. (1985), *Fondements d'économie industrielle, Economica*, Collection Gestion.

fases son en secuencia y pueden ser desarrolladas por sujetos distintos que se especializan en el cumplimiento de tareas asignadas. En este caso se está usando el término fuera del contexto de origen para describir una secuencia de tareas desempeñadas por varios actores, muy relacionados entre ellos, con el fin de crear valor para el usuario final (se podría usar también la palabra red, pero hilera subraya mejor la idea de interdependencia secuencial de los actores).



Dentro de este marco, unas hileras tienen una naturaleza de subsidiariedad y desarrollan la integración entre varios actores que producen servicios de interés público.





El último punto que queda por tratar es de qué manera la sociedad civil puede generar valor al interior de las hileras subsidiarias. En síntesis, hay cuatro distintos niveles de creación del valor, que se pueden describir con la palabra “frontera”.

1) La frontera entre necesidades y respuestas

A menudo quien es portador de una necesidad no logra identificarla y comunicarla: frente al conjunto de las necesidades (viejas–nuevas; conscientes–inconscientes–potenciales; satisfechas–insatisfechas–parcialmente insatisfechas) la sociedad civil tiene una función muy importante a desarrollar para que las necesidades mismas se aclaren y logren expresarse, para que tengan “voz”²³: de esta manera se valoran recursos que no tienen la conciencia de serlo, recursos que han perdido su valor lo recobran, exigencias insatisfechas y energías positivas encuentran canales para que puedan expresarse.

2) La frontera entre empresas lucrativas y entidades sin fines de lucro

A menudo se trata de dos mundos cercanos y convergentes, pero necesitan intensificar las relaciones recíprocas para establecer alianzas significativas en los sectores de la producción, logística, formación, creación de puestos de trabajo. De esta manera es posible una provechosa ósmosis entre culturas de empresas diferentes: por un lado las iniciativas de la sociedad civil pueden aprender a usar una lógica más empresarial y, por otro lado, las empresas pueden entender y desarrollar de una manera mejor la conciencia de la responsabilidad social²⁴.

3) La frontera entre el sector público y privado

La creación de valor pasa en este caso a través de la construcción de sistemas de partenariado. Esto implica de parte del sector público el reconocimiento de la primacía de la sociedad para reinterpretar creativa y eficientemente el rol del estado de bienestar. La colocación de numerosas iniciativas muy cercanas al punto en que las necesidades nacen, las convierten en un interlocutor fundamental para el diseño de políticas sociales, por la capacidad de ser un lector de necesidades, un factor de innovación en la respuesta, un vector de la subsidiariedad y un mediador entre subsidiariedad vertical y horizontal.

23 Hirschman A. (1977), *Salida, voz y lealtad*, Fondo de Cultura Económica, México.

24 Molteni M., Rossato E. (2007), *Responsabilidad social y resultados de empresa. Hacia una síntesis sociocompetitiva*, Fondo Editorial Universidad Católica Sedes Sapientiae, Lima.

4) La frontera al interior de la sociedad civil

Por la inadecuada conciencia de su valor que a menudo caracteriza a las iniciativas de la sociedad, no siempre existen relaciones entre las diferentes iniciativas y a veces hay competencia entre ellas (sobre todo cuando se compite para conseguir los escasos recursos disponibles); por el contrario, una fuerte capacidad de aliarse, ayudarse recíprocamente y hasta conformar grupos de presión (lobbying), podría ser extremadamente importante para toda la sociedad. Hace falta poner en acción relaciones que produzcan valor: entre estas son importantes aquellas que tienen el fin de fomentar y fortalecer el espíritu emprendedor y –a nivel general– aquellas que buscan reformular su propia misión a la luz de los cambios ambientales y de las exigencias de producir valor en modo eficiente.

En conclusión, la creación del valor por la sociedad civil acontece básicamente a través de la capacidad de crear “voz”, inventar nuevos puestos de trabajo, contribuir al desarrollo del capital humano, construir alianzas estratégicas para crear valor, desempeñar su función de una manera eficiente y empresarial.

5. EL DESAFÍO DEL DESARROLLO CON SUBSIDIARIEDAD

Regresando ahora al tema del desarrollo económico local, para que se dé una sostenibilidad de este proceso, de acuerdo al modelo endógeno, los ejes de la intervención son básicamente dos: el sistema productivo y el sistema socio económico en su conjunto. Desde el primer punto de vista se consideran aspectos como la infraestructura; el capital humano y la formación; la innovación tecnológica; la investigación y el desarrollo; la internacionalización y la competitividad. El segundo aspecto se dirige al sistema escolar, socio sanitario, transporte, simplificación administrativa y calidad de vida.

En ambos casos la subsidiariedad se manifiesta como un método de la acción pública: lo que hay que cambiar es por lo tanto el proceso que se usa para tomar las decisiones. Normalmente la toma de decisiones pasa a través de fases: inicial, decisión, ejecución, evaluación²⁵.

En la primera fase, hay que preparar la decisión a través de una fase de investigación, recopilación de informaciones y datos: es necesario individualizar a todos los sujetos involucrados en la intervención que se quiere preparar y evaluar hechos e intere-

25 Zuffada E., Beretta L. (2009), *Desarrollo económico local y subsidiariedad*, Fondo Editorial Universidad Católica Sedes Sapientiae, Lima, capítulo 3.



ses en juego. En esta fase la subsidiariedad se manifiesta a través de la adopción de una modalidad de partenariado: se trata de involucrar a los destinatarios, como ayuda para conocer las necesidades reales. El partenariado es una cultura que hay que construir y es algo distinto de la pretensión, así como del oportunismo, e implica un fuerte sentido de responsabilidad. La preocupación por la subsidiariedad sugiere también herramientas específicas de investigación para detectar las exigencias verdaderas y cognitivas para identificar las modalidades de respuesta que ya existen en la sociedad (por ejemplo: mapeo de los destinatarios, convocatorias para investigaciones y proyectos, concursos y otros sistemas útiles para hacer surgir buenas prácticas).

En la segunda fase se toma concretamente la decisión: una óptica de subsidiariedad recomienda en primer lugar, la valoración del sujeto que tiene la necesidad y la de las comunidades más cercanas a él, para que la decisión sea la más acertada. Luego, hay que buscar y fomentar la colaboración entre el sector público y privado, asimismo es fundamental garantizar el pluralismo en las modalidades de respuesta a la necesidad, evitando la formación de monopolios públicos en la gestión de los servicios que no permiten la libertad de elección por parte del usuario. Finalmente, las iniciativas que nacen de la sociedad tienen que encontrar modalidades de financiación para que puedan ser implementadas en la realidad.

En esta fase un aspecto muy importante es la posibilidad de experimentar las propuestas que nacen: justamente porque la realidad es compleja y la administración pública no puede conocerla de antemano de una manera que no sea ideológica, es fundamental dejar un espacio para realizar nuevos intentos y también para evaluar si las soluciones que se han pensado constituyen verdaderamente una mejor respuesta al problema.

En la fase de ejecución se tiene que garantizar el respeto a los principios de subsidiariedad y la neutralización de los comportamientos oportunistas, sin sofocar ni ‘chantajear’ la creatividad social. Por lo tanto son necesarios instrumentos de control previo (como por ejemplo la acreditación), controles durante el desarrollo de la intervención (monitoreos, evaluaciones intermedias del estado de avance, sistematizaciones, evaluaciones sobre la replicabilidad de la política, control sobre los resultados alcanzados). Esta fase está muy ligada a la cuarta y última etapa, la de evaluación, porque es fundamental contar con la capacidad de dar un juicio sobre lo que se está haciendo para aprender de los errores y tomar correcciones de ruta y también para entender los motivos de los logros y éxitos conseguidos en función de la durabilidad en el tiempo y de la replicabilidad de una “buena práctica” detectada.

Una metodología muy interesante para volver operativo el método de la subsidiariedad es la adaptación a este esquema de la metodología de Investigación-Acción (Action Research)²⁶.

A partir de este enfoque, la sugerencia sobre cómo volver operativa la subsidiariedad en las políticas locales pasa a través de cinco aspectos que son una especie de “lista de control” concreta sobre la bondad del camino que se ha seguido²⁷:

1. identificar y concentrarse sobre problemas reales;
2. involucrar totalmente a los participantes y fomentar la cooperación recíproca;
3. tratar que el proceso genere nuevos conocimientos;
4. ver si la nueva experiencia generada puede ser utilizada en ulteriores nuevos proyectos;
5. evaluar los resultados obtenidos a partir de la solución dada al problema inicial.

A estos aspectos se puede añadir una lista de indicadores, cuya presencia demuestra la existencia de un enfoque subsidiario en las políticas locales: son aquellos elementos que pueden constituir señales o indicios para implementar un proceso de evaluación del grado de subsidiariedad presente en las normas y en las políticas adoptadas por un gobierno local. Si los objetivos son sostener la autonomía de los sujetos intermedios, estimular la auto organización de las asociaciones sociales, reducir la presencia pública y la gestión directa de los servicios y difundir buenas prácticas, entonces los indicadores

26 “El término original es *action research* (investigación-acción), introducido en los años 40 por un grupo de investigación que operaba en el campo administrativo: de esta palabra derivan ‘investigación-acción’ o ‘investigación-intervención’. Es un modelo de investigación que se caracteriza por siete aspectos:

1. el problema surge dentro de la comunidad que lo define, analiza y resuelve;
2. el objetivo es la transformación radical de la realidad social y el cambio de los comportamientos de sus miembros;
3. el método exige la participación de toda la comunidad involucrada durante todo el proceso;
4. interesa, generalmente, a los grupos más débiles y marginados (pero es ahora utilizado en el ámbito del así llamado ‘organizational development’);
5. los procedimientos tienden a estimular una mayor conciencia de los participantes respecto a sus recursos y a la posibilidad de movilizarlos;
6. el método de involucrar a la comunidad, hace más auténtico el análisis de la realidad social y completa la investigación. Puede ser considerado – desde un cierto punto de vista – más científico;
7. el investigador participa en el análisis junto a los demás, aprende durante la investigación involucrándose en los procesos analizados.

La investigación-acción representa la forma más estructurada y avanzada de la investigación participativa, incluso si su definición no es unívoca en la literatura, según la envergadura e importancia que asume el peso de la investigación, la formación del personal involucrado en ella, las innovaciones que se pretenden introducir, el rol que asumen los que operan en el campo y hacen la investigación.

Según Peter Reason, el principal objetivo de investigación-acción no es producir teorías académicas basadas en la acción y tampoco producir conocimiento empírico o teórico que pueda ser aplicado en la acción; el objetivo es comprometer al investigador en la búsqueda de un mundo mejor y libre.

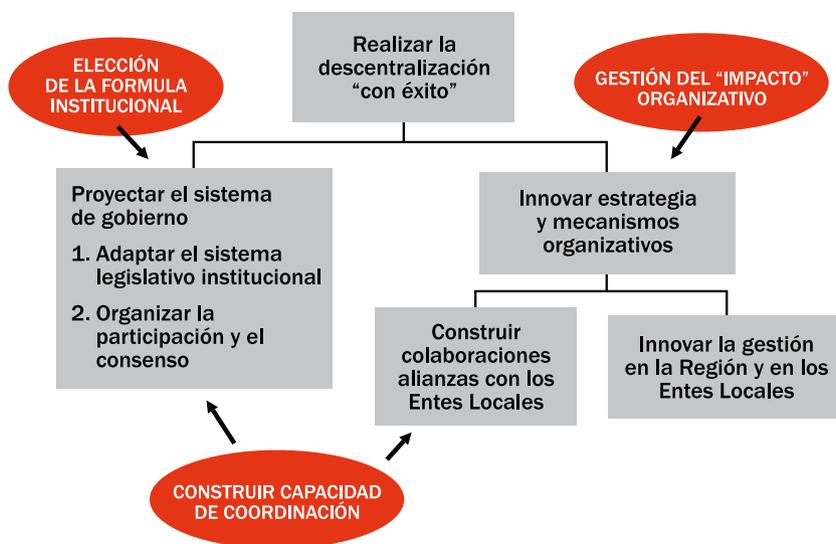
Según McTaggart, el objetivo es transformar prácticas y/o estructuras sociales que producen irracionalidad, injusticias, modos de vida insatisfactorios, para construir modalidades mejores y más libres.” Zuffada E., Beretta L. (2007), Desarrollo económico local y subsidiariedad, Fondo Editorial Universidad Católica Sedes Sapientiae, Lima.

27 Greenwood D.J., Levin M. (1998), *Introduction to Action Research: Social Research for Social Change*, Thousand Oaks, CA: Sage.



pueden ser el grado de libertad otorgado al usuario en la elección de la estructura a la cual dirigirse para obtener la respuesta a sus necesidades, la capacidad de valorización del sector privado no-lucrativo, la presencia de mecanismos de evaluación, el pluralismo de las formas organizativas, etc.

La modalidad concreta de ejecución de las políticas subsidiarias puede tomar formas distintas. En el siguiente cuadro se aclaran los principales mecanismos referentes a la subsidiariedad vertical.



Pasando a la subsidiariedad horizontal, las modalidades más importantes son las siguientes:

1. Simple externalización de los servicios (*outsourcing* con convocatorias y convenios)

La administración pública se encarga de la programación y de la definición de líneas estratégicas y encarga la ejecución del servicio a privados. Desde el punto de vista de los sujetos privados, la actividad desarrollada en convenio con el ente público agota su horizonte operativo y estratégico.

2. Subsidiariedad “por proyectos” involucrando a cooperativas sociales

Los instrumentos estratégicos de la intervención se quedan en las manos del ente público, el convenio se estipula tras la realización de una convocatoria en la cual la administración pública fija los objetivos y destina los recursos sin implicarse en la programación de los servicios. La aprobación del proyecto por parte del ente público

influencia, pero no determina la actividad y la supervivencia de los sujetos privados (cooperativas) colaboradores.

3. Valorización de las iniciativas de los privados (escuelas iniciales, parroquias)

El sujeto público reconoce y apoya, dando un marco legal, las iniciativas de privados que se imponen a la atención de la sociedad en cuanto meritorias y excelentes. El sujeto subsidiado proyecta y realiza según la originalidad de su método; el ente público, apoyándolo sin ingerencia, le permite mantener en sus manos los factores estratégicos que le dan dignidad y fuerza.

4. Redistribución de los recursos sin aparato institucional de gestión (monetarización)

La administración pública devuelve a los privados la iniciativa, en los sectores para los cuales la pidan y se muestren preparados. Los instrumentos utilizables a tal fin son los *voucher* y los incentivos de reducción de los impuestos.

En conclusión, después de haber tomado conciencia de la importancia del método de la subsidiariedad y de la variedad de modalidades que puede tomar, es interesante reflexionar sobre cuáles pueden ser los motivos para que las administraciones públicas decidan en concreto usar estas herramientas. Según sugiere la experiencia de una Región italiana (Lombardía) que puede ser considerada la región de la subsidiariedad, se pueden señalar por lo menos tres buenos motivos:

- una razón ideal: sostener la libertad de las personas para que puedan tener una vida más humana;
- una razón práctica: el centralismo no funciona, mientras que la subsidiariedad está dando muy buenos resultados;
- una razón histórica: hay que reconocer que las formas de expresión de la creatividad humana en respuesta a las necesidades existen desde siempre y en todo el mundo porque reflejan la naturaleza de la persona y aparecen antes de la formación de los estados modernos.



APÉNDICE

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD EN EL COMPENDIO DE DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA

I. ORIGEN Y SIGNIFICADO

“La subsidiaridad está entre las directrices más constantes y características de la Doctrina Social de la Iglesia... la sociedad civil, entendida como el conjunto de las relaciones entre individuos y entre sociedades intermedias, que se realizan en forma originaria y gracias a la subjetividad creativa del ciudadano [...] constituye la base de una verdadera comunidad de personas, haciendo posible el reconocimiento de formas más elevadas de sociabilidad. La exigencia de tutelar y de promover las expresiones originarias de la sociabilidad es subrayada por la Iglesia”, estableciendo el principio de subsidiariedad “como principio importantísimo de la filosofía social: todas las sociedades de orden superior deben ponerse en una actitud de ayuda (*subsidium*) – por tanto de apoyo, promoción, desarrollo – respecto a las menores.”

“De este modo, los cuerpos sociales intermedios pueden desarrollar adecuadamente las funciones que les competen” y mantener “su dignidad propia y su espacio vital”. Sin embargo, a una subsidiariedad entendida en sentido positivo “corresponde una serie de implicancias en negativo, que imponen al Estado abstenerse de cuanto restringiría, de hecho, el espacio vital de las células menores...su iniciativa, libertad y responsabilidad no deben ser suplantadas”.

II. INDICACIONES CONCRETAS

“El principio de subsidiariedad protege a las personas de los abusos de las instancias sociales superiores e insta a estas últimas a ayudar a los particulares y a los cuerpos intermedios a desarrollar sus tareas. Este principio se impone porque toda persona, familia y cuerpo intermedio tiene algo de original que ofrecer a la comunidad”. La negación de la subsidiariedad “limita, y a veces también anula, el espíritu de libertad y de iniciativa: al intervenir directamente y quitar responsabilidad a la sociedad, el Estado asistencial provoca la pérdida de energías humanas y el aumento exagerado de los aparatos públicos”.

A la actuación del principio de subsidiaridad corresponden: el respeto y la promoción efectiva del primado de la persona y de la familia, la valoración de las asociaciones y de las organizaciones intermedias, el impulso a la iniciativa privada, la articulación

pluralista de la sociedad y la representación de sus fuerzas vitales, la salvaguardia de los derechos de los hombres y de las minorías, la descentralización burocrática y administrativa, el equilibrio entre la esfera pública y la privada y una adecuada responsabilización del ciudadano para ser parte activa de la realidad política y social del país.

“Diversas circunstancias pueden aconsejar que el Estado ejercite una función de suplencia... a causa de la imposibilidad de que la sociedad civil asuma autónomamente la iniciativa... A la luz del principio de subsidiariedad, sin embargo, esta suplencia institucional no debe prolongarse y extenderse más allá de lo estrictamente necesario”.

III. LA PARTICIPACIÓN

a) Significado y valor

“Consecuencia característica de la subsidiariedad es la participación, que se expresa, esencialmente, en una serie de actividades mediante las cuales el ciudadano [...] contribuye a la vida cultural, económica, política y social de la comunidad civil a la que pertenece. La participación es un deber que todos han de cumplir conscientemente, en modo responsable y con vistas al bien común”.

Es importante notar que “la participación no puede ser delimitada o restringida a algún contenido particular de la vida social” y que además debe representar a todos: “se hace imprescindible la exigencia de favorecer la participación, sobre todo, de los más débiles”. Asimismo, es necesario “un fuerte empeño moral, para que la gestión de la vida pública sea el fruto de la corresponsabilidad de cada uno con respecto al bien común”.

b) Participación y democracia

La participación en la vida comunitaria es “uno de los pilares de todos los ordenamientos democráticos, además de una de las mejores garantías de permanencia de la democracia”: podríamos decir que toda democracia debe ser participativa, lo cual implica “que los diversos sujetos de la comunidad civil, en cualquiera de sus niveles, sean informados, escuchados e implicados en el ejercicio de las funciones que ésta desarrolla”.

“La participación puede lograrse en todas las relaciones posibles entre el ciudadano y las instituciones: para ello, se debe prestar particular atención a los contextos históricos y sociales en los que la participación debería actuarse verdaderamente. La superación de los obstáculos culturales, jurídicos y sociales, que con frecuencia se interponen, como verdaderas barreras, a la participación solidaria de los ciudadanos en los destinos de la propia comunidad, requiere una obra informativa y educativa... En el ámbito de



la participación, una ulterior fuente de preocupación proviene de aquellos países con un régimen totalitario o dictatorial y de los países donde este derecho es enunciado sin que se pueda ejercer concretamente”.

IV. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

a) Significado y valor

“La solidaridad confiere particular relieve a la intrínseca sociabilidad de la persona humana, a la igualdad de todos en dignidad y derechos, al camino común de los hombres y de los pueblos hacia una unidad cada vez más convencida. Nunca como hoy ha existido una conciencia tan difundida del vínculo de interdependencia entre los hombres y entre los pueblos, que se manifiesta en todos los niveles”.

b) La solidaridad como principio social y como virtud moral

“Las nuevas relaciones de interdependencia entre hombres y pueblos, que son, de hecho, formas de solidaridad, deben transformarse en relaciones que tiendan hacia una verdadera y propia solidaridad ético-social”, que es la exigencia moral inherente a todas las relaciones humanas. La solidaridad se presenta bajo dos aspectos complementarios: como principio social y como virtud moral.

“La solidaridad debe captarse, ante todo, en su valor de principio social ordenador de las instituciones, según el cual las estructuras de pecado, que dominan las relaciones entre los hombres y los pueblos, deben ser superadas y transformadas en estructuras de solidaridad”, mediante la creación y modificación de leyes u ordenamientos”.

“La solidaridad es también una verdadera y propia virtud moral”, una “determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común... La solidaridad se eleva al rango de virtud social fundamental, ya que se coloca en la dimensión de la justicia” y en la entrega por el bien del prójimo, que nos dispone a servirlo.

c) Solidaridad y crecimiento común de los hombres

“El mensaje de la doctrina social acerca de la solidaridad pone en evidencia el hecho de que existen vínculos estrechos entre solidaridad y bien común, solidaridad y destino universal de los bienes, solidaridad e igualdad entre los hombres y los pueblos, solidaridad y paz en el mundo”.

“El principio de solidaridad implica que los hombres de nuestro tiempo cultiven aún más la conciencia de la deuda que tienen con la sociedad en la cual están insertos... Semejante deuda se salda con las diversas manifestaciones de la acción social, de manera que el camino de los hombres no se interrumpa, sino que permanezca abierto para las generaciones presentes y futuras, llamadas unas y otras a compartir, en la solidaridad, el mismo don”.

d) La solidaridad en la vida y en el mensaje de Jesucristo

“La cumbre insuperable de la perspectiva indicada es la vida de Jesús de Nazaret, el Hombre nuevo, solidario con la humanidad hasta la muerte de cruz... Jesús de Nazaret hace resplandecer ante los ojos de todos los hombres el nexo entre solidaridad y caridad, iluminando todo su significado: A la luz de la fe, la solidaridad tiende a superarse a sí misma, al revestirse de las dimensiones específicamente cristianas de gratuidad total, perdón y reconciliación. Entonces el prójimo no es solamente un ser humano con sus derechos y su igualdad fundamental con todos, sino que se convierte en la imagen viva de Dios Padre, rescatada por la sangre de Jesucristo y puesta bajo la acción permanente del Espíritu Santo. Por tanto, debe ser amado, aunque sea enemigo, con el mismo amor con que le ama el Señor, y por él se debe estar dispuesto al sacrificio, incluso extremo: <<dar la vida por los hermanos>>.”



BIBLIOGRAFÍA

1. Benedicto XVI (2009), *Caritas in Veritate*, Carta Encíclica.
2. Berger P., Neuhaus R.J. (1977), *To Empower People: the Role of Mediating Structures in Public Policy*, AEI, Washington.
3. Berloff G., Folloni G., Schnyder V.W.I. (2011), *Alle radici dello sviluppo*, Guerini, Milano.
4. Berloff G., Folloni G., Schnyder I. (2009), *Development and Economic Growth*, University of Trento, Department of Economics.
5. Boron A. (1999), *La filosofía política clásica: de la antigüedad al renacimiento*, Colección Ciencias Sociales Clacso-Eudeba.
6. Bremner R. (1999), *American Philanthropy*, University of Chicago Press.
7. Carlotti M. (2010), *Il bene di tutti. Gli affreschi del Buon Governo di Ambrogio Lorenzetti nel Palazzo Pubblico di Siena*, Società Editrice Fiorentina, Firenze.
8. *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*, 2004 (www.vaticano.va)
9. De Soto H. (1990), *El otro sendero*, Instituto Libertad y Democracia, Lima.
10. Dees G., Battle Anderson B., Wei Skillern J. (2004), *Scaling Social Impact*, Stanford Social Innovation Review, 1.
11. Greenwood D.J., Levin M. (1998), *Introduction to Action Research: Social Research for Social Change*, Thousand Oaks, CA: Sage.
12. Hirschman A. (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, Yale.
13. Hirschman A. (1977), *Salida, voz y lealtad*, Fondo de Cultura Económica, México.
14. Johnson G., Scholes K. (2001), *Exploring Public Sector Strategy*, Pearson Education, Essex.

15. Juan Pablo II (1980), *El hombre y la cultura, Alocución a la Unesco*.
16. León XIII (1891), *Rerum Novarum*, Carta Encíclica.
17. Martini G. (2007), *Sussidiarietà e modello economico*, Vittadini G. (ed.), *Che cosa è la sussidiarietà*, Guerini, Milano.
18. Molteni M., Rossato E. (2007), *Responsabilidad social y resultados de empresa. Hacia una síntesis sociocompetitiva*, Fondo Editorial Universidad Católica Sedes Sapientiae, Lima
19. Morvan Y. (1985), *Fondements d'économie industrielle*, Economica, Collection Gestion
20. Pio XI (1931), *Quadragesimo Anno*, Carta Encíclica
21. Portocarrero F., Sanborn C. (2003), *De la caridad a la solidaridad: filantropía y voluntariado en el Perú*, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima
22. Sabine G. (2000), *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México
23. Scola A. (2007), *Una nueva laicidad: temas para una sociedad plural*, Encuentro, Madrid
24. Sen A. (2005), "Human rights and capabilities", *Journal of Human Development*, n.2
25. Skinner Q. (1998), *Los fundamentos del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México
26. Spinelli R. (2007), *Empresas no lucrativas, universidad y desarrollo: el caso de Lima Norte*, Fondo Editorial Universidad Católica Sedes Sapientiae, Lima
27. Strauss L., Cropsey J. (1992), *Historia de la filosofía política*, Fondo de Cultura Económica, México
28. Tanzilli F. (2009), *Subsidiariedad made in Usa: la política social estadounidense, ¿Qué es la subsidiariedad?*, CDO, Buenos Aires
29. Toqueville A. (2005), *La democracia en América*, Alianza Editorial, Madrid
30. Touchard J. (1988), *Historia de las ideas políticas*, Tecnos, Madrid
31. Zuffada E., Beretta L. (2009), *Desarrollo Económico local y subsidiariedad. En búsqueda de buenas prácticas*, Fondo Editorial UCSS, Lima

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
1. Las buenas prácticas	10
2. Evolución de la idea de desarrollo local	12
3. La subsidiariedad	14
3.1 El fresco del buen gobierno	14
3.2 Un breve recorrido histórico sobre la relación entre el poder y la persona	22
3.3 La propuesta “revolucionaria” de la subsidiariedad	26
3.4 Las dimensiones de la subsidiariedad	29
4. La creación del valor a través de la red de la subsidiariedad	31
5. El desafío del desarrollo con subsidiariedad	38
APÉNDICE: El principio de subsidiaridad en el compendio de doctrina social de la iglesia	43
BIBLIOGRAFÍA	47

