

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE COMUNICACIÓN, LINGÜÍSTICA Y LITERATURA
ESCUELA MULTILINGÜE DE NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**DISERTACIÓN DE GRADO PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE LICENCIADO MULTILINGÜE EN NEGOCIOS Y
RELACIONES INTERNACIONALES**

**EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LA POLÍTICA PÚBLICA, CASO:
POLÍTICA EDUCATIVA DE LA REGIÓN DE LOMBARDÍA**

PABLO XAVIER RECALDE MENDOZA

**NOVIEMBRE, 2018
QUITO – ECUADOR**

ÍNDICE GENERAL

CARÁTULA	1
ÍNDICE GENERAL	2
ÍNDICE DE TABLAS	3
I. TEMA	4
II. RESUMEN.....	4
III. ABSTRACT.....	4
IV. RIASSUNTO.....	5
V. INTRODUCCIÓN.....	6
CAPITULO I.....	13
1. LA SUBSIDIARIEDAD EN EL CONTEXTO EUROPEO.....	13
1.1. Evolución de la subsidiariedad.....	13
1.1.1. Raíces filosóficas del principio.....	14
1.1.2. La subsidiariedad y el Estado.....	16
1.1.3. Una convicción por la dignidad humana.....	19
1.2. La subsidiariedad en la gobernanza.....	23
1.2.1. Subsidiariedad, democracia, solidaridad, pluralismo y legalidad.....	24
1.2.2. Subsidiariedad Vertical y Horizontal.....	27
1.2.3. Gobernanza subsidiaria: política pública y subsidiariedad.....	29
1.3. La Constitución Europea y el principio de subsidiariedad.....	32
1.3.1. La subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea.....	33
1.3.2. El principio de subsidiariedad en los tratados de la Unión Europea.....	36
1.3.3. Sectores de aplicación.....	39
CAPITULO II.....	42
2. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA SUBSIDIARIEDAD EN EL SISTEMA REGIONAL DE LOMBARDÍA.....	42
2.1. La subsidiariedad en el contexto nacional.....	42
2.1.1. El principio de subsidiariedad en el ordenamiento italiano.....	42
2.1.2. Reforma del <i>Título V</i> de la Constitución.....	44
2.1.3. Subsidiariedad vertical y horizontal: rol de las regiones y desarrollo del tercer sector.....	47
2.2. Administración de Roberto Formigoni en el gobierno lombardo.....	50
2.2.1. La idea de subsidiariedad en Lombardía.....	51
2.2.2. De la cultura a la política.....	53
2.3. Modelo lombardo.....	56
2.3.1. Estatuto regional.....	57
2.3.2. Pilares del modelo.....	59
2.3.3. Políticas subsidiarias en Lombardía.....	62
CAPITULO III.....	66
3. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LA POLÍTICA EDUCATIVA DE LOMBARDÍA.....	66
3.1. Política pública educativa.....	66
3.1.1. Sistema educativo lombardo.....	66
3.1.2. Desafíos educativos de la región.....	69
3.2. Respuesta subsidiaria de Lombardía en la política educativa.....	71
3.2.1. Debate sobre la libertad de elección.....	72
3.2.2. Sistema <i>Dote Scuola</i>	74
3.3. Entre teoría y práctica.....	77

3.3.1.	Política <i>Buono Scuola</i>	78
3.3.2.	Análisis de la política <i>Buono Scuola</i>	80
3.3.3.	Efectos de la política.....	82
VI.	ANÁLISIS.....	87
VII.	CONCLUSIONES.....	93
VIII.	RECOMENDACIONES.....	95
	LISTA DE REFERENCIAS	98

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA N° 1:	CONTRIBUCIONES <i>BUONO SCUOLA</i> (2017-2018).....	80
TABLA N° 2:	PRESUPUESTO Y BENEFICIARIOS DEL <i>BUONO SCUOLA</i>	84
TABLA N° 3:	CONTRIBUCIONES <i>BUONO SCUOLA</i> (2014-2015).....	84

I. TEMA

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LA POLÍTICA PÚBLICA, CASO: POLÍTICA EDUCATIVA DE LA REGIÓN DE LOMBARDÍA

II. RESUMEN

A partir de 1991, el principio de subsidiariedad fue introducido en los Tratados de La Unión Europea como balance entre la Comunidad y los Estados miembros, posteriormente en el año 2001, Italia la incluyó en su Constitución. En esa línea, Lombardía ha venido luchando a favor de la sociedad civil y en contra del estatismo en cuanto a la provisión y gestión de servicios educativos; por ello el gobierno regional vio la necesidad de intervenir con varias medidas subsidiarias. De modo que en esta investigación se utilizó la teoría de la Política Pública según Wayne Parsons (2007), en específico los enfoques del análisis de contenido y el sistema de implementación y resultados “mezcla gubernamental” y “mezcla sectorial”, los mismos que permiten entender las implicaciones del principio de subsidiariedad en la política pública educativa de la región de Lombardía. Se realiza una investigación descriptiva explicativa y con un método de análisis-síntesis, a fin de poder indagar sobre el trasfondo subsidiario de la política educativa *Buono Scuola*. Se concluye que el principio de subsidiariedad es un criterio fundamental en la formulación e implementación de políticas públicas que fomentan sociedades autónomas y basadas en la dignidad de la persona.

Palabras clave: Italia, Lombardía, UE, Subsidiariedad, Política Pública, Educación, Sociedad Civil.

III. ABSTRACT

Since 1991, the principle of subsidiarity was introduced in the Treaties of the European Union as a balance between the Community and the Member States, later in the year of 2001, Italy included this principle in its constitution. In that sense, Lombardy has been fighting in favor of civil society and against statism, in terms of supply and management of educational services; therefore, the regional government saw the need to propose several subsidiary measures. So in this research uses the theory of Public Policy according to Wayne Parsons (2007),

specifically the approaches of content analysis and the delivery systems "governmental mix" and "sectorial mix", which allow the understanding of the implications of the principle of subsidiarity in the public educational policy in the Lombardy region. This is a descriptive explanatory research carried out with an analysis-synthesis method, in order to inquire into the subsidiary background of the *Buono Scuola* educational policy. As a conclusion, the principle of subsidiarity is a fundamental criterion in the formulation and implementation of public policies that promote autonomous societies based on the dignity of the person.

Key words: Italy, Lombardy, EU, Subsidiarity, Public Policy, Education, Civil Society.

IV. RIASSUNTO

Dal 1991, il principio di sussidiarietà è stato introdotto nei trattati dell'Unione Europea come equilibrio tra la Comunità e gli Stati membri, più tardi nel 2001, l'Italia lo ha incluso nella sua costituzione. In questo senso, la Lombardia ha lottato a favore della società civile e contro lo statismo in termini di erogazione e gestione dei servizi educativi; per questo motivo il governo regionale ha visto la necessità di intervenire con diverse misure sussidiarie. In modo che in questa ricerca è stata utilizzata la teoria della Politica Pubblica secondo Wayne Parsons (2007), in particolare gli approcci dell'analisi dei contenuti e il sistema d'implementazione e dei risultati "mistura di governo" e "mistura settoriale"; la stessa che permette comprendere le implicazioni del principio di sussidiarietà nella politica pubblica educativa della regione Lombardia. Si fa una ricerca descrittiva ed esplicativa con un metodo di analisi-sintesi, a fin d'indagare sullo sfondo sussidiario della politica educativa di Buono Scuola. Si conclude che il principio di sussidiarietà è un criterio fondamentale nella formulazione ed implementazione di politiche pubbliche che promuovono società autonome basate nella dignità della persona.

Parole Chiave: Italia, Lombardia, UE, Sussidiarietà, Politica Pubblica, Istruzione, Società Civile.

V. INTRODUCCIÓN

Europa se caracteriza por tener un sistema donde la provisión de los servicios de educación no es exclusiva del Estado. Esto se consolidó tras verificar las consecuencias de una educación centralizada después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, Glenn (2012) sostiene que tanto los gobiernos liberales como fascistas que han gobernado Italia han heredado esta tendencia estatista de concebir a la educación como un aparato ideológico del Estado y no como una expresión de una sociedad civil¹ independiente. En la región de Lombardía esto se refleja en los elevados porcentajes de escuelas estatales en comparación con las no estatales. Esta situación es considerada como un problema para la región, la misma que defiende a la sociedad civil y piensa establecer un modelo que se estructure en función de ésta. Para ello, el gobierno regional y la sociedad civil vieron en el principio de subsidiariedad una herramienta potencial, y se enfocaron en la producción académica y la difusión a nivel regional de este principio y de su aplicabilidad en la política pública (Fazzini, 2012).

Según Carozza (2003), el principio de subsidiariedad domina el campo en el que se relacionan la Comunidad y sus miembros. La subsidiariedad es uno de los principios que sustentan la estructura de la UE, y fue incluido en sus tratados desde 1991; para el 2018, Italia cumplió 17 años de contemplar este principio en su Constitución y en el 2008 la región de Lombardía lo plasmó en su estatuto de autonomía (Cervone, 2006); como se nota, la subsidiariedad es un principio que sobrepasa las fronteras italianas, en tiempo y espacio. En ese sentido, la presente disertación está enfocada a la aplicación del principio de subsidiariedad en la política pública de Lombardía, no obstante, puede ser comprendida solo en el contexto amplio de las relaciones internacionales, es decir que, si bien el presente tema pasa por la ciencia política a nivel de política pública, en términos generales es un tema de relaciones internacionales, dado que este principio ha tenido un alcance un alcance internacional, es decir, que llegó a incidir tanto en la Unión

¹ En esta disertación, utilizaremos la definición de sociedad civil según Diamond (1997, p. 2) quien la describe “como el espacio de la vida social organizada que es voluntariamente autogenerada, (altamente) independiente, autónoma del Estado y limitada por el orden legal o juego de reglas compartidas (...) involucra a ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, alcanzar objetivos comunes, realizar demandas al Estado y aceptar responsabilidades oficiales del Estado”.

Europea como en sus Estados miembro y determinando el modo en que se relacionan entre sí como se verá en los apartados 1.3.2. y 1.3.3.

Es relevante resaltar que las fuentes de derecho de la UE² son diferentes al ordenamiento republicano en el cual se enmarca la región de Lombardía³, lo que pone de manifiesto la amplia aplicabilidad del principio de subsidiariedad (Lóránd, 2012). En esta región de Italia este principio ha sido considerado como criterio para la formulación e implementación de medidas en las políticas públicas en general y específicamente en la política pública educativa. Por tanto, al conocer sus fundamentos y alcance se puede abrir la puerta para nuevos planteamientos a nivel de política pública en países como el Ecuador.

La subsidiariedad pone en primer lugar a la persona, por lo que propicia estructuras donde se promueva la dignidad, la libertad y la responsabilidad; para lo cual plantea una sociedad comunitaria, donde exista una amplia variedad de cuerpos intermedios y autónomos entre las autoridades y los ciudadanos; tal sociedad comunitaria se muestra antagónica a categorías tanto Liberales/Capitalistas así como Marxistas/Estatistas. En esa línea, la subsidiariedad considera que las personas se desarrollan en sociedad por lo que favorece a las sociedades más cercanas al ciudadano, como lo pueden ser una familia, una asociación, un municipio, una región, etc. (Carozza, 2016). De igual manera, al considerar a la sociedad en conjunto y no solo a una parte de ella, se plantean cambios consistentes y duraderos de forma integral. Por lo tanto, es relevante investigar y tener conocimiento sobre las herramientas que ponen en primer lugar a la persona, como lo es el principio de subsidiariedad que aboga por una sociedad cohesionada, donde el desarrollo total no prescinde del desarrollo de sus partes ni de sus miembros, procurando una sociedad civil fuerte y capaz de resistir ante circunstancias desestabilizadoras.

² Una de las fuentes de derecho de la Unión Europea sus tratados constitutivos, firmados voluntariamente por los Estados parte, los cuales como garantía a la no-interferencia incluyeron al principio de subsidiariedad.

³ La fuente de derecho principal de la Lombardía es la Constitución; la consideración de la subsidiariedad en Italia se da como fortalecimiento a las autonomías locales, a diferencia de la Unión Europea esta iniciativa no se da por las partes.

Para abordar este principio y su incidencia en la política pública educativa de la región de Lombardía, se decidió utilizar la teoría de la Política Pública según Wayne Parsons (2007). Esta teoría se enfoca en la gestión de lo público, que no necesariamente significa administrado por el Estado, lo que permite indagar en la inclusión y el refortalecimiento de actores no estatales en la gestión y provisión de servicios públicos, como la educación. En ese sentido, interesa recalcar que la relación entre la subsidiariedad y la política pública se da en el fortalecimiento y autonomía de organizaciones del tercer sector⁴. De esta teoría, se utilizó dos enfoques para el análisis de la política pública educativa en la Lombardía. El primero es el análisis del contenido de las políticas públicas⁵; para lo cual es necesario basarse en un marco teórico de valores/ideas para ofrecer una crítica y entender el trasfondo de la política pública educativa (Parsons, 2007). En virtud de esto, se considera necesario indagar sobre el principio de subsidiariedad, su origen, evolución y principales postulados hasta su inclusión en los tratados de la Unión Europea⁶.

Otro enfoque sobre el cual se estructura la presente disertación es el análisis de los sistemas de implementación y resultados ⁷ de mezcla gubernamental⁸ y mezcla sectorial⁹, donde se considera a actores de varios niveles gubernamentales como el Estado y la Región y a otros sectores como los privados y privados sin fines de lucro en la creación de un entorno favorable para la pluralidad de actores en el sistema de implementación y resultados de las políticas públicas ¹⁰ (Parsons, 2007). Esto nos permite examinar el sistema de implementación y resultados de la política pública educativa de la región, los actores y el proceso nacional y regional que permitieron a Lombardía tener

⁴ Según Juaneda (2010) el Tercer Sector es “un conjunto de organizaciones que, siendo de carácter privado, no tienen una finalidad lucrativa, al contrario de lo que ocurre con las organizaciones de carácter mercantil. Así, definidas como antagónicas a los otros dos sectores” (p. 25) Público y Privado. Los términos: primero, segundo y tercer sector serán empleados a lo largo de la disertación según la citada definición.

⁵ Véase punto 2.2.2.

⁶ No referiremos a esta, también por sus siglas (UE).

⁷ Los *delivery systems* o sistemas de implementación y resultados, son los sistemas en donde se implementan las políticas públicas, compuestos por: el gobierno, empresas, organizaciones sin fines de lucro y las familias o ciudadanos; a través de los cuales se da el proceso de gestión y entrega de los bienes y servicios públicos (Parsons, 2007).

⁸ Esta mezcla se refiere a la interacción entre los niveles de gobierno (Parsons, 2007).

⁹ Esta mezcla alude a la interacción entre los sectores público, privado y del tercer sector, es decir, de la sociedad civil en general (Parsons, 2007).

¹⁰ Estas dos mezclas aportan el entorno institucional y organizacional de la implementación y los resultados de las políticas, es decir, las formas gubernamentales y la interacción de los sectores público, privado, comunitario y del voluntariado (Parsons, 2007).

diversos actores no estatales en la gestión y provisión de los servicios educativos. Con base en estos dos enfoques, se destaca que las responsabilidades delegadas al tercer sector por parte del gobierno regional, si bien representan un desafío para éste en términos de toma de decisiones, son la característica clave del sistema de implementación y resultados de las políticas públicas de la región de Lombardía, derivada de la aplicación del principio de subsidiariedad.

Para esto, se parte de la hipótesis que plantea que, el principio de subsidiariedad, tras ser incluido en los tratados de la Unión Europea y la Constitución italiana, sería institucionalizado en el Sistema Regional de Lombardía incidiendo en la política pública educativa, lo que contribuiría al desarrollo y la dignidad humana en la región, dentro del periodo 2001-2018. De manera que, al final de la disertación se concluirá en qué medida se cumple la hipótesis mencionada.

En la presente disertación, la dignidad humana se explica desde el enfoque de la doctrina social de la iglesia, entendida como la afirmación ontológica sobre el valor intrínseco de la persona humana, que reclama el trato a las personas en vista de su valor inherente, es decir, que todos los seres humanos tienen el mismo estatus de igualdad moral y tienen derecho a que otros lo respeten; por ende también tienen el deber de respetarlo en todos los demás (Carozza, 2008).

El desarrollo de la investigación se llevará a cabo en función del objetivo general de analizar la aplicación del principio de subsidiariedad en el modelo regional de Lombardía, caso: política pública educativa; para lo cual, se proponen tres objetivos específicos. El primero es, analizar la evolución del principio de subsidiariedad en la Unión Europea. El segundo, examinar la institucionalización del principio de subsidiariedad en el sistema regional lombardo. Por último, evaluar la aplicación del principio de subsidiariedad en la política educativa de la región de Lombardía.

El periodo de tiempo en que se enfoca esta disertación es 2001-2018, debido a la implementación de medidas en base al principio de subsidiariedad en la política pública educativa de la región de Lombardía. Es preciso mencionar,

que el principio de subsidiariedad tiene varios siglos de construcción dentro del pensamiento europeo occidental, por lo que se examinará una bibliografía variada en términos cronológicos. Por otro lado, el espacio en que se enfocará esta disertación es la región de Lombardía, por motivo de ser una de las regiones más desarrolladas del país, asimismo porque considera al principio de subsidiariedad como su punto de fuerza y su bandera en el plano político. Del mismo modo, cabe recalcar que la aplicación de este principio en Lombardía tiene influencias de la Unión Europea y de Italia, como por ejemplo en los tratados la UE y la Constitución italiana (Carrer, 2010).

La presente investigación es de tipo cualitativa con los enfoques descriptivo y explicativo; debido a: la contextualización del principio de subsidiariedad en Europa, su inclusión en la Constitución italiana, su aplicación en la región de Lombardía y su incidencia en la política pública educativa. El método que se usará para la presente investigación es el de análisis-síntesis, enfocado a la muestra de esta disertación, la región de Lombardía. A través del análisis se observará los hechos respecto al origen y evolución del principio de subsidiariedad y su aplicación en la región de Lombardía, así poder identificar todos los elementos tales como la doctrina social de la iglesia, los tratados de la Unión Europea, el ordenamiento italiano, entre otros. Por otro lado, mediante la síntesis se realizará un estudio crítico de esta información con base en la teoría de la política pública, y así poder verificar el alcance de la hipótesis planteada. La técnica principal para la presente disertación, es la recolección de información de fuentes oficiales de la Unión Europea, del gobierno italiano, del gobierno regional de Lombardía y de Organizaciones no Gubernamentales; también de fuentes bibliográficas como libros y documentos de investigación universitaria tanto en físico como en la web, así como una entrevista a Alberto Brugnoli (experto en este tema).

La presente disertación se realizará en virtud de la formación académica del perfil de la carrera Multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales, especialmente en el campo de las Relaciones Internacionales; ya que engloba disciplinas como el derecho internacional, política pública y las ciencias políticas a través de temas que van desde la filosofía clásica, los orígenes del Estado-nación,

la doctrina social de la iglesia, la construcción de la Unión Europea y el ordenamiento italiano hasta temas como el modelo regional lombardo, la influencia cultural-académica, la política pública en general y específicamente la política pública educativa. Respecto al aspecto multilingüe, es preciso recalcar que gran parte de las fuentes de información se encuentran disponibles solo en los idiomas inglés y principalmente italiano. Por lo tanto, esta investigación cumple con el enfoque multidisciplinario de la Carrera.

Este trabajo estará estructurado en tres capítulos. En el primer capítulo 1. “La subsidiariedad en el contexto europeo”, se verá el origen y evolución del principio de subsidiariedad desde la antigua Grecia hasta la época contemporánea, a fin de entender los aspectos, dimensiones e implicaciones de este principio. Se indagará en las raíces de este principio mediante el estudio de varios autores, como Aristóteles, Tomás de Aquino, Tocqueville, Hegel, Locke y Proudhon. Asimismo se revisará la sistematización del principio de subsidiariedad en la doctrina social de la iglesia y sus principales postulados para la aplicación contemporánea. Por último, se verá a la subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea mediante el estudio de personajes clave que promovieron la inclusión de este principio en sus tratados.

En el capítulo 2. “Institucionalización del principio de subsidiariedad en el sistema regional de Lombardía”, se examinará el proceso de inclusión de la subsidiariedad en la Constitución italiana y lo que esto significó en el ordenamiento de este país, respecto al rol de las regiones y al desarrollo del tercer sector. Por otro lado, se tratará la institucionalización de la subsidiariedad en el sistema regional lombardo, en el contexto de las administraciones de Roberto Formigoni. Se verá los principales factores que favorecieron a la aplicación de este principio en la región, como la influencia cultural. Finalmente, se examinará las principales reformas en el estatuto de autonomía regional, los pilares del modelo lombardo (inspirados del principio de subsidiariedad y de las ideas de los cuasimercados) y la incidencia estos pilares en las áreas de la política pública de la salud, vivienda, innovación y educación.

En el tercer capítulo 3. “Aplicación del principio de subsidiariedad en la política pública educativa de Lombardía” se indagará en la herencia y tendencia estatista de Italia respecto a la educación y se verificará esta situación en la actualidad. Es preciso mencionar que para contrarrestar la tendencia estatista, el gobierno regional lombardo promueve libertad de elección de las familias así como la pluralidad de la oferta, a través del sistema *Dotes Scuola*. Por ende, se examina el debate sobre la libertad de elección y el sistema *Dote Scuola* y específicamente la política *Buono Scuola*; de esta última se hablará de sus orígenes y evolución, se la analizará y se observará sus efectos.

CAPITULO I

1. LA SUBSIDIARIEDAD EN EL CONTEXTO EUROPEO

En este subcapítulo se busca responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿La subsidiariedad evolucionó dentro del pensamiento Europeo/Occidental y en la construcción de la Unión Europea? para lo cual se revisará la evolución del concepto de subsidiariedad en el pensamiento europeo occidental, desde Aristóteles hasta los tratados de la Unión Europea, así como los fundamentos de este principio que a su vez permitirán entender su aplicación e implicaciones en la política pública.

1.1. Evolución de la subsidiariedad

La palabra subsidiariedad viene del latín *Subsidium*, que se la utilizaba para denominar a la ayuda militar en caso de que las unidades militares no pudieran completar su misión por sí solas (Endo, 1994). Sin embargo, la noción y conceptos de la subsidiariedad van más allá de su etimología; es más bien una idea del pensamiento Europeo/Occidental con varios siglos de construcción, que hace referencia a Aristóteles y Tomás de Aquino. En esa línea, Johannes Althusius desarrolló este principio en el siglo XVII en defensa de la autonomía del pueblo de Emden (Millon-Delsol, 2003), lo que verá en el punto 1.1.1. “Orígenes y raíces filosóficas del principio”.

Althusius tuvo sus ecos en varios teóricos como Hegel, Tocqueville, Locke, y Proudhon, quienes independientemente se enfocan en el rol que debe cumplir el Estado (Millon-Delsol, 2003). Esto lo retomaremos en el punto 1.2.2. “La subsidiariedad y el Estado”. De igual manera se observará el desarrollo de la concepción del Estado moderno en donde planteamientos como el de Proudhon quedaron excluidos. En esa línea, a finales del siglo XIX, los teóricos católicos retoman este principio con énfasis en su sistematización. Por lo que en el punto 1.2.3. “Una convicción por la dignidad humana”, se revisará el principio de subsidiariedad en la doctrina social de la iglesia; enfocado principalmente a su relación con la dignidad humana, la cual es considerada, por los teóricos católicos, como antesala para el bien común.

Desde el enfoque teórico; según Parsons (2007), el contenido de las políticas se enfoca en el marco de valores/ideas sobre los cuales se ofrece una crítica de las políticas públicas. El marco de valores/ideas para explicar y argumentar en favor o contra de las medidas que se toman a fin de incidir en la política pública educativa, gira entorno al principio de subsidiariedad. Por ende, en el primer apartado y en parte del segundo se revisará exclusivamente sus orígenes y postulados, para así en base a la teoría de la política pública poder examinar, en parte del segundo subcapítulo y en el tercero, lo que la aplicación de este principio comporta en los sistemas de implementación y resultados de las políticas públicas. Esto como antesala para poder revisar las implicaciones de la aplicación del principio de subsidiariedad en el sistema de implementación y resultados en la región de Lombardía (Segundo Capítulo) específicamente en la política pública educativa (Tercer Capítulo).

1.1.1. Raíces filosóficas del principio

La idea de autoridad subsidiaria se manifiesta de manera evidente en la sociedad descrita por Aristóteles, la cual está formada por grupos que se ocupan de resolver tareas específicas y proveen para sus propias necesidades. Dado que el individuo aislado no es autosuficiente, la comunidad se encarga de los asuntos de la vida cotidiana; de modo que solo la *polis/ciudad*, organismo propiamente político, puede alcanzar la autarquía¹¹. Esto es igual para los grupos sociales, los cuales son capaces de gestionar actividades propias, pero incapaces de una autosuficiencia total. De modo que la función de la ciudad no está orientada al simple vivir, sino que pretende el vivir bien con una autoridad que, según Aristóteles, no debe ocuparse de todo; pues en caso de pretender intervenir hasta en los asuntos de la vida cotidiana de los ciudadanos, en vez de gobernar estaría dominando a los mismos. Por lo tanto, la política como gobierno presupone el respeto de la autonomía (Aristóteles, 2006).

En este entorno, cada grupo trabaja para responder a las necesidades insatisfechas de la esfera inmediatamente inferior. Aristóteles no prioriza lo que

¹¹ Se entiende que autarquía es la propiedad del fin de la *pólis*, es decir la autosuficiencia y perfección de la vida social o bien común (Lamas, 2009).

falta o las insuficiencias, sino que pone en relieve el desarrollo y perfeccionamiento, considerando a la asistencia o ayuda de manera positiva para desarrollarse y no en el sentido de llenar vacíos. Según Aristóteles (2006), las personas o grupos de personas se unen para obtener y lograr lo que por sí solas no pueden. De esta manera, la ciudad no solo responde a las incapacidades de sus miembros, sino que aporta al crecimiento del ser, en donde las comunidades menores y los individuos pueden además de vivir bien, desarrollarse y perfeccionar su vida. De esto se infiere que el vivir bien o bien común no es la simple suma de los bienes particulares (Millon-Delsol, 2003).

En Tomás de Aquino, la persona es por sí misma responsable de su destino, pero incapaz de procurarse el cumplimiento al que tiende. De modo que, el servicio político no debe imponer una concepción de cumplimiento; su meta es asegurar o acrecentar la perfección de los seres humanos a su cuidado (Aquino, 2004). En ese sentido, el gobierno político es el único privado de fines propios, pues tiene la tarea de garantizar a todas las instancias sociales las condiciones para alcanzar sus propias metas: si encuentra algo en desorden, lo corrige; si hay deficiencias, las suple; si algo puede ser mejor hecho; lo perfecciona (Millon-Delsol, 2003).

Cabe recalcar que la idea de subsidiariedad se refuerza y se desarrolla en el medioevo, en donde las sociedades se organizaron en grupos facultados de autonomía. La sociedad de Tomás de Aquino aparece como múltiple y variada; solo el respeto por la diferencia puede permitir a cada persona el perseguir su meta particular (Aquino, 2004). En ese contexto, el bien común quiere que cada ser llegue al total cumplimiento a través del bienestar cumplido de la sociedad entera; lo cual justifica la intervención de la autoridad superior en caso de insuficiencias. Tal como en Aristóteles, el individuo como parte de un todo, se cumple en este todo; no puede sobrevivir fuera de la sociedad a la que pertenece, como los miembros de un cuerpo (Millon-Delsol, 2003).

Siguiendo la línea de Aquino, en Althusius se desarrolla la idea de autoridad respetuosa de los diferentes niveles, que exige en dejar a cada instancia del cuerpo social, el ocuparse de sus propios asuntos. En el siglo XVII, la sociedad

alemana carece de un Estado, pero es rica en grupos diversos y rivales, de los cuales cada uno defiende su propia capacidad de organización, en ese entorno, Althusius aboga por la autonomía del territorio de Emden contra el príncipe. Asimismo, concibe a la sociedad como producto de contratos políticos, en donde cada grupo forma voluntariamente junto a otros, un grupo más amplio, definiendo con precisión los ámbitos de competencia de la entidad superior, para no ser absorbidos por ésta última (Althusius, 1990).

Esta sociedad descrita por Althusius es rica en asambleas, deliberaciones y contraposiciones, en donde cada uno defiende su espacio de autonomía; el poder superior no puede entrometerse en los asuntos de la comunidad y está limitado a desenvolver el rol que le atribuyen los grupos. Althusius retoma la metáfora de la orquesta, en donde cada instrumento es capaz de producir una melodía, pero para sonar juntos y producir una sinfonía, se necesita alguien que las dirija, sin que ninguno pierda su sonido específico. Una sociedad en armonía es como una orquesta en donde el director es la política/Estado (Millon-Delsol, 2003).

1.1.2. La subsidiariedad y el Estado

El principio de subsidiariedad nace de una visión de la persona humana como fundamento de la sociedad, donde la autoridad es producto de la elección consciente de los individuos o los grupos para la realización de fines superiores. La acción de la autoridad es dual: en negativo, debe abstenerse de interferir en las esferas que no le competen; en positivo, sirve para crear las condiciones para la prosecución de un bien superior. La pertinencia de esta acción dual del Estado se manifiesta en Tocqueville y Hegel respectivamente (Fazzini, 2012). Es preciso mencionar que la problemática del rol del Estado radica en que éste; o se desarrolla excesivamente o no lo suficiente (Millon-Delsol, 2003).

A inicios del siglo XIX, Francia sale de dos siglos de fuerte centralización, manifestándose la exigencia de limitar el poder del Estado, a fin de revitalizar la sociedad. Ante esto, Tocqueville (2008) critica la desproporcional distancia entre el gigante aparato administrativo y los asuntos pequeños y cotidianos a cientos de

kilómetros. En este sentido, sosteniendo que los cuerpos sociales han demostrado en el curso del tiempo ser capaces de hacer frente a exigencias propias.

En ese mismo periodo, en Alemania se empiezan a notar los problemas consecuentes del anarquismo de sus partes y por ende la necesidad de un Estado. No obstante, para establecerlo en una sociedad habituada a la independencia hace falta justificar los términos que regulan la coordinación entre las autonomías y el poder del Estado. En ese contexto, los alemanes consideran al Estado como un reductor de la diversidad y no ven la alternativa entre anarquía y despotismo. Hegel propone un Estado de tercer tipo, que respeta la libertad solicitando superar los intereses particulares para llegar al interés general (Millon-Delsol, 2003).

Cabe recalcar que, a pesar de ser historias absolutamente diferentes, coinciden en que es necesario el desarrollo de lo particular como camino para el desarrollo de lo universal (Millon-Delsol, 2003). A partir de esto, podemos profundizar en los aspectos de la subsidiariedad negativos y positivos. En el aspecto negativo: el Estado en general y la autoridad en específico no debe impedir a los individuos o a los grupos sociales realizar sus propias acciones, es decir no debe impedirles desplegar, en la medida de lo posible, su energía, su imaginación, su perseverancia, en las obras que realizan para beneficio de la sociedad o para sí mismos. En el aspecto positivo: cada autoridad tiene la tarea de incentivar, de sostener y por último, de ser necesario, asistir a los actores incapaces (Millon-Delsol, 2003). Dicho de otro modo, en el aspecto negativo, si la organización inferior puede cumplir por sí sola sus objetivos, entonces la organización superior no puede interferir; en el positivo, si la entidad menor no cuenta con la capacidad para alcanzar los objetivos por sus propios medios, la entidad mayor está llamada a intervenir (Endo, 1994).

No obstante, a partir de la corriente liberal la versión que más se desarrolla en el pensamiento occidental es la negativa. En base a esta corriente se observa una transformación de la visión social. El individualismo filosófico lleva a considerar a la sociedad como una suma de bienes individuales separados los unos de los otros; cada uno en la búsqueda de su propio bienestar. Este pensamiento es inspirado por Locke (2005), quien sostiene que solo el individuo es sujeto de

derecho, sin hacer referencia a las agrupaciones. El liberalismo mira con sospecha el desarrollo de cuerpos intermedios y los combate, lo que pone al Estado en contraste con el individuo, transformando la acción del Estado. En esta exclusión de las entidades intermedias, el Estado o deja libres y soberanos a los individuos o los tutela y asiste como a niños, ya que no hay un bien colectivo superior al bien individual. Esta intervención ahora se tratará de una caridad del Estado y no de una justicia solicitada de la idea del bien común, especialmente respecto a la seguridad. En esta asistencia el Estado encuentra su legitimidad (Millon-Delsol, 2003).

En esta visión reducida de la subsidiariedad, el pensamiento de Locke se acerca a la imagen althusiana del contrato político como base de la autoridad. En el segundo tratado sobre el gobierno civil (1690) Locke afirma la existencia de un pacto de poder¹² que establece una autoridad superior llamada a garantizar el orden, pero somete este acuerdo a la existencia de un pacto de sociedad¹³ que tiene el propósito de salvaguardar la vida, la libertad y la propiedad privada de los individuos. En ese sentido, el Estado lleva a cabo una acción subsidiaria dependiente de la voluntad de los individuos. Al contrario, en el pensamiento de Hobbes y posterior en el de Rousseau, el contrato social nace de un estado de naturaleza en el cual rige la guerra de todos contra todos¹⁴. En tal contexto, lo que existe es un pacto en donde los individuos aceptan someterse a un soberano¹⁵, el Leviatán, para salir del estado de inseguridad del hombre lobo del hombre¹⁶. En síntesis, las organizaciones intermedias no puede existir sin Estado, fuera del Estado está solo la lucha de todos contra todos (Fazzini, 2012).

Para Proudhon (2005) el problema político radica en que la autoridad por sí sola genera la opresión y la infelicidad, mientras que la libertad genera la anarquía. No obstante, la anarquía puede ser superada en la unidad a través del contrato, en donde el contrato proudhoniano no tiene nada en común con el de Rousseau. En esta lógica, las instancias menores se dirigen voluntariamente a la

¹² *Pactum subjectionis*

¹³ *Pactum societatis*

¹⁴ *Bellum omnium contra omnes*

¹⁵ *Pactum unionis subjectionis*

¹⁶ *Homo homini lupus*

superior/Estado cuando están en la capacidad de cumplir sus objetivos, de modo que no pierden la autonomía o libertad, lo cual es posible en una sociedad subdividida en grupos intermedios y autónomos. Proudhon adopta la idea de la acción dual, tanto en negativo como en positivo. El Estado interviene solo en caso de necesidad declarada y evidente, del mismo modo lo hace cada autoridad intermedia en la asistencia a la instancia inferior. La originalidad de Proudhon consiste en que la sociedad no se funda en el triunfo de un solo principio (libertad o igualdad), sino en su equilibrio (Millon-Delsol, 2003).

El Estado-patrón de Hobbes señala la ruptura definitiva con el mundo comunitario y plural del medioevo. Se funda en los intereses de los individuos, basado en el carácter burgués de la modernidad. Los Estados-naciones y su declinación en términos de Estado de Bienestar, se desarrollaron sobre las bases de esta lógica. Pierre Joseph Proudhon crítico de esta posición, fue catalogado como anárquico por sostener una organización social diferente, en donde diversos grupos autónomos median la relación entre Estado y Ciudadano, a fin de evitar derivaciones autoritarias. La utopía proudhoniana espera la creación de una organización federalista, como conclusión de un ciclo de revoluciones y conflictos entre libertad y autoridad, en donde el equilibrio se encuentra en una vida cívica, regulada por el contrato (Fazzini, 2012).

Interesa resaltar que no fue hasta finales del siglo XIX que este principio es sistematizado, mérito de los teóricos católicos; de allí que la doctrina social de la iglesia cumple un rol importante en el estudio de este principio (Carozza, 2003).

1.1.3. Una convicción por la dignidad humana

El principio de subsidiariedad presupone una sociedad jerárquica en la que varios grupos intermedios pueden gozar de autonomía. Esto no es simplemente un mecanismo en donde los grupos en la sociedad puedan recuperar su propia autoridad, sino sobre todo un mecanismo que tiene como objetivo promover la dignidad humana y desarrollar el potencial de cada persona. El fundamento de la idea de la subsidiariedad es la convicción de la dignidad humana (Endo, 1994). Cabe recalcar que el concepto de dignidad humana, tal y como se ve en Aparisi

(2013) posee una amplia trayectoria histórica; sin embargo, no fue hasta mediados del siglo XX, desde el punto de vista jurídico, que se reconoció el principio de la dignidad humana como fundamento último de los de los derechos humanos, en la Carta de las Naciones Unidas (1945) y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); a partir de los cuales la dignidad se atribuye, expresamente, a todos los seres humanos (Aparisi, 2013).

En la sociedad jerárquica, todos los hombres y mujeres son iguales en términos de dignidad humana. Esto está muy bien comprendido en la doctrina social de la iglesia, en donde la naturaleza de la persona (creada a imagen y semejanza de Dios) le confiere un valor único e inalienable, que se llama dignidad. Sin embargo, esta dignidad intrínseca solo puede concretarse a través de las interacciones con otras personas. En ese sentido, la persona necesita a la sociedad, la misma que es un medio natural que el hombre puede y debe usar para alcanzar su destino. En el proceso de encontrar su propio rol, tomar decisiones y acciones a través de varios tipos de contactos con otros, la persona puede desarrollar su potencial y así apuntar a la plena realización de su dignidad (Endo, 1994).

En ese sentido, a finales del siglo XIX, como una alternativa ante capitalismo explotador y el marxismo estatista, los teóricos católicos tomaron a la subsidiariedad como un principio importante para la dignidad humana, dando especial énfasis a su sistematización (Carozza, 2003). Antes de ser Papa, las ideas de León XIII eran calificadas de socialistas; una vez Papa León XIII publica la encíclica *Rerum Novarum* en 1891, expresando en el párrafo 35, que el fin de la sociedad es el bien común, en donde todos tienen derecho a participar proporcionalmente (Leon XIII, 1891). También manifiesta que construir las sociedades privadas es un derecho del hombre y que el Estado está instituido a salvaguardar este derecho y no para anularlo, ya que el hombre es sociable por naturaleza. En el párrafo 36 se expresa que el Estado tiene que respetar las entidades menores, conservarlas e incluso si es necesario impedir que se les haga injusticia. Se observa la libertad del hombre para asociarse y la responsabilidad del Estado de salvaguardar estas asociaciones (Leon XIII, 1891).

Cabe recalcar que sin la esfera de la libertad una persona estaría limitada de pensar sus propias tareas. Con intervenciones detalladas de la autoridad, es posible que no se atreva a tomar iniciativas. Una situación tal, impide a la persona desarrollarse completamente. En ese sentido ninguna sociedad debe intervenir en los detalles. El Papa Pio XI (1931) en su encíclica *Quadragesimo Anno*, profundizó esta noción de la subsidiariedad:

(...) como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos. (párr. 79).

Pio XI resalta el hecho de que las sociedades mayores no abarquen competencias que les corresponden a las menores, ya que éstas están para complementarse y ayudarse, mas no para absorberse o eliminarse. Es decir, una no-interferencia, pero sí una intervención acertada. En ese sentido, las sociedades existen para cada persona y la realización de su dignidad.

Por lo tanto, la idea de la dignidad está profundamente relacionada a la de la subsidiariedad. Esto se logra con una autoridad que respete la libertad tanto de las personas como de las entidades menores y de igual manera que las apoye, asista en su completo desarrollo. Es preciso mencionar que esto es posible en una sociedad en donde el bien común es considerado como de interés general; la doctrina social de la iglesia mantiene y reconoce este bien común como objetivo y universal, el mismo que a partir de la sociedad moderna se redujo a un conjunto de exigencias que condicionan la libertad y el bienestar de cada uno. Dentro de este contexto encontramos varios pronunciamientos en la doctrina Social de la Iglesia. Juan Palo II (1991) en su encíclica *Centesimus annus*, hace una crítica al Estado asistencialista y propone como antídoto al principio de subsidiariedad:

No obstante, no han faltado excesos y abusos que, especialmente en los años más recientes, han provocado duras críticas a ese Estado del bienestar, calificado como ‘Estado asistencial’. Deficiencias y abusos del mismo derivan de una inadecuada comprensión de los deberes propios del Estado. En este ámbito también debe ser respetado el principio de subsidiariedad. Una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándola de sus competencias, sino que más bien debe sostenerla en caso de necesidad y ayudarla a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común. (párr. 48).

Como vemos Pio XI exhorta al Estado a trabajar en conjunto con las diferentes entidades con miras al bien común. En la Encíclica *Mater et Magistra*, Juan XXIII (1961) manifiesta que un sano concepto del bien común “abarca todo un conjunto de condiciones sociales que permitan a los ciudadanos el desarrollo expedito y pleno de su propia perfección” (párr. 65). Asimismo, recalca como necesario: “que los organismos o cuerpos y las múltiples asociaciones privadas (...) sean en realidad autónomos y tiendan a sus fines específicos con relaciones de leal colaboración mutua y de subordinación a las exigencias del bien común” (párr. 65). Sin descuidar la dignidad de la persona, demandando que tales organizaciones sean auténticas comunidades, “lo cual sólo podrá lograrse cuando sus respectivos miembros sean considerados en ellos como personas y llamados a participar activamente en las tareas comunes” (párr. 65). En Juan XXIII observamos, que el bien común va de la mano con el perfeccionamiento de las personas, respetando la libertad de asociarse, organizarse y gozar de autonomía, haciendo énfasis en que todos deben ser tratados con dignidad, para así lograr un auténtico bien común.

Tal relación entre bien común, dignidad y subsidiariedad son ratificadas por el Papa Francisco en su encíclica *Laudato Si* (2015):

El bien común presupone el respeto a la persona humana en cuanto tal, con derechos básicos e inalienables ordenados a su desarrollo integral.

También reclama el bienestar social y el desarrollo de los diversos grupos intermedios, aplicando el principio de la subsidiariedad. (párr. 157).

El bien común tiene como condición necesaria el respeto por la dignidad humana, lo cual se favorece a través de la aplicación del principio de subsidiariedad. No obstante, esto es posible si es aplicado en las sociedades a través de la gobernanza, como se explicará en el siguiente apartado.

1.2. La subsidiariedad en la gobernanza

El principio de subsidiariedad ha ido evolucionando en el pensamiento Europeo Occidental hasta la época contemporánea, lo que ha propiciado su relación con los conceptos de democracia, pluralidad, solidaridad y legalidad. La gobernanza subsidiaria, que busca el bien común y fomenta la actividad de las personas en una comunidad vigorosa, diversa y participativa a través de sociedades intermedias, no puede estar en contradicción de estos conceptos (Urbina, 2005). Esto se verá en el punto 1.2.1. “Subsidiariedad, democracia, solidaridad, pluralismo y legalidad”

El principio de subsidiariedad, respecto a la relación entre el individuo, las sociedades intermedias y el Estado, según Urbina (2005) evita que se aparten de su función benéfica para la sociedad y constituye la clave para un buen ordenamiento y articulación de los cuerpos sociales. Esto se lo debe hacer en función tanto de la dimensión vertical como horizontal de la subsidiariedad. Lo que se detallará en el punto 1.2.2. “Subsidiariedad Vertical y Horizontal”.

Para una adecuada gobernanza es preciso tener claro el rol que el Estado debe cumplir. Como vimos en los subcapítulos precedentes, éste fue posterior a la familia y a las organizaciones sociedades, asimismo su valor es ontológico y moralmente inferior al de la persona humana (Carozza, 2003). Por ende, el Estado está al servicio de las sociedades y las personas que están a su cuidado. En palabras de Benedicto XVI (2005):

Lo que hace falta no es un Estado que regule y domine todo, sino que generosamente reconozca y apoye, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, las iniciativas que surgen de las diversas fuerzas sociales y que unen la espontaneidad con la cercanía a los hombres necesitados de auxilio. (párr. 28).

De manera que el Estado está para las personas y no al revés, donde la prioridad es el bienestar de éstas, pero no solo según los intereses de un grupo, sino más bien según lo que se considera de interés general o bien común, cuya consecución no está monopolizada por el Estado, sino que este reconoce y apoya las iniciativas de la sociedad civil que contribuyen al bienestar general. Esto será profundizado en el punto 1.2.3. “Gobernanza subsidiaria: política pública y subsidiariedad”.

1.2.1. Subsidiariedad, democracia, solidaridad, pluralismo y legalidad

Una política pública representa el intento de definir y estructurar una base racional para actuar o no actuar (Parsons, 2007). De modo que, si se piensa tomar al principio de subsidiariedad como criterio para la formulación de las políticas públicas, éste tiene que sustentar la racionalidad de su aplicación en el Estado contemporáneo. En ese aspecto, se idéntica que la aplicabilidad del principio de subsidiariedad radica en su nexos con la democracia, solidaridad, pluralismo y legalidad (Cervone, 2006). Este nexo, fomenta adecuados sistemas de implementación y resultados de las políticas públicas (Parsons, 2007).

La relación entre la subsidiariedad y la democracia, se da por la postura de la subsidiariedad de aproximar a los gobernantes y las decisiones a los ciudadanos; es decir, reducir la brecha entre las autoridades y los gobernados. Por lo tanto, la subsidiariedad desenvuelve una función garantista de las condiciones democráticas, en donde el nivel de gobierno inferior debe ser siempre preferido, en la relación entre entidades de diversa dimensión. Solo en caso de insuficiencia la entidad superior puede sustituir a la inferior (Cervone, 2006).

Cabe recalcar que la implementación de políticas públicas subsidiarias, presupone que los sistemas de implementación y resultados tengan lugar en sociedades democráticas. Por ende, el principio de subsidiariedad fomenta la democracia, de manera que tanto la subsidiariedad es un indicador de democracia como la democracia es un indicador de subsidiariedad. Consecuentemente, la subsidiariedad es compatible con estructuras federales y democráticas, ya que éstas asignan las competencias y funciones, entre las diferentes comunidades territoriales y los niveles de gobierno, en respeto y consideración a las minorías, (Cervone, 2006).

Es preciso mencionar que los primeros que implementaran en su ordenamiento jurídico el principio de subsidiariedad fueron países de tradición federal, como Alemania y Suiza¹⁷, en donde el principio de subsidiariedad entre otros, es invocado principalmente en dos niveles: si la responsabilidad es de la Federación o de las instancias inferiores; y el modo en que la Federación aplicará las medidas necesarias. Cabe recalcar que las competencias, de las entidades menores y mayores, son objeto de continuos debates y cambios según pasa el tiempo (Millon-Delsol, 2003). Sin embargo, el principio de subsidiariedad se presenta como criterio para la asignación de competencias, lo que a su vez vigoriza una democracia y adecua el sistema de implementación y resultados de las políticas públicas. No obstante, para poder aplicar políticas públicas subsidiarias correctamente, es necesario entender su nexos con la solidaridad.

Como se mencionó anteriormente, para un mejor y más rápido desarrollo, para afrontar dificultades que sobrepasan sus capacidades y para desenvolver determinadas funciones que no están en grado de desenvolver, las entidades menores necesitan de la ayuda e intervención de las entidades superiores. Dicho de otra manera, la entidad mayor debe socorrer a la inmediatamente menor en caso de necesidad. Esto deriva y se entiende de la relación entre subsidiariedad y solidaridad. Cabe recalcar que cualquier intervención debe estar enmarcada en la

¹⁷ El artículo 30 de la Ley Fundamental alemana establece que "El ejercicio de las competencias estatales y el cumplimiento de las funciones estatales competen a los *Länder* siempre que la presente Ley Fundamental no disponga o admita una disposición en contrario" (Deutscher Bundestag, 2010, p. 38). Del mismo modo, el artículo 3 de la Constitución federal suiza establece que "los cantones son soberanos porque su soberanía no está limitada por la Constitución federal y, como tales, ejercen todos los derechos que no están delegados en el poder federal" (Cervone, 2006, p. 51).

cooperación de determinadas tareas, mas no debe sustituir a la inferior (Cervone, 2006). Según el enfoque de mezcla gubernamental, la relación entre los diferentes niveles de gobierno determina el entorno institucional en el que se implementan las políticas públicas (Parsons, 2007).

Como vimos anteriormente, la sociedad/Estado está al servicio de la persona para que ésta se desarrolle, a través la consecución del bien común, lo cual no puede darse en sociedades donde las relaciones intergubernamentales e interorganizacionales, en los sistemas de implementación y resultados de las políticas públicas, son asistencialistas o despóticas. Por lo tanto, la autoridad debe ayudar cuando hay necesidad, y de igual manera, las sociedades menores deben tomar medidas para traer ayuda. En su encíclica *Caritas in Veritate*, Benedicto XVI (2009) expresa la relación entre la subsidiariedad y la solidaridad de la siguiente manera:

El principio de subsidiariedad debe mantenerse íntimamente unido al principio de la solidaridad y viceversa, porque así como la subsidiariedad sin la solidaridad desemboca en el particularismo social, también es cierto que la solidaridad sin la subsidiariedad acabaría en el asistencialismo que humilla al necesitado. (párr. 58).

Para evitar que caiga en un particularismo social¹⁸, la subsidiariedad necesita de la solidaridad y viceversa para que solidaridad no acabe en un asistencialismo humillador. De esta manera la subsidiariedad contribuye a una ayuda acertada y oportuna.

Ahora identificaremos el nexo entre subsidiariedad y pluralismo. En ese sentido, es preciso mencionar que la valorización de las entidades menores se da tanto en el pluralismo como en la subsidiariedad. Este último presupone la existencia de una amplia pluralidad, que va desde la familia, asociaciones, organizaciones y confesiones religiosas, hasta municipios, provincias, regiones, entre otras (Cervone, 2006). Por ende, el hecho de favorecer las entidades menores,

¹⁸ Por particularismo social se entiende: “*Aquel tipo de estrategias y prácticas grupales que pugnan por establecer diferentes modos de satisfacción de las necesidades sociales*” (Rodríguez, 2003: 50)

respetar sus autonomías, ayudarlas, no discriminarlas, anularlas ni sustituirlas, sin duda contribuye al pluralismo. No obstante, la subsidiariedad como medida para favorecerlo, se da principalmente a nivel legislativo.

En esta relación entre subsidiariedad y legalidad, la función que desenvolvería la subsidiariedad sería aquella del Estado de Derecho, incidiendo en las relaciones que se dan tanto en la mezcla gubernamental como en la mezcla sectorial de una sociedad, de modo que la entidad superior pueda intervenir solo en el caso de necesidad del nivel inmediatamente inferior (Cervone, 2006). Eventualmente esto demandaría un cierto tipo de control jurisdiccional, lo cual determinaría una verificación de la razonabilidad de las leyes, así como del exceso de poder por actos administrativos, por mencionar un ejemplo, en el implementado mecanismo de control de la subsidiariedad en los ámbitos de competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, los parlamentos nacionales al considerar que un proyecto de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad, remiten un dictamen motivado a la Comisión para su reconsideración (Comisión Europea, 2018). Es preciso mencionar que la aplicación de la subsidiariedad en una legislación quedará más clara con los ejemplos legislativos de Europa, Italia y Lombardía.

1.2.2. Subsidiariedad Vertical y Horizontal

La implementación de las políticas públicas es un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas, desde formulación hasta la ejecución. Según Parsons (2007) la implementación pierde efectividad a medida que se distancian o entorpecen las relaciones entre los diversos actores implicados en la aplicación de las políticas públicas, formando un déficit de implementación. Por lo que se necesita tanto un sistema de arriba hacia abajo (*top-down*) de control jerárquico, así como uno de abajo hacia arriba (*bottom-up*) que favorezca la participación de los involucrados en la implementación. No obstante, estos sistemas en sus postulados se muestran como opuestos y se critican mutuamente (Parsons, 2007). En esta situación la subsidiariedad se plantea como principio capaz de reconciliar estas posturas a través de sus dimensiones horizontal y vertical.

Antes, es preciso acotar que la exigencia de regular las relaciones sociales en base al mencionado principio, surgió de manera inicial en la primavera de 1988 con el encuentro de Bonn, entre el Presidente de la Comisión Delors¹⁹ y los representantes de los *Länder*²⁰ alemanes, lo que se tratará en el siguiente subcapítulo (Cervone, 2006).

La subsidiariedad vertical concierne las correctas relaciones entre los varios niveles de soberanía y competencia institucional, o de la comunidad y sus miembros²¹. Como mencionamos anteriormente, el principio de subsidiariedad fue introducido en realidades federales como criterio y directriz en la relación entre Estado Central y Estados Federales. De manera que, los entes locales, regionales, nacionales y supranacionales, no pueden ser remplazados por los niveles superiores, sino ayudados (Colombo, 2012).

Con respecto a la dimensión vertical, la entidad superior puede proteger a las inferiores de dos maneras: 1) garantizar y respetar la autonomía de instituciones menores, cuando éstas son capaces de procurarse por sí mismas el lograr sus objetivos y 2) a través de un activo soporte e intervención, si las organizaciones menores no son capaces de garantizarse la adecuada continuación de su propósito (Colombo, 2012). En este contexto, el principio de subsidiariedad se relaciona con el grado de intervención de la autoridad, formulado de la siguiente manera: “tanta libertad como sea posible, tanta autoridad como sea necesaria” (Urbina, 2005, p. 330), de esto se considera que el Estado resulta favorecido, enfocándose de mejor manera y con mayor fuerza en aquellas actividades que sí le corresponden, en vez de enfocarse en un todo de manera extenuada, dicho en palabras de Urbina (2005): “menos Estado donde no debe y más donde debe” (p. 331).

¹⁹ Jacques Delors (París, 1925). Político francés que fue presidente de la Comisión Europea entre 1985 y 1994.

²⁰ *Länder* o *Bundesländer* (*Land* o *Bundesland* en singular), corresponden a los 16 Estados federados que tiene Alemania desde 1990 y tras la Reunificación corresponden a repúblicas parlamentarias: cada uno tiene Constitución, Gobierno y Parlamento unicameral (el *Landtag*), que es elegido directamente. La mayoría de los *Länder* están gobernados por un Ministro-Presidente (tiene diferentes nombres según el *Land*) elegido por el *Landtag* (Jofré, 2013).

²¹ Según la teoría de la Política Pública, esto se puede analizar a través del enfoque de mezcla gubernamental (Parsons, 2007).

La subsidiariedad horizontal reconoce la importancia de los cuerpos intermedios, a través de la colaboración y el compartir de competencias, funciones y servicios entre los sujetos públicos y privados²². Esta es la forma en que los cuerpos sociales se unen para un bien mayor, mediante el reconocimiento de un bien común que va más allá del simple propio interés. El potencial de esta acepción de la subsidiariedad, es la oportunidad que crea para la interacción y organización en formas diferentes a las típicas dentro un Estado (Colombo, 2012).

Desde el punto de vista de la subsidiariedad horizontal, la función pública, o lo que es considerado público o de interés general, no tiene que ser necesariamente gestionado o llevado a cabo por una entidad estatal. Todo lo contrario, el rol que cumplen o que deberían cumplir las entidades públicas, es el de optimizar las habilidades de la sociedad para responder a sus propias necesidades, consolidando una sociedad capaz de responder, a medida que se desarrolla, de manera cada vez más eficiente y eficaz independientemente de las autoridades de turno (Colombo, 2012). En ese sentido, el tercer sector puede volverse un actor fundamental en la gestión de lo público, no solamente para compensar los límites de los actores del Estado y del mercado, sino más bien por su naturaleza peculiar de trabajar en el campo del bienestar social (Cervone, 2006).

De la subsidiariedad vertical y horizontal, respectivamente podemos observar que es un principio que favorece las correctas relaciones y competencia institucional entre los varios niveles de gobierno y que favorece formas diferentes a las típicas del Estado, para la implementación y resultados de las políticas públicas. Particularmente de la dimensión horizontal, se abre la cuestión de lo público y su gestión, ya que ésta considera a los privados y privados sin fines de lucro como actores para la colaboración fundamentales en la gestión pública. En el siguiente apartado profundizáramos la afirmación de que lo público no es sinónimo de estatal.

1.2.3. Gobernanza subsidiaria: política pública y subsidiariedad

²² Según la Teoría de la Política Pública, esto puede ser analizado, a través del enfoque de mezcla sectorial.

A lo largo de la historia la acción pública ha venido siendo monopolizada por el Estado, hasta reducirse al punto de que lo público se volviera casi un sinónimo de estatal. Es preciso mencionar que la característica de lo público es que es del interés general, y la función del Estado gira entorno a salvaguardar el bien general o público de lo que atenta en contra de ello, cabe recalcar que lo que es del interés general no quiere decir del interés estatal. En palabras de Parsons (2007): “Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere de una regulación o intervención gubernamental o social, o por los menos la adopción de medidas comunes” (p. 37). Hacemos énfasis en que lo público no solo requiere de una regulación gubernamental sino también una regulación social o por lo menos una acción en común; en esto se puede identificar una subsidiariedad horizontal.

Lo público o del interés general, no solo es de concernencia estatal, sino de toda la sociedad en general y sus actores. Lo del interés general va más allá del interés particular, está más relacionado a la idea del bien común, contraria al pensamiento de Locke, que considera a la sociedad como la simple suma de bienes individuales, en donde cada uno busca su propio bienestar, separados los unos de los otros. Solo en una mirada a un bien común o del interés general, encuentran sentido la colaboración y unión entre las diversas partes de una sociedad.

Pero ¿de dónde puede partir la sociedad contemporánea, para no relativizar lo que se considera del interés general? Debido a que lo que se considera de interés, puede variar con el tiempo, es decir que puede ser momentáneo, se manifiesta necesario un interés general común que no sea relativo, puesto que el simple interés general puede tener una amplia gama de variaciones. De manera que, nos enfocaremos más que en el interés general, en la idea del bien común²³. En ese sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la misma que es concebida como estándar común y logro para todos los pueblos y todas las naciones (ONU, 2018), pretende focalizar la mirada de toda sociedad hacia ideales comunes, los mismos que orienten el contenido de lo público o del interés general,

²³ Véase punto 1.1.3.

estos ideales son: la libertad, la igualdad, la justicia y la dignidad (ONU A. G., 1948).

Sin embargo, perspectivas igualmente contemporáneas se enfocan en instar a los Estados a diseñar y promover políticas públicas enfocadas en garantizar la libertad económica antes que la igualdad social y la libertad de individuos y grupos sociales (Roth, 2006). Esto reivindica aún más la necesidad de un bien común, así como de ideales comunes como los anteriormente mencionados. En ese contexto, el principio de subsidiariedad toma relevancia, pues concibe a la autoridad como medio, al servicio exclusivo de la comunidad, en donde el Estado actúa como garante del bien común y no por esto tiene la pretensión de monopolizar la acción pública.

El Estado, como autoridad suprema, es responsable y garante de la concretización del interés general, lo que es una exigencia de la sociedad. Pero no es el único actor, la sociedad civil de hecho contribuye a la realización de las tareas de interés general a través de sus propias acciones. En ese sentido, el principio de subsidiariedad concierne al ámbito político, pero no le interesa el problema del régimen, todas *crazie*, como expresaba Proudhon con desprecio. Dado que, una república, una democracia, una monarquía, todas pueden hacerse despóticas o por el contrario empeñarse en distribuir de manera adecuada las competencias (Millon-Delsol, 2003).

Ni siquiera la democracia pluralista puede garantizar la libertad, visto que existen otras libertades fuera de las urnas. Más allá de la participación política, en el principio de subsidiariedad se busca definir, lo que Millon-Delsol (2003) llama libertad de acción, precisando los límites y condiciones de su ejercicio. Esta es la novedad del enfoque subsidiario, respecto al tradicional estatismo o socialismo, en donde se considera que la intervención pública es la única forma de garantizar el interés general, en nombre de la igualdad. En tal postura el Estado no se plantea el problema de su injerencia sino la interferencia de los intereses particulares que pueden amenazar la bondad de la acción estatal. De igual forma, la subsidiariedad se presenta como novedad ante la lógica liberal, que plantea como necesario evitar la intervención del Estado en la libre acción de los privados, en nombre de la

libertad. Al contrario, la acción subsidiaria compartía una garantía del interés general lo cual no puede ser anulado por el interés particular (Cervone, 2006).

En este contexto, como mencionamos anteriormente la acción de subsidiaria es dual, negativa y positiva²⁴ en términos tanto de intervención como de no interferencia, bajo la perspectiva del bien común. A diferencia de las lógicas estatista y liberal, opuestas e irreconciliables, en la subsidiariedad vertical y horizontal el Estado contribuye a la concretización del interés general, a la vez que considera a la sociedad civil como un actor fundamental para este fin.

El Estado subsidiario, en ese sentido, es compatible con la definición de política pública, la misma que según Roth (2006) es:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (p. 66).

Como se observa en la citada definición, el Estado no tiene el total monopolio de las acciones públicas, existen otros actores que, en relación con el Estado, por contrato, inclusión, autorización, delegación etc., participan en esta labor. No obstante, también se puede inferir de estas definiciones que una política pública existe si instituciones públicas, en el sentido jurídico, al menos parcialmente asumen un proceso de dirección, orientación, coordinación, ejecución o autorización de acciones con el fin de alcanzar y garantizar objetivos del interés general de una sociedad (Roth, 2006).

1.3. La Constitución Europea y el principio de subsidiariedad

Como hemos visto en el primer subcapítulo, la noción de la subsidiariedad está profundamente enraizada en el pensamiento europeo-occidental. Sin embargo,

²⁴ Ver punto 1.1.2.

¿cómo es que esta noción fue llevada al contexto de la integración Europea y posteriormente a ser parte de sus tratados? En este subcapítulo se pretenderá responder a esta pregunta, a través del recorrido previo del principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea, así como de su reconocimiento y evolución en los tratados constitutivos de la comunidad. Lo que se desarrollará respectivamente en los puntos 1.3.1. “La subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea” y 1.3.2. “El principio de en los tratados de la Unión Europea”.

Cabe recalcar que, debido a la inclusión de la subsidiariedad en los Tratados de la UE, proliferan los estudios académicos de este principio, así como su difusión y aplicación en diversas realidades. Es en este sentido que la subsidiariedad ha evolucionado hasta la actualidad; hasta incidir o aplicarse en algunos sectores que veremos en el punto 1.3.3. “Sectores de aplicación”, con principal atención al sector de la educación.

1.3.1. La subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea

A partir de 1980, las políticas públicas pasaron de ser juzgadas en función de los tomadores de decisiones a hacerlo en función de la implementación de las ideas que los líderes nacionales y locales transmitan al público. Considerando que los burócratas no son simples servidores públicos neutrales, sino personas con ideas, valores, creencias e intereses que usan para influir en la política pública. Tomando esto en consideración, la construcción de la UE se la abordará en base a la idea de subsidiariedad y a partir de algunos actores clave que la posicionaron (Parsons, 2007). Cabe recalcar que la construcción de la Unión Europea establece los términos en los que se relacionan la comunidad y sus miembros, lo que sienta las bases generales en que se enmarca el sistema de implementación y resultados de las políticas públicas de la región de Lombardía.

El principio de subsidiariedad entra en diálogo a nivel internacional en el siglo XX, específicamente después de la segunda guerra mundial. Alemania, en contraposición de la masiva centralización del nacional socialismo, abordó un estudio extensivo sobre la aplicación de la subsidiariedad en las diferentes esferas

de la vida social y su transposición del discurso de una filosofía social a ley (Carozza, 2003). No obstante, se pondrá énfasis en los principales actores y eventos más relevantes en el desarrollo del principio de subsidiariedad; de manera que se pueda captar lo principal de su evolución en la Comunidad Europea hasta ser considerado en el Tratado Maastricht²⁵.

El principio de subsidiariedad se pone en la mesa de discusión de la Comunidad Europea, a partir de 1971, con las críticas del comisionado Ralf Dahrendorf, quien demandaba que la primera Europa se había convertido cada vez más en una democracia iliberal y antidemocrática. Dahrendorf defendía la diversidad europea y sentenciaba que el peligro de la uniformidad, era real. Sostenía que esta primera Europa debía ser remplazada por una segunda, basada en la cooperación entre los Estados soberanos europeos. Además, proponía al principio de subsidiariedad como criterio para aquellas instancias en las que el gobierno nacional o regional se manifestase incapaz de afrontar los problemas de manera adecuada. (Endo, 1994).

En esa línea, Altiero Spinelli participó activamente en el reporte Tindemans²⁶; enfocándose en las competencias de la Comunidad Europea, y defendiendo una Europa federal. Cabe destacar que es la primera vez que el principio de subsidiariedad se usa de manera explícita en un documento oficial de la Comunidad Europea. En el art. 12 del reporte, el *principe de subsidiariteté*, se propone como antídoto a una posible Unión Europea centralizada, enfocado en la limitación de poder de la autoridad, es decir en el aspecto negativo de la subsidiariedad²⁷ (Endo, 1994).

No obstante, este reporte inspirado por el federalismo de Spinelli no fue secundado por Leo Tindemans. Decepcionado, Spinelli pasó de la Comisión al Parlamento, el cual consideraba que debería hacer el rol de Asamblea Constitucional. Movilizando todo su esfuerzo político, Spinelli finalmente logró plasmar las ideas subsidiarias, el 14 de febrero de 1984, cuando “el Parlamento

²⁵ Tratado de la Unión Europea, 7 de febrero de 1992. También nos referiremos a este, por sus siglas TUE.

²⁶ Leonard Tindemans; Primer Ministro de Bélgica de 1974 hasta 1978, encargado de redefinir un diseño general de la UE, cuyo reporte fue presentado al Consejo Europeo en diciembre de 1975.

²⁷ Véase punto 1.1.2.

Europeo aprobó por aplastante mayoría el ‘Proyecto por el que se establece la Unión Europea’, el denominado Plan Spinelli” (Comisión Europea, 2012, p. 2). En este se hace referencia al principio de subsidiariedad de manera general en el preámbulo y de forma detallada en el texto. Esta estructura doble sería heredada posteriormente en el Tratado de Maastricht (Endo, 1994). Pero antes de adentrarnos en este tratado, veremos las contribuciones de Jacques Delors y en menor medida de Valery Giscard d’Estaing.

Hubo dos situaciones que hicieron que el presidente de la Comisión Europea, Delors, se fascinara del principio de subsidiariedad. Por un lado, la preocupación de los *Länder* alemanes respecto a la expansión de poder de la Comunidad Europea y por otro lado las críticas de Thatcher. Con respecto a sus inconformidades, en mayo de 1988, los *Länder* tuvieron un encuentro con el presidente Delors, allí este se familiarizó con el concepto de subsidiariedad y reconocería su importancia para una Europa unida, de bases fuertes con capacidades autónomas, asimismo se autodefiniría como defensor del principio de subsidiariedad (Endo, 1994).

En septiembre de 1988, Thatcher criticaría la política de Delors como comunista, tras haber declarado que para el año 2000 se esperaba que el 80% de la política macroeconómica tomara lugar a nivel de Comunidad. Las observaciones de la Primera Ministra de Reino Unido, influenciarían consciente e inconscientemente el modo de pensar de Delors. Llevándolo a incluir al principio, en el reporte sobre unión económica y monetaria de abril de 1989, como un elemento esencial. Para octubre del mismo año, en su discurso *Reconcilier l’ideal et la nécessité*²⁸, Delors mencionaría el principio de subsidiariedad 12 veces (Endo, 1994).

Cabe recalcar que Delors tuvo un profundo entendimiento de este principio. Fuerte partidario de la descentralización, sus escritos fueron particularmente influenciados por uno de sus autores favoritos: Pierre Joseph Proudhon²⁹. Delors combinaba la descentralización con la responsabilidad de los ciudadanos. Su

²⁸ Trad. Reconciliando el Ideal y la Necesidad

²⁹ Véase el punto 1.1.2.

posición se la podía entender desde el personalismo, resumido como la eterna búsqueda de la tercera vía entre marxismo e individualismo o como el intento de reconciliar cristianismo y socialismo. No obstante, por propósitos de esta disertación es suficiente identificar su línea, ideológica, la que incidiría en el Tratado de Maastricht en términos de subsidiariedad. Asimismo hubo personajes que posicionaron este principio en la sociedad europea, como Giscard d'Estaing, cuya posición planteó la pregunta de: ¿cómo trasladar la noción de la subsidiariedad a la práctica? (Endo, 1994). Es en ese contexto que llegamos al Tratado de Maastricht.

1.3.2. El principio de subsidiariedad en los tratados de la Unión Europea

Para que no haya un déficit de implementación de las políticas públicas hace falta relaciones adecuadas entre los actores implicados, en términos que favorezcan la libre comunicación (Parsons, 2007). Situación que puede ser alcanzada si se aplica el principio de subsidiariedad, como se vio en el punto (1.2.2.). En este ámbito analizaremos el principio de subsidiariedad en los TUE.

Por primera vez en la Historia de la Comunidad Europea, doce cabezas de Estado y de Gobierno se reunieron en Maastricht el 10 y 11 de diciembre de 1991, en donde se incluyó explícitamente el principio de subsidiariedad en el Tratado de manera aún más estricta para las actividades de la Comunidad. En el proceso de ratificación de este tratado en 1992, este principio fue uno de los que dominó las discusiones sobre cómo organizar la sociedad política europea (Endo, 1994).

En este proceso, Dinamarca inconforme con las competencias que se le atribuirían a la Unión Europea, rechazó el tratado con una respuesta negativa en el referéndum de junio de 1992 (Endo, 1994). En consecuencia, el presidente Delors sugirió que se devuelvan algunas competencias a los Estados miembros. En estas tensiones entre la armonización central y el control local, el principio de subsidiariedad aparece como “la palabra que puede salvar el tratado de Maastricht” (Carozza, 2003, p. 51).

Este Tratado constituye, según el Artículo A, una nueva etapa de unión “en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos” (TUE, 1992, p. 7). El Artículo B afirma que: “Los objetivos de la Unión se alcanzarán conforme (...) en el respeto del principio de subsidiariedad (...)” (TUE, 1992, p. 7); y el Artículo 3B lo define de manera operativa:

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario (TUE, 1992, p. 8).

Es importante mencionar que la introducción de la subsidiariedad en el TUE no resultó de la afirmación de la dignidad humana y la libertad, sino más bien como balance de poder entre la Comunidad y los Estados miembros. Debido al incremento de acción e influencia de la Comunidad. No obstante, un mayor desarrollo llegó en 1996, cuando en una conferencia intergubernamental se decidió aplicarlo junto al principio de proporcionalidad en el tratado de Ámsterdam³⁰ (1997). Sobre la subsidiariedad se ratifica lo estipulado en el TUE (1992) pero se le da un rol operativo y aplicativo más amplio.

Finalmente en el Tratado de Lisboa (2007)³¹ se modificó el protocolo de su aplicación, en el contexto de la delimitación y ejercicio de las competencias de la Unión, este último regido específicamente por el principio de subsidiariedad complementado por el de proporcionalidad (Moens & Trone, 2015); dándole especial énfasis a su cumplimiento, de manera que de allí en adelante los parlamentos nacionales supervisan las decisiones propuestas de la UE y pueden apelar a aquellas ideas que violan el principio de subsidiariedad del tratado de Lisboa (Follesdal, 2013). Cabe recalcar que en este tratado se añade a lo regional

³⁰ En este tratado se modifican: el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Firmado el 2 de octubre de 1997 en Ámsterdam.

³¹ Firmado por la UE en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, es el que sustituye a la Constitución para Europa.

y local como niveles a respetarse y considerarse en la consecución de objetivos nacionales, como se muestra en el artículo 5 punto 3:

“En virtud del principio de subsidiariedad (...), la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local (...)” (Tratado de Lisboa, 2007, p. 18).

En este tratado se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Este último pasa a ser el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La UE se fundamenta en estos dos Tratados y la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea³²; y pasa de ser Comunidad Europea a Unión Europea (Unión Europea, 2016).

Este tratado en el artículo 6 reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, esta Carta según Follisca (2013) de manera explícita respalda al principio de subsidiariedad. A pesar de que este principio no haya sido considerado en un inicio como una afirmación de la dignidad humana y de la libertad, vemos como en el Tratado de Lisboa tanto subsidiariedad como dignidad y libertad, están vinculados.

En el transcurso de la construcción europea, la idea de la subsidiariedad termina con el justificar y garantizar la autonomía de miembros y recuerda que la instancia superior queda a su servicio y no al contrario. Sin embargo, aunque no esté redactado de manera explícita, el principio de subsidiariedad sirve para recordar la exigencia de un interés general común, lo que fue la principal causa del proceso de integración. Cabe recalcar que el principio de subsidiariedad no comporta la renuncia a la instancia superior, sino la delimitación de sus competencias, cuyo objetivo es no es anular ni la autonomía de las partes integradas, ni el del interés general constituido por la integración de la comunidad.

³² Tanto los dos tratados como la carta de los derechos fundamentales, tienen el mismo valor jurídico.

Asimismo el principio de subsidiariedad tenderá inherentemente a la dignidad humana, ya que no puede prescindir de esta (Millon-Delsol, 2003). Por ende, en términos generales, si favoreció el sistema de implementación y resultados de las políticas públicas, que se pretendió establecer en la región de Lombardía.

1.3.3. Sectores de aplicación

El enfoque del intercambio organización para la implementación de políticas públicas plantea que las organizaciones colaboran entre sí a fin de intercambiar aquello que les reporta un beneficio mutuo. Asimismo, sostiene que la característica del intercambio entre las organizaciones es que se trata de una interacción voluntaria cuyo fin es cumplir las metas y los objetivos de los participantes (Parsons, 2007). Este tipo de interacciones son las que se dan en el sistema de implementación y resultados de las políticas públicas de la UE en respecto del principio de subsidiariedad.

No obstante, la aplicación de este principio en los diferentes sectores, ha sido objeto de interesantes debates. Especialmente en Europa se preguntan si es posible garantizar a las diversas sociedades el máximo de autonomía y de qué manera. Cabe recalcar que, si la exigencia de un interés general lleva a encontrar finalidades comunes, los Estados y demás entes podrían apropiarse y elegir medios adecuados para la consecución de determinada finalidad común (Millon-Delsol, 2003). De manera que, algunas de las finalidades generales son establecidas por la Comunidad, pero esto varía dependiendo del sector, los cuales están compuestos por un complejo de organizaciones conectadas entre sí (Parsons, 2007).

Cada país debe poder procurar la consecución de estas finalidades de manera autónoma según su propio contexto. En ese sentido el interés general europeo no es totalmente preciso, pero sí capaz de materializarse en modos diversos. Por mencionar algunos ejemplos en el contexto europeo. La política monetaria, sería poco probable dejarla a cargo de los países miembros. En la política social hay quienes argumentan que se podría permitir mayor campo organizativo a las instancias nacionales (Millon-Delsol, 2003).

Con respecto a la política ambiental, hay países como Alemania, Holanda y Dinamarca, que juzgan las medidas comunitarias como ineficientes, no obstante, la mayor parte de los otros países las consideran como drásticas o fantasiosas. Por lo que las instancias europeas se limitan a apoyar a los países menos desarrollados, entendidos como países de renta baja en comparación de sus homólogos de renta alta (Millon-Delsol, 2003). Cabe recalcar que, si bien una agencia puede depender de recursos centrales, también puede ocurrir que el centro dependa de la agencia local para la implementación de determinadas medidas pertinentes a las políticas públicas (Parsons, 2007).

En términos de educación, en Europa existe una considerable oferta académica, de lo estatal, privado y privado con fines sociales (*non-profit*)³³, por ende, la oferta académica, no está monopolizada (Vittadini, 2010). Esta situación se dio después de constatar que las escuelas públicas son un fuerte mecanismo para transformar la sociedad y que pueden llegar a ser usadas de manera extensiva y deliberada por los Estados, como ocurrió en el fascismo europeo (Glenn, 2012). En ese respecto “los sistemas de educación y formación son competencias de los países de la UE, pero la UE interviene para fijar objetivos comunes y compartir buenas prácticas” (UE, 2018, párr. 1), de esto se observa que las relaciones se dan en función de la autonomía de los Estados; donde la comunidad establece los objetivos comunes que, en necesidad de un Estado, la UE intervendría a manera de ayuda. Cabe recalcar que la comunidad aplica el programa Erasmus, el mismo que está en sintonía con el principio de subsidiariedad, por el hecho de fomentar la libertad de elección³⁴ a través de la posibilidad de estudiar o trabajar en otro país de Europa sin que los limite el dinero.

A lo largo de este capítulo se revisó la evolución del principio de subsidiariedad en el pensamiento europeo/occidental. Se examinó las raíces y los principales fundamentos de este principio, desde la Grecia clásica hasta el medioevo, un recorrido que va desde Aristóteles, Tomás de Aquino y Althusius,

³³ El sector *non-profit* se diferencia de los entes públicos y de los privados con fines de lucro no solo en el método de remuneración de las utilidades, sino también en la filosofía, la gobernanza, los fines y los métodos de acción.

³⁴ La libertad de elección es un debate que la subsidiariedad defiende. Véase los apartados 2.3.2. y 3.2.1.

hasta Locke, Hegel, Tocqueville y Proudhon. Se vio también la sistematización de la subsidiariedad en la doctrina social de la iglesia. Y se examinó este principio en relación al Estado moderno y las dimensiones (vertical y horizontal) de su aplicación. Las directrices para llevar a cabo este análisis fueron tomadas de la teoría de la política pública, permitiendo verificar, en términos de subsidiariedad, que lo público no es sinónimo de estatal. En ese aspecto esta teoría es relevante, ya que, a diferencia de la administración pública, se enfoca en la gestión de lo público, que es de interés general y no necesariamente tiene que ser administrado o gestionado por el Estado, por lo tanto, se considera a actores privados y privados sin fines lucro para la colaboración en la gestión pública. Asimismo, se observó como la noción del principio de subsidiariedad incide en las relaciones que se dan tanto en la mezcla sectorial como gubernamental de los sistemas de implementación y resultados de las políticas públicas. Como se observa en la inclusión del principio de subsidiariedad en los tratados de la Unión Europea y en su aplicación en varios sectores de la política pública, existiendo una relación de beneficio mutuo entre la comunidad y sus miembros. Por lo que se concluye que, el objetivo de analizar la evolución del principio de subsidiariedad en la Unión Europea, queda cumplido.

CAPITULO II

2. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA SUBSIDIARIEDAD EN EL SISTEMA REGIONAL DE LOMBARDÍA

2.1. La subsidiariedad en el contexto nacional

En este capítulo se examinará la institucionalización del principio de subsidiariedad en el sistema regional lombardo partiendo desde su inclusión en la Constitución de Italia. Las primeras referencias de la subsidiariedad se dan en el contexto de la recién nacida República con la Constitución de 1948, así sucesivamente hasta introducirse de manera explícita con la reforma del *Titolo V* en el año 2001 en los artículos 118 y 120 y su referencia no explícita de la subsidiariedad en los artículos 114 y 117. Esta institucionalización del principio se da progresivamente a raíz del debilitamiento del Estado de bienestar donde se toma al principio de subsidiariedad tanto para la transferencia de funciones estatales a las regiones, provincias, ciudades metropolitanas y municipios, como para el reconocimiento de otros actores en la gestión de lo público. Esto se desarrollará en los puntos 2.1.1. “El principio de subsidiariedad en el ordenamiento italiano” y 2.1.2. “Reforma del *Titolo V* de la Constitución”.

La transferencia de funciones por parte del Estado a los niveles de gobierno inferiores, en particular el regional y la inclusión de lo privado y lo privado sin fines de lucro en la gestión de lo público, se retoma en el punto 2.1.3. “Subsidiariedad vertical y horizontal: rol de las regiones y desarrollo del tercer sector”; donde se presenta cronológicamente a nivel legislativo el empoderamiento de las regiones en términos de autonomía y del tercer sector como actor importante en la provisión de bienes y servicios de interés público. Según la teoría de política pública, esto se da por el continuo y creciente interés en el análisis del costo-efectividad, es decir que los costos de una medida pueden calcularse y compararse con los beneficios o resultados de la misma (Parsons, 2007).

2.1.1. El principio de subsidiariedad en el ordenamiento italiano

Entre 1950 y 1970 el enfoque de las políticas públicas empezó a ganar espacio en la gestión de lo público, debido a la pérdida de fuerzas de la

racionalidad burocrática en la administración pública, puesto que la teoría y la práctica habían demostrado que los burócratas exhibían un grado de irracionalidad o al menos racionalidad limitada y que no trabajaban en función del interés público, sino que hacían uso de su capacidad para obtener objetivos propios. Contemporáneamente el modelo de arriba hacia abajo empezó a ser ampliamente criticado especialmente por no tomar en cuenta el papel de otros actores y niveles en el proceso de implementación de las políticas públicas (Parsons, 2007).

En este entorno, se hace la primera referencia del principio de subsidiariedad en la declaración del orden del día de Giuseppe Dossetti³⁵ ante la Asamblea Constitucional, quien sostenía que el Estado debía apoyar y ayudar al ciudadano solo en el caso de que manifestase incapacidad en procurarse la satisfacción de una necesidad (Carrer, 2010). En esa misma línea, el ala democristiana, en la subcomisión encargada de “Derechos y deberes de los ciudadanos”, le da atención al tema, a través de Moro³⁶, La Pira³⁷ y Dossetti, quienes expresan sobre todo la necesidad de explicitar el principio de la autonomía de la persona respecto al Estado y de salvaguardar las comunidades fundamentales en las cuales el hombre se integra y se desarrolla. Por otro lado, la formulación del Artículo 5 hace eco del principio de subsidiariedad en su dimensión vertical, donde se reconoce las autonomías locales y la descentralización administrativa, como en los modelos federales (Fazzini, 2012).

En décadas posteriores como en 1970 se afirmaba que la “sobrecarga” era la característica principal de la formulación de políticas públicas, es decir que el Estado procuraba mantenerse como actor principal en la gestión de lo público. En las décadas de 1980 y 1990 esto cambia y se empieza a observar un proceso de “descarga” por medio de mecanismos de tipo mercantil; asimismo el rol del sector

³⁵ Giuseppe Dossetti (1913–1996), político, vicesecretario (1945–1951) de la Democracia Cristiana italiana, líder de su ala izquierda en el ayuntamiento de Bolonia hasta 1958, fue más tarde sacerdote y fundador de una comunidad monástica (Moro, 2013).

³⁶ Aldo Moro (1916–1978), secretario de la Democracia Cristiana (1959–1965), presidente del consejo de ministros (1963–1968, 1974–1976) y presidente de su partido desde 1976, fue promotor de la apertura al centroizquierda, y en especial al partido comunista, en tareas de gobierno (*compromesso storico*). Secuestrado y asesinado por las *Brigatte rosse* en 1978 (Moro, 2013).

³⁷ Giorgio La Pira (1904–1977), político democristiano y miembro de la asamblea constituyente, profesor de Derecho romano en la universidad florentina, fue dos veces alcalde de Florencia (1951–58, 1961–65), perteneció a la fraternidad seglar de los dominicos. Fue impulsor e inspirador de la civilización de la paz y, junto con L. Milani y E. Balducci, artífice de la llamada “*germinazione fiorentina*” (Moro, 2013).

privado no lucrativo se empezó a expandir (Parsons, 2007). En ese periodo de tiempo, el principio de subsidiariedad era discutido en el tratado de Maastricht, que fue aprobado en 1991 y se reconoció por algunos países como Italia, que puso al principio de subsidiariedad en su mesa del debate constitucional (Carrer, 2010).

En este contexto de Maastricht, el principio de subsidiariedad entra explícitamente en el ordenamiento italiano, con la aprobación de la primera ley Bassanini ³⁸ (Delegación al Gobierno para el otorgamiento de funciones y competencias a las Regiones y Entes locales, para la reforma de la Administración Pública y para la simplificación administrativa) del 15 de marzo de 1997 n. 59, en donde el Artículo 3 establece que las asignaciones de funciones deben darse en observancia del principio de subsidiariedad (Fauzzi, 2013: 14). En este artículo se puede ver, por una parte, la subsidiariedad vertical, al dar prioridad a las acciones de los niveles más bajos y, por otro lado, la subsidiariedad horizontal, al reconocer el rol de los actores privados en lo público (Fazzini, 2012).

El principal objetivo de las reformas Bassanini, en el contexto de la administración pública, era el de transformarla de estatista y centralizada, a una administración articulada en varios niveles regionales y locales, coexistentes con una actividad estatal de dirección y coordinación. Esto presupone la transferencia de materias y funciones del Estado a las Regiones y a las Autonomías locales (Fauzzi, 2013). Cabe recalcar que el principio de subsidiariedad es reconocido explícitamente a nivel constitucional con la modificación del *Titolo V* de la Constitución en el año 2001, lo que será examinado en el subtema siguiente.

2.1.2. Reforma del *Titolo V* de la Constitución

Los sistemas de implementación y resultados de las políticas públicas, ocupan un lugar protagónico en el análisis del sector público moderno, donde la red intergubernamental e interorganizacional es cada vez más diversa y compleja para la prestación de bienes y servicios. En tal situación, la implementación de políticas públicas implica a un número importante de actores, lo que significa

³⁸ Las leyes Bassanini (reforma Bassanini), indican algunas medidas normativas de la República Italiana, llamadas así por ser inspiradas principalmente por Franco Bassanini.

potenciales conflictos y disfuncionalidades en la gestión de lo público (Parsons, 2007). Con la reforma del *Titolo V* Constitución italiana, el Estado da paso a otros actores en la colaboración de la gestión pública.

El *Titolo V* comprende desde el artículo 114 al 133, y es el que rige a las Regiones, las Provincias, las Ciudades metropolitanas y los Municipios, además su relación con el Estado. Cabe destacar que los artículos que hacen referencia directa al principio de subsidiariedad en el *Titolo V* son: 114, 117, 118 y 120 (Senato della Repubblica, Costituzione della Repubblica, 2018).

En la nueva formulación del artículo 114, la República está constituida además de Regiones, Provincias y Municipios, también por Ciudades metropolitanas y Estado. Pasando de ser una relación Estado-Región, de superioridad y jerárquica a un sistema integrado de autonomías territoriales, compuesto por una pluralidad de ordenamientos jurídicos autónomos, pero a su vez coordinados y comunicados entre ellos. El artículo 117 se reforma radicalmente, pues de enmarcar las competencias de las Regiones cambia a enmarcar las del Estado; es decir que el poder legislativo es ejercido por el Estado y las Regiones. No obstante, la potestad legislativa del Estado radica exclusivamente sobre las materias que se enumeran en este artículo, lo demás queda a competencia de las Regiones (Cervone, 2006).

En el nuevo planteamiento del art. 118, ya no da a conocer que las funciones administrativas son las mismas que las de competencia legislativa, sino que la función administrativa está a cargo de los Municipios. Los cuatro párrafos de este artículo son los que definen las competencias administrativas entre las figuras que componen la República: Municipios, Ciudades Metropolitanas, Provincias, Regiones y Estado. En ese sentido, específicamente en el primer y en el cuarto párrafo del art. 118 se puede observar que la subsidiariedad constituye un principio de orden constitucional (Cervone, 2006).

En el primero se manifiesta que el ente responsable de las funciones administrativas es, en términos generales, el Municipio, a menos que éstas deban ser conferidas a la Provincias, Ciudades metropolitanas, Regiones y al Estado para

asegurar el ejercicio unitario de los Municipios en base al principio de subsidiariedad. Por lo que se observa el principio de subsidiariedad en su sentido vertical, dado que se prioriza a la entidad más cercana al ciudadano en términos de funciones administrativas, en este caso el Municipio (Senato della Repubblica, Costituzione della Repubblica, 2018).

En este contexto, la región de Lombardía comparte competencias y poderes legislativos con el Parlamento y el gobierno nacional en campos como comercio exterior, mercado de trabajo, educación, salud, investigación, infraestructura de transporte, energía, comunicaciones, medio ambiente y Cultura. En estas áreas, la Región tiene competencia administrativa-regulativa, mientras que el Estado solo determina principios generales. También existen áreas de competencia estatal absoluta como asuntos exteriores, defensa, moneda, seguridad social y el patrimonio nacional. En otros campos, las regiones tienen la oportunidad de adquirir una competencia mayor o exclusiva. Además, el Estado no puede anular la legislación regional (Lóránd, 2012).

En el cuarto párrafo del art. 118, se menciona que el Estado, las Regiones, las Ciudades Metropolitanas, las Provincias y los Municipios favorecerán la autónoma iniciativa de los ciudadanos, ya sea individualmente o asociados, en el desarrollo de actividades de interés general, en base al principio de subsidiariedad. Tomando en cuenta lo mencionado anteriormente, se observa el sentido horizontal del principio de subsidiariedad, dado que se considera la importancia de la sociedad civil para la colaboración en el interés general, a través del reconocimiento de sus iniciativas como antesala para la colaboración y el compartir de competencias, funciones y servicios entre los sujetos públicos y privados (Senato della Repubblica, Costituzione della Repubblica, 2018).

Cabe recalcar que queda a criterio del Estado el establecimiento de lo que se considera de interés general y si bien se hace un reconocimiento de las iniciativas de los ciudadanos, no se muestra de manera clara el paso mediante el cual las asociaciones, barrios o comunidades inciden en la toma de decisiones y el cambio de sus realidades más cercanas. En el contexto de las reformas del *Titolo*

V, se crea el Texto Único de los Entes Locales³⁹, con respecto a lo mencionado anteriormente, en el numeral cinco del Art. 3 se manifiesta que los municipios, ciudades metropolitanas y provincias desarrollan sus funciones también mediante las iniciativas autónomas de la ciudadanía (Presidenza della Repubblica, 2018). En ese sentido podemos ver que el reconocimiento de la sociedad civil en la gestión de lo público queda institucionalizado.

En esa misma línea; el art. 120 prevé una hipótesis subrogativa, es decir de sustitución por parte del Gobierno. A pesar del reconocimiento prioritario de los municipios en las funciones administrativas y de las iniciativas de la ciudadanía en el Art. 118. En el segundo párrafo del Art. 120 se sostiene que: “El Gobierno podrá suplir a los órganos de las Regiones, Ciudades metropolitanas, Provincias y Municipios” (Senato della Repubblica, 2018, p. 67), en ciertos casos⁴⁰, prescindiendo de las jurisdicciones de los niveles inferiores al gobierno central. En el mismo párrafo se dice que esto se lo hará en observancia del principio de subsidiariedad; no obstante, la sustitución por parte del gobierno, por ejemplo a un municipio, no es totalmente compatible con el principio, pues no prioriza a los órganos más cercanos, como a la Región.

En esta parte podemos ver que en la reforma del *Titolo V* se amplía el número de actores en la gestión de lo público. El Estado abre paso a nivel constitucional tanto a otros niveles de gobierno inferiores como a la sociedad civil, con base al principio de subsidiariedad, lo que se profundizará en el siguiente apartado.

2.1.3. Subsidiariedad vertical y horizontal: rol de las regiones y desarrollo del tercer sector

En el concepto de mezcla gubernamental, la combinación de niveles y organizaciones gubernamentales que participan en las políticas públicas,

³⁹ Nombre original: *Testo unico delle leggi dall'ordinamento degli enti locali*. Es el que regula los distintos niveles de gobierno en la estructura estatal italiana. Es el que contiene los principios y disposiciones sobre la organización de las autoridades locales. En la realidad ecuatoriano esto sería equivalente al COOTAD.

⁴⁰ “En caso de inobservancia de normas y tratados internacionales o de la normativa comunitaria o bien de peligro grave para la incolumidad y seguridad pública, o cuando así lo exija la preservación de la unidad jurídica o económica y en particular la salvaguardia de los niveles básicos de las prestaciones relativas a derechos civiles y sociales” (Senato della Repubblica, 2018, p. 67).

involucran, por una parte, una centralización orientada a asegurar el control, y por otra, una descentralización con el propósito de asegurar beneficios administrativos. Es decir, tanto centralización para descentralizar como descentralización en beneficio de la administración central; esta paradoja en la asignación de responsabilidades del Estado moderno es la que explica las reformas en la legislación italiana en términos de subsidiariedad vertical y horizontal.

Subsidiariedad vertical. Oficialmente las regiones nacen con la Constitución de la República y son modificadas en 1963 con la creación de las regiones de *Molise* y de *Friuli Venezia Giulia*. Cabe acotar que las regiones empezaron a tener poder a partir de la primera elección de los consejos regionales en 1970 (Magliocco, 2017). Una primera atribución a las competencias de los gobiernos regionales fue en 1978, cuando se instituyó el Servicio Sanitario Nacional, confiándose amplias responsabilidades a los gobiernos regionales. Con las leyes Bassanini, se comenzó un proceso de la transferencia de competencias administrativas a los entes locales, en ese contexto se establece que las regiones puedan regular de manera autónoma las políticas públicas para el trabajo y disciplinar las actividades de las agencias públicas encargadas (Fazzini, 2012).

El proceso de descentralización se consolida con la aprobación de la ley constitucional n. 1 de 1999, la misma que atribuye a las regiones plena autonomía estatutaria. Asimismo, con la reforma del *Titolo V* quedan bajo la responsabilidad de las regiones: la sanidad, asistencia, formación profesional y el derecho al estudio. Con la Ley 328/2000 se atribuye a las autoridades locales (Regiones y municipios principalmente), la gestión y la planificación del sistema de intervención y servicios sociales. Este sistema de regularización de las políticas sociales se desarrolla según el modelo de la gobernanza multinivel; es decir que, el Gobierno elabora un Plan nacional de servicios de tres años, que establece los principios y objetivos generales y define los recursos disponibles. Sobre esta base las Regiones redactan sus Planes regionales de las intervenciones y servicios sociales; por lo que, a nivel local, los municipios elaboran el Plan de zona de los servicios sociales (Fazzini, 2012).

No obstante, este sistema no está exento de críticas, ya que puede producir desigualdades entre región y región, debido a los limitados recursos propios que las regiones y municipios pueden poner al servicio de las políticas públicas, la variabilidad del financiamiento estatal, y la discusión entre la autonomía de los entes y la garantía de los derechos sociales de los ciudadanos. Como mencionamos anteriormente, las iniciativas privadas son consideradas en la gestión de lo público, en esta situación tal iniciativa queda a disposición de la administración de turno; siendo un instrumento que puede ser mal usado para algún clientelismo. No obstante, el nuevo panorama creado a partir de los años noventa, sin duda ha reforzado el rol de las Regiones, no solo en términos de competencias, sino respecto a la importancia que estas asumen ante los ciudadanos (Fazzini, 2012).

Subsidiariedad horizontal. El contexto italiano, desde el medioevo ha sido caracterizado por la presencia de numerosas obras caritativas de asistencia a los enfermos, ancianos y pobres, dirigidas generalmente por instituciones religiosas, pero también por laicos. Esto empezó a menguar a finales del siglo XVIII, debido a la corriente iluminista, que exaltaba la centralidad del individuo y del Estado; en donde no se podía reconocer un estatuto autónomo de algún cuerpo intermedio, y mucho menos injerencia de la iglesia en actividades que fueran consideradas de finalidad política. Posteriormente esta hostilidad se manifestó en la aprobación de la Ley *Crispi*⁴¹, que transformó las obras del territorio nacional en instituciones públicas de beneficencia, reduciéndolas al control público. Esta tendencia estatista crece en los años del Fascismo, posterior a su caída es que de a poco la sociedad civil empieza a ganar espacio (Fazzini, 2012).

A pesar del reconocimiento constitucional, hasta los setentas, las iniciativas de la sociedad civil mantienen un rol secundario, debido a la convicción de que solo un sistema universal de bienestar, de gestión enteramente pública, puede garantizar el bienestar colectivo, lo mismo que lleva a marginar las iniciativas privadas y privadas sin fines de lucro. Esto empieza a cambiar con la crisis económica, en donde se empieza a mostrar cada vez más un Estado incapaz

⁴¹ Ley del 17 de junio 1890 n. 6972.

de ponerse como interlocutor único de las necesidades de la ciudadanía, lo que paralelo a la secularización de Italia, acaba estimulando el nacimiento de nuevas formas de oferta de servicios (Fazzini, 2012).

En ese contexto crecen iniciativas a modo del asociacionismo y el voluntariado como respuesta a las necesidades sociales y se lo empieza a normar, con la ley *quadro* sobre voluntariado de 1991 y con la ley sobre la disciplina de las cooperativas sociales a la realidad del tercer sector del 8 de noviembre de 1991 n. 381. Para 1997 se regula un marco fiscal de las definidas “organizaciones no lucrativas de utilidad social” y una nueva categoría de derecho tributario, que hace referencia a todas las asociaciones con o sin personalidad jurídica que puedan demostrar fines sociales. Así sucesivamente, con esta vasta acción normativa, no exenta de críticas, se ha sentado las bases el modelo integrado entre público y privado (Fazzini, 2012).

En esta fase nos limitamos a resaltar el marco normativo, que ha propiciado las condiciones para el desarrollo del tercer sector y la aplicación del principio de subsidiariedad en Lombardía. Por lo que en el siguiente subcapítulo se habla sobre la experiencia de Formigoni, un gobierno caracterizado de un alto grado de independencia respecto al gobierno central y de responsabilidad y confianza en la relación directa con los ciudadanos.

2.2. Administración de Roberto Formigoni en el gobierno lombardo

Italia está compuesta por veinte regiones, no obstante, tomamos como ejemplo a Lombardía por varias razones. Ésta es una de las grandes regiones de Italia; la cuarta con mayor superficie, la más poblada y rica, tiene el mayor número de entes locales; siendo estos factores que favorecen la posibilidad de poner en práctica el principio de subsidiariedad, tanto vertical como horizontal (Colombo, 2012).

Además de esto, se debe añadir las declaraciones de la clase política, específicamente de la administración de Roberto Formigoni, por querer hacer de Lombardía una región en la cual la subsidiariedad sea una realidad en la

legislación, así como en la actividad cotidiana de gobierno. A pesar de que en otras regiones de Italia también se ha aplicado el principio de subsidiariedad, Lombardía es la región donde más incidencia ha tenido este principio (Carrer, 2010). Esto será examinado en el punto 2.2.1. “La idea de subsidiariedad en Lombardía”. Y posteriormente en el punto 2.2.2. “De la cultura a la política”, en donde se podrá observar el trasfondo cultural de la formulación de las políticas públicas y los factores culturales que favorecieron la aplicación en la región del principio de subsidiariedad.

2.2.1. La idea de subsidiariedad en Lombardía

En relación al primer capítulo, es preciso recordar que las fuentes de derecho de la UE (Tratados) son totalmente diferentes a las del ordenamiento republicano de Italia (Constitución) del cual Lombardía forma parte y que a diferencia de la Unión Europea la consideración de la subsidiariedad en la Constitución de Italia no se dio por las partes. Asimismo, interesa tener presente que la subsidiariedad en los tratados constitutivos de la UE es incluida como garantía a la no-interferencia, mientras que en la Constitución como fortalecimiento a las autonomías locales; siendo ambos casos particulares y únicos (Lóránd, 2012). En términos de aplicación del principio de subsidiariedad, Lombardía es pionera en varios aspectos que veremos a lo largo de esta sección y las posteriores. En ese contexto, es preciso resaltar que el proceso de reformas se ha concentrado en asuntos de devolución⁴², subsidiariedad horizontal y el empoderamiento de los ciudadanos, lo que ha determinado principalmente a la política pública y al funcionamiento de las organizaciones gubernamentales (Lóránd, 2012).

En Lombardía, la primera referencia que se hace del principio de subsidiariedad fue en 1995, hasta ese entonces según Brugnoli & Vittadini (2008), este principio no solo era conocido en política, sino que estaba ausente de los principales vocabularios de la lengua italiana. En ese año, dio inicio el primer mandato del candidato de *Forza Italia* Roberto Formigoni, como presidente de la

⁴² Devolución respecto a las competencias transferidas a la sociedad civil o entes locales (McDermott, 2012).

región de Lombardía, quien sería electo consecutivamente por cuatro periodos⁴³ hasta terminar su mandato en el 2013 tras ser dimitido por estar involucrado en casos de soborno (Fazzini, 2012).

No obstante, fue Formigoni quien llevó la idea de subsidiariedad a la región. En sus 17 años de administración, la noción y la práctica de este principio se implementaron de manera constante, dando espacio a los principios básicos de libertad y responsabilidad de las personas, solas o asociadas, que, por su propia iniciativa y competencia, se encuentran capacitadas para responder de forma adecuada ante una necesidad determinada de la sociedad. En donde el rol esencial del gobierno regional no es la de adoptar y desempeñar las principales funciones, sino la de facilitar a la sociedad ser lo más autónoma posible (Lóránd, 2012).

Esta situación ha incidido en la gobernanza y en las políticas públicas. Sin embargo, su desarrollo no ha sido automático pues ha implicado un proceso de tiempo y de aprendizaje. Según el concepto de mezcla sectorial, las relaciones de lo público con lo privado y lo privado sin fines de lucro, son un patrón complejo, ya que las relaciones entre estos, varían a lo largo del tiempo, tal como se muestra en el apartado anterior (2.1.3.) (Parsons, 2007).

El objetivo del gobierno de Formigoni era el de reconocer las necesidades y tratar de ayudar a satisfacerlas mediante la organización de iniciativas (Lóránd, 2012). Satisfacer por completo las necesidades no es el objetivo, sino responder a ellas a través de aumentar las soluciones que la sociedad civil ya ha dado a las necesidades de las personas. Por lo tanto, el gobierno regional no es el que satisface las necesidades de las personas; más bien, organiza y reúne todos los recursos y soluciones provenientes de los sectores público, privado y de las ONG (Lóránd, 2012). Según el concepto de mezcla sectorial, las alianzas entre el sector público y el sector privado se da en diversas áreas de políticas públicas, a *grosso modo*: desarrollo de infraestructura, reordenación urbana, desarrollo regional,

⁴³ Esto fue posible, dado que después de ser electo en 1995 en su primer periodo, se reforma la Constitución en 1999, estableciendo en el artículo 122, que elecciones presidenciales de las regiones serán directas. Pudiendo postularse dos periodos más, no obstante, Formigoni después de estos dos periodos se postula en el 2010, lo cual fue posible ya que la ley nacional 165/2004 que establece solo dos periodos presidenciales consecutivos, no había sido implementada en el ordenamiento regional lombardo.

capacitación y formación. Lo que implica comprender las ventajas que las partes pueden obtener de estas alianzas en beneficio del interés general (Parsons, 2007).

Para fortalecer la capacidad de respuesta a las necesidades de una sociedad, y no solo a través de un sector, es necesaria la alianza entre el primero, segundo y tercer sector, estas relaciones en Lombardía se dan a nivel contractual. En estas alianzas, las entidades públicas deben estar a la par del sector implicado en la prestación de los bienes o servicios públicos, según el concepto de mezcla sectorial (Parsons, 2007). Esto es lo que el modelo lombardo pretende con la subsidiariedad horizontal, que significa la participación de las unidades pequeñas e intermedias de la sociedad, como la familia, la iglesia las asociaciones voluntarias, entre otros. Es decir, un modelo basado en las relaciones y el fortalecimiento de la participación (Lóránd, 2012)

En Lombardía hablar de subsidiariedad según Mateos (2017) “ha significado poner en el centro de la acción social, económica y política al sujeto humano sin censurar su deseo individual, ya que este es extrapolable al deseo del bien colectivo” (p. 173). No obstante, queda latente el constante desafío de las alianzas entre el sector público, el privado y el privado sin fines de lucro. Ya que, según el concepto de mezcla sectorial, estas alianzas no resultan tan exitosas como las partes esperan, y siempre se necesitará un proceso de aprendizaje (Parsons, 2007). Pero antes de adentrarse en el sistema de implementación y resultados, es preciso entender el trasfondo de la política pública.

2.2.2. De la cultura a la política

Parsons (2007) plantea el análisis de y el análisis para las políticas públicas. El análisis de las políticas públicas incluye: 1) El contenido de las políticas públicas, que “puede implicar la descripción de una política en particular y la forma en que ésta se desarrolló en relación con otras políticas previas, o bien basarse en un marco teórico/de valores que busca ofrecer una crítica de las políticas públicas” (Parsons, 2007, p. 90) y 2) La determinación de las políticas públicas, que: “se ocupa del cómo, el por qué, el cuándo y el para quién de la formulación de las políticas públicas” Parsons, 2007, p. 90). Para el análisis de la

implementación y resultados de las políticas públicas primero está el contenido y luego la determinación, por lo que, en esta sección, nos enfocaremos en el contenido de las políticas públicas enfocado en los valores o el trasfondo teórico en la región de Lombardía. Tomando en consideración que los valores o ideas que están presentes en el sistema, determinan la ruta de transformación que los actores o grupos de interés persiguen; se considera pertinente preguntarse si los recursos cognitivos resultantes del sistema de valores o ideas, inciden en el mecanismo de transformación y cambio (Mateos, 2017).

Por consecuente, es preciso recalcar que el esfuerzo por construir un trasfondo ideológico para las políticas públicas fue probablemente más exitoso en Lombardía que en otras regiones. Esto fue ayudado por la relación que se fomentó entre el principio de subsidiariedad con la política y la cultura⁴⁴ en Lombardía; debido a una vasta reflexión teórica que a lo largo de los años ha acompañado la praxis política (Fazzini, 2012). Respecto a la política, interesa hacer notar que la línea ideológica de Formigoni ha sido de centro derecha, es así que no tuvo inconveniente en sumarse a las líneas de *Forza Italia*, mismo que contribuyó indirectamente a la implementación de las ideas de los cuasimercados⁴⁵, lo cual se tratará en los puntos 2.3.2 y 2.3.3 (Marino, 2012). Por otro lado, los entes del sistema regional estuvieron a cargo de promover estudios e iniciativas, a fin de identificar a nivel teórico de la implementación del principio de subsidiariedad (Fazzini, 2012). De igual forma, el Instituto regional de investigación IReR⁴⁶ tuvo un rol fundamental en el estímulo y coordinación en el debate sobre la subsidiariedad; en el 2010 se transformó en el Instituto superior de investigación, estadística y formación de la región de Lombardía Éupolis⁴⁷ (Fazzini, 2012).

Fundación para la subsidiariedad⁴⁸ también ha contribuido en la producción y difusión de conocimiento cultural y científico sobre la implementación del principio de subsidiariedad y de una sociedad basada en la

⁴⁴ Por cultura nos referimos al: “Conjunto de conocimientos e ideas no especializados adquiridos gracias al desarrollo de las facultades intelectuales, mediante la lectura, el estudio y el trabajo” (VOX, 2018, párr. 1).

⁴⁵ Cuasimercado es una emulación en el Sector Público de los mecanismos de mercado, lo que genera fallos insuperables en términos de eficiencia y equidad por sus características particulares (Pérez & Salinas, 1999).

⁴⁶ *Istituto regionale di ricerca*.

⁴⁷ *Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione di Regione Lombardia*. Ente dependiente del *Sistema Regionale*.

⁴⁸ *Fondazione per la sussidiarietà*

centralidad de la persona. Esta fundación, fue constituida en el 2002 en Milán, por la iniciativa de Giorgio Vittadini junto a un grupo de académicos quienes tienen un periódico llamado *Il sussidiario*, una revista *Atlantide* y una serie de muestras y publicaciones sobre subsidiariedad, administración pública, derechos humanos y multiculturalismo, educación, bienestar y empresa social, economía y trabajo, cooperación para el desarrollo, hogar y territorio, Servicios públicos e infraestructuras. Iniciativas como ésta han fomentado el interés en los ciudadanos sobre la implementación de la subsidiariedad (Fazzini, 2012).

Una experiencia interesante fue la contextualización del proyecto de la implementación del principio de subsidiariedad, iniciada en el 2006. En este proceso se pretendía definir y sistematizar teóricamente la experiencia subsidiaria, lo que involucró a toda la gestión del Consejo Regional, a través del seguimiento y capacitación desarrollados por la Escuela Superior de Alta Administración⁴⁹, en relación con IReR y la Fundación para la Subsidiariedad. El objetivo declarado de la iniciativa era el de fomentar una reflexión profunda sobre el tema de la subsidiariedad en Lombardía, la continuidad y el desarrollo de políticas y la difusión del conocimiento sobre el modelo subsidiario de Lombardía, a través la relectura de las experiencias innovadoras⁵⁰. Este proceso condujo a la publicación de una serie de Cuadernos de Investigación y Formación⁵¹ con los resultados de los seminarios anuales (Fazzini, 2012).

La literatura producida además de permitirnos identificar el enfoque subsidiario adoptado por el gobierno lombardo, también nos permite rastrear sus referencias culturales. En ese sentido, dos son las influencias culturales que más han determinado la definición de subsidiariedad lombarda: por un lado, la doctrina social de la Iglesia desarrollada dentro del Movimiento de Comunión y Liberación (CL) y por otro lado, la Nueva Gestión Pública⁵² (Fazzini, 2012).

⁴⁹ *Scuola Superiore di Alta Amministrazione*.

⁵⁰ El curso se efectuó a través de reuniones y grupos focales, así como seminarios residenciales anuales para compartir resultados.

⁵¹ *Quaderni Ricerca Formazione*.

⁵² *New Public Management*. Su conceptualización fue pensada por Christopher Hood en 1991. Representa un paradigma de gestión que busca incorporar en la práctica de la administración pública, la lógica de funcionamiento del sector privado, orientada a la eficiencia (Kaboolian, 1998).

Para CL la participación en la vida política y social es una forma de expresión de la humanidad de la persona, la cual está constituida por un conjunto de exigencias y evidencias que promueven la búsqueda de la plena realización, en donde el encuentro de las personas se convierte en condición para el logro del bien común. En esta óptica, el movimiento CL ha desarrollado una amplia bibliografía sobre temas relacionados al rol del Estado, por citar un ejemplo, a través de la fundación para la subsidiariedad, cuyo fundador Giorgio Vittadini, así como Roberto Formigoni son exponentes activos de este movimiento⁵³ (Fazzini, 2012).

Cabe recalcar que la experiencia lombarda se fundamenta también en el componente laico de la nueva Gestión Pública. La misma que propone la introducción en el sector público de mecanismos y formas de acción propias de la empresa privada y del mercado como solución a las deficiencias que el Estado de Bienestar presentaba en las últimas décadas del siglo XX. Esto implica el desarrollo de un sistema competitivo de operadores, entre los cuales el ciudadano-cliente puede elegir el mejor servicio, representado por la teoría de los cuasimercados (Mateos, 2017). El modelo lombardo será profundizado en el subcapítulo siguiente.

2.3. Modelo lombardo

Para consolidar un modelo “subsidiario” era necesario hacerlo también a través de la legislación, por lo que se plantea reformas en el Estatuto de Autonomía de Lombardía con la pretensión de incluir el principio de subsidiariedad a fin de posicionar a la sociedad civil como principal actor en base al cual organizarse; esto se verá en el punto 2.3.1. “Estatuto regional”. En este estatuto se reconoce las iniciativas de la ciudadanía en la colaboración de la gestión pública, asimismo se asigna o se devuelve competencias a las autonomías locales.

⁵³ Cabe recalcar que Comunión y Liberación no es un movimiento político; es católico y tiene como pretensión testimoniar el encuentro con la presencia de Cristo. En el contexto de Formigoni, el responsable del movimiento Julián Carrón (2012, párr. 1) compartió una carta en el diario *La Repubblica*, en un extracto de esta sostenía que: “presencia no es sinónimo de poder o de hegemonía, sino de testimonio, es decir de una diversidad humana que nace del ‘poder’ de Cristo de responder a las exigencias inagotables del corazón del hombre”. De esto observamos el reclamo de CL a sus exponentes de retornar a lo esencial de su carisma.

Según Lóránd (2012) una sociedad civil fuerte y de estructuras económicas desarrolladas, fomenta la evolución de una mentalidad proactiva entre la población y mantiene los recursos necesarios para las políticas públicas. En ese aspecto el modelo lombardo toma las ideas de los cuasimercados en complemento con las de la subsidiariedad y desarrolla tres pilares: pluralismo de la oferta, la libertad de elección y la subsidiariedad fiscal; los mismos que se profundizarán en el punto 2.3.2. “Pilares del modelo”.

Finalmente, en el punto 2.3.3. “Políticas subsidiarias en Lombardía”, se observarán las medidas que se implementaron, según a los tres pilares del modelo subsidiario, en las diferentes áreas de las políticas públicas: salud, vivienda, desarrollo y educación. A través de un sistema de mezcla sectorial, en donde gobierno, privados y privados sin fines de lucro interactúan en la gestión de lo público.

2.3.1. Estatuto regional

En la praxis, el Estado y el sistema político a través de sus agentes públicos -electos o administrativos- son los que establecen políticas que modifican las reglas del juego con respecto a las relaciones políticas, económicas y sociales, las cuales son públicas en la medida que justifican la prosecución de un interés público (Roth, 2006). En base al principio de subsidiariedad y a la nueva gestión pública de los cuasimercados, el gobierno lombardo identifica a la sociedad civil como actor principal, planteando institucionalizar un modelo que se organice en base a esta; y que sea favorecido y no obstaculizado por la legislación (Fazzini, 2012).

La Lombardía aprobó su primer Estatuto en 1971 inmediatamente después de la institución de la Región. En 1999 las regiones asumen el control de sus propios estatutos, sistemas electorales y formas de gobierno. En el 2001, después de la reforma constitucional que vigoriza el rol de las regiones, Lombardía decide modificar su Estatuto Regional de Autonomía, el mismo que entraría en vigencia en 2008. Es preciso recordar que, en el primer estatuto de los años 70, el principio

de subsidiariedad no tenía ninguna mención; por el contrario, en el nuevo estatuto del 2008 este principio encuentra espacio en los art. 3, 4 y 6 (Carrer, 2010).

Ahora bien, el principio de subsidiariedad en el estatuto regional no puede estar en contradicción con la Constitución, no obstante, en el estatuto regional se toma a este principio de manera más amplia. Esto es posible dado que en el art. 123 de la Constitución, se prevé que sean los estatutos regionales a disciplinar los principios fundamentales de organización y funcionamiento; en virtud de eso, Lombardía toma a la subsidiariedad como principio fundamental para su ordenamiento (Carrer, 2010). En esa línea, en el art. 1 del Estatuto Regional se ratifica el respeto a la Constitución y a los principios del Estatuto; en el art. 2 en la lógica del principio de subsidiariedad, se pone en primer plano la dignidad y los derechos fundamentales de la persona, además se promueve la libertad de los individuos, de la comunidad y se garantiza la participación de los ciudadanos, formaciones sociales y económicas y de los entes locales en la organización política, económica y social (Regione Lombardia, 2008).

La primera mención del principio de subsidiariedad es en el art. 3 punto 1. del Título I de los principios fundamentales: “La Región reconoce y promueve el papel de las autonomías locales y funcionales e inspira su acción legislativa y administrativa al principio de subsidiariedad” (Regione Lombardia, 2008, art. 3); lo que hace referencia al principio de subsidiariedad en su dimensión vertical. Cabe mencionar que en el modelo lombardo la participación de la sociedad civil es, de hecho, una condición para la construcción del interés general (Fazzini, 2012). Adicionalmente el mismo artículo en el punto 2 se menciona que:

La Región, en aplicación del principio de subsidiariedad horizontal, reconoce y favorece la iniciativa autónoma de los ciudadanos, individuos y asociados, de las familias, de las formaciones e instituciones sociales, de las asociaciones y de las organizaciones civiles y religiosas, garantizando su contribución en la planificación e implementación de las diversas intervenciones y servicios públicos, con los procedimientos establecidos por la ley regional (Regione Lombardia, 2008, art. 3).

A diferencia de la Constitución en donde se cita al principio sin profundizar en ulteriores definiciones, la Región desarrolla la idea de subsidiaridad en su aspecto horizontal respecto al reconocimiento de las iniciativas autónomas de los ciudadanos, individuales o asociados. Pasando a una regla diferente, el art. 4, arroja nueva luz sobre la interpretación que debe darse al principio de subsidiariedad, esta vez en un sentido vertical, alineada a la formulación constitucional del art. 118 (Carrer, 2010). En el art. 6, también se hace referencia al principio de subsidiariedad:

La Región, dentro del alcance de sus facultades y dentro de los límites permitidos por la Constitución, desarrolla relaciones internacionales con Estados extranjeros, con otros sujetos de derecho público internacional y organismos territoriales dentro de otro Estado; promueve la afirmación del principio de subsidiariedad y reconoce el principio de autodeterminación de los pueblos tal como se establece en la Carta de las Naciones Unidas (Regione Lombardia, 2008, art. 6).

La combinación de la subsidiariedad con el principio de autodeterminación de los pueblos es inédita y a la vez complementaria, recalcando el respeto, dentro de lo que la Constitución permite de la voluntad de la Región. En este artículo el Estatuto no da una definición de subsidiariedad, pero refiriéndose a las relaciones internacionales, da a entender que la subsidiariedad atraviesa todos los niveles, desde el internacional, hasta las autoridades locales regionales (Carrer, 2010).

Por supuesto, las ideas influyen en las políticas públicas, mas no necesariamente en el micro-nivel de la vida cotidiana. Según Parsons (2007), es posible explicar la forma en que las ideas se traducen en acciones. No obstante, si bien las ideas o valores pueden determinar el carácter general de la legislación, para llegar a un nivel que incidan en lo cotidiano, es necesario hacerlo a la par de otras influencias. Por lo que no se debe concentrar los esfuerzos solo en la legislación, lo que nos introduce al siguiente apartado.

2.3.2. Pilares del modelo

Como mencionamos anteriormente a partir de la década de 1990, el discurso que afirmaba que la sobrecarga era la característica principal de la formulación de políticas públicas, cambió a un proceso de descarga por medio de mecanismos de tipo mercantil y de expansión del tercer sector. Por tanto, el análisis de la implementación y los resultados de las políticas públicas comporta la consideración cada vez mayor de las técnicas de control gerencial desarrolladas en el sector privado y aplicadas en el sector público (Roth, 2006). En esa línea, la reflexión teórica que acompaña el modelo lombardo, combina el principio de subsidiariedad y los principios operativos de los cuasimercados, a fin de institucionalizar a la sociedad civil como actor fundamental en gestión de lo público y en función de esta organizar la región (Fazzini, 2012).

A través de una dinámica basada en la competitividad, los objetivos de los cuasimercados son: mejorar la eficiencia, la calidad, las opciones y la equidad de los bienes y servicios prestados a los ciudadanos. Lo que significa una reducción de la intervención estatal en algunas funciones que le fueron atribuidas durante la etapa de expansión y afianzamiento del Estado de Bienestar en la gestión y provisión de los servicios públicos (Parsons, 2007). Introduciendo así un sistema donde la Región financia, pero no es quien necesariamente provee el servicio público, sino que permite la presencia de proveedores públicos y privados, que compiten entre sí para atraer a los usuarios, recibiendo a cambio recursos públicos (Mateos, 2017).

En este tipo de sistemas, la implementación de las políticas públicas encuentra una amplia variedad de actores precisamente para la gestión de lo público. Para lograr esto, el sistema lombardo tiene tres pilares específicos: el pluralismo de la oferta, la libertad de elección y la subsidiariedad fiscal. A estos les corresponden sus respectivos instrumentos y modalidades a través de las cuales es posible alcanzarlas (Fazzini, 2012).

Según la experiencia lombarda en el pluralismo de la oferta se pretende garantizar la competencia a través del apoyo público. Lo que involucró un sistema con dos modalidades de acción: la separación entre los entes proveedores de los entes programadores y la separación entre la propiedad y la gestión de los

servicios. La primera permite asignar la provisión de servicios al sector privado, a la vez que garantiza la calidad a través de la planificación y monitoreo por la autoridad pública. La segunda se refiere a aquellas realidades en las que el sector público es propietario de una estructura de prestación de servicios, pero delega su gestión a organizaciones privadas y privadas sin fines lucro; lo que evita el dominio de monopolios y oligopolios (McDermott, 2012).

Conectado al pluralismo de la oferta, la libertad de elección permite a los ciudadanos poder elegir el proveedor de determinado servicio. Esto significó, por un lado, poner en marcha un sistema de acreditación que permite a las estructuras privadas ser entes proveedores y un sistema de evaluación de la calidad tanto para estructuras públicas como privadas, que permite la igualdad de condiciones para todos los proveedores del sistema, en derechos y obligaciones. Además, se implementó intervenciones dirigidas a favorecer el acceso a los servicios, a través de la transferencia directa de recursos económicos e informativos a los usuarios, como el sistema de dotes (McDermott, 2012).

El tercer pilar es la subsidiariedad fiscal, dirigida a la distribución de los recursos públicos para sostener tanto la oferta como la demanda de los servicios; por medio de la exención, reducciones de impuestos, de la distribución directa o indirecta de recursos. Si bien en Lombardía ha habido deducciones fiscales, estas son marginales, debido a una ausencia de autonomía fiscal, por ende, las políticas regionales actúan a través de la transferencia de recursos en forma de bonos o dotes (McDermott, 2012).

De estos pilares se puede observar que en varios aspectos de política pública, el gobierno regional ha optado por mantener el control de las funciones de regulación, programación y financiamiento, mientras que la gestión y prestación de los servicios se las han transferido a organismos autónomos, ya sean públicos, privados o privados sin fines de lucro, de modo que la administración del gobierno no interviene en aquellos ámbitos en los que la sociedad puede llevar a cabo funciones públicas de manera efectiva (McDermott, 2012).

Según la teoría de la Política pública, las entidades del gobierno pueden influenciar en la toma de decisiones estratégicos del tercer sector a través de su capacidad de financiamiento y mediación. Por ende, los privados sin fines de lucro tratan o deberían tratar de obtener recursos directamente del público mediante campañas de recaudación de fondos a fin de minimizar su dependencia del financiamiento gubernamental y no gubernamental, manteniendo su esencia no lucrativa (Parsons, 2007). Lo que significa un desafío para este sector. No obstante, las responsabilidades que le han sido delegadas, constituyen la principal característica en el sistema de implementación y resultados de las políticas públicas en esta región.

2.3.3. Políticas subsidiarias en Lombardía

En la región de Lombardía, la formulación de las políticas públicas le corresponde al gobierno regional y la implementación se lo hace en un sistema de mezcla sectorial, mediante la interacción del gobierno, actores privados y privados sin fines lucrativos. En el contexto de estas relaciones, se sitúan y gestionan las áreas de las políticas públicas como la salud, la vivienda, la innovación y la educación (Parsons, 2007). Por lo que se describirá a grandes rasgos, la incidencia de estos pilares en el sistema de implementación y resultados en las áreas mencionadas de las políticas públicas en Lombardía.

Cabe acotar que, a nivel de organismos intermedios, la Región ha otorgado ayudas financieras a miles de centros juveniles católicos, que tienen una tradición centenaria en Lombardía, y guarderías privadas. Siempre que sea posible, de acuerdo con la ley estatal, la Región ha optado por los beneficios fiscales en lugar de la financiación directa como por ejemplo, abolió el impuesto regional sobre los ingresos comerciales, así como el impuesto regional sobre automóviles para organizaciones e instituciones sin fines de lucro (Colombo, 2012).

Respecto a la salud, el rol del sector público se transformó de único proveedor a uno de estrategia, regulación de provisión y finanzas. Una vez que los proveedores no estatales son reconocidos en base a reglas y estándares de calidad definidos, son reembolsados por los servicios que prestan a los clientes.

Estos a su vez, son libres de elegir entre el servicio estatal y privado, ya que las tarifas son las mismas y dependen de la calidad. Esta participación pública, privada y sin fines de lucro ha mejorado los estándares de las estructuras y servicios de salud, lo que ha motivado a italianos de otras regiones a aprovechar los servicios. Hasta el 2012, el porcentaje de pacientes procedentes de otras regiones había ascendido al 10 por ciento, lo que representaba el 20 por ciento del total de pacientes italianos. Otras medidas están dirigidas a recompensar arancelariamente a las estructuras que responden de manera eficiente a las demandas del público y al contrario penalizar a las que no cumplen con las demandas del público (Colombo, 2012).

La vivienda social en Lombardía se la puede dividir en dos categorías: las viviendas proporcionadas por cooperativas y viviendas públicas de la región o los municipios. La vivienda social desarrollada con subsidios del gobierno regional de Lombardía se puede dividir en tres segmentos: 1) *Canone Sociale* / vivienda pública destinada a los grupos de ingresos más bajos, con un subsidio del 80% de la construcción. El inventario de las viviendas es administrado por los municipios y por actores privados o sin fines de lucro a través del *Outsourcing*. 2) *Canone Moderato* / viviendas asequibles para familias de ingresos bajos a medianos, con un 40% de subsidios. Este tipo de vivienda es proporcionada por ALER⁵⁴, autoridades locales y cooperativas de vivienda. 3) *Canone Convenzionato* / viviendas subsidiadas para alquiler o compra a precios por debajo del nivel del mercado con un subsidio regional del 1.5% a las tasas de interés. Este programa está abierto a ALER, municipalidades, cooperativas, organizaciones sin fines de lucro y actores privados (Van Bortel, 2012).

En términos de desarrollo, la región de Lombardía es relativamente avanzada, de modo que se le dificulta competir contra la producción en masa a bajo costo. En su lugar, el gobierno se ha enfocado en explotar las habilidades, ideas, redes y el uso de activos locales (incluidas universidades y hospitales); a través de una mezcla sectorial. En ese aspecto, Lombardía está bien situada para aumentar su desempeño en innovación a partir de su historial de cooperación y

⁵⁴ *Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale*. Es un ente público regional autónomo.

gobernabilidad local, para lo cual se han planteado a manera de hipótesis los "distritos de innovación", que construirían y ayudarían a mantener redes para promover la colaboración y el intercambio de conocimientos entre empresas, universidades y otros actores del sector público y del tercer sector (Kitson, 2012).

En educación, por primera vez en Italia, el gobierno regional introdujo subsidios para aquellas familias que envían niños a escuelas no estatales, apoyando la libertad de elección en la educación de los niños. Las tasas escolares se reembolsan parcialmente según criterios como: el ingreso bruto de la familia, el número de hijos y las dificultades excepcionales. Cada año se envían más de 50,000 solicitudes y se asignan 40 millones de euros. Los subsidios se han vuelto muy populares en la región, aunque en promedio, no han cubierto por completo el aumento de los costos de la educación privada. Después del ejemplo de Lombardía, esta política se ha introducido posteriormente en algunas otras regiones de Italia. Es preciso mencionar que la política educativa de la región de Lombardía será estudiada y analizada en el siguiente capítulo (Colombo, 2012).

Cabe recalcar que, las entidades públicas pueden desarrollar cierta dependencia respecto al sector no lucrativo para prestar servicios que les resulta difícil proporcionar; dado que no disponen de recursos para hacerlo o tradicionalmente han sido proporcionados por el tercer sector. El grado de dependencia del sector privado en el sector del voluntariado es comparativamente menor. No obstante, la participación del sector privado en el patrocinio de las organizaciones de voluntarios indica que este conoce las oportunidades de relaciones públicas y el potencial publicitario que tales actividades ofrecen y que no pueden sino resultar bastante benéficas para su imagen ética. Los efectos de propagación de la adopción de prácticas gerenciales propias del sector privado en el sector público y del voluntariado también pueden considerarse como ampliamente benéficas para estos sectores (Parsons, 2007). La solución que Lombardía ha implantado en base a los cuasi mercados y al principio de subsidiariedad, podría ser útil en situaciones donde los recursos financieros son limitados y donde crecen las necesidades de la población.

La institucionalización del principio de subsidiariedad abarca un recorrido que va desde sus primeras referencias en la Constitución de 1948, hasta la reforma constitucional del *Titolo V* en 2001. Se examinó la legislación en función del rol de las regiones y el desarrollo del tercer sector en Italia, lo que proporcionaría un marco normativo favorable para la aplicación del principio de subsidiariedad y las ideas de los cuasimercados en Lombardía. De igual manera, se vio las primeras referencias de este principio en Lombardía, hasta su inclusión en el Estatuto regional. Se verificó la influencia del entorno cultural, tanto en la sociedad lombarda y en Roberto Formigoni, que motivaron la aplicación del principio en la región. Se revisó las administraciones de Formigoni, en cuyo periodo se reformó el Estatuto Regional y se desarrollaron los tres pilares que fundamentan el Modelo subsidiario de la región. Desde la teoría de la Política Pública se pudo explicar las reformas y las medidas que se han tomado a favor de incluir a los privados y privados sin fines de lucro en la gestión de lo público. Desde los enfoques mezcla sectorial y mezcla gubernamental se verificó la incidencia de la subsidiariedad en los sistemas de implementación y resultados de las políticas públicas, lo que se constaría en las áreas de las políticas públicas de la salud, la vivienda, el desarrollo y la educación. Por lo que se concluye que el objetivo de examinar la institucionalización del principio de subsidiariedad en el sistema regional lombardo, se ha cumplido.

CAPITULO III

3. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LA POLÍTICA EDUCATIVA DE LOMBARDÍA

3.1. Política pública educativa

La Educación en Lombardía está enmarcada en el contexto de la Unión Europea y de la República de Italia; caracterizada por una considerable oferta académica, de lo estatal, privado y privado con fines sociales (*non-profit*), por ende, la oferta académica, no está monopolizada (Vittadini, 2010). Sin embargo, existe una herencia estatista en la educación, esto en conjunto con el contexto lombardo educativo se verá en el punto 3.1.1. “Sistema Educativo lombardo”. Y en términos generales se describirá el sistema de implementación y resultados de la política pública educativa regional.

Según Parsons (2007), una política pública se conforma por objetivos de medios y acciones; no obstante, para determinar los objetivos hace falta tener en claro la realidad que se pretende mejorar o los problemas que se quieren solucionar. En el punto 3.1.2. “Desafíos educativos”, se revisará los principales desafíos que afronta la región de Lombardía, como antesala para entender las medidas implementadas en la política pública educativa.

3.1.1. Sistema educativo lombardo

En el siglo XIX, especialmente en Francia e Italia, el Estado se convirtió en el único protagonista del bien común público, en oposición a los intereses privados de la sociedad, considerados necesariamente parciales y conflictivos. Solo el Estado era capaz de buscar el bien público, por lo tanto se le otorgó el monopolio de todas las funciones públicas, como la educación, la atención médica y la seguridad social (Colombo, 2012).

En Italia el estatismo y la centralización se dieron primero por el Estado Unitario y posteriormente por el fascismo, cuyas políticas giraban en torno al concepto de que lo público era igual gestionado por el Estado. Como vimos en el capítulo anterior, esto fue cambiando a largo del siglo XX, a pesar de que todavía existe esa tendencia, a inicios del siglo XXI se superó definitivamente el

monopolio estatista en la gestión de la política pública educativa, entre otras, debido al reconocimiento de la autonomía escolar. Como se observa en una regulación nacional publicada en 1999, que entró en vigencia en septiembre del 2000 (art. 1, punto 2), se define los propósitos de la autonomía escolar de la siguiente manera:

La autonomía de las instituciones escolares es garantía de libertad de enseñanza y pluralismo cultural y consiste en la planificación e implementación de intervenciones educativas, formativas y educativas dirigidas al desarrollo de la persona humana, adaptadas a los diferentes contextos, a las demandas de las familias y características específicas de los sujetos involucrados, para garantizarles su éxito educativo, coherentemente con las finalidades y objetivos generales del sistema educativo y con la necesidad de mejorar la efectividad del proceso de enseñanza y aprendizaje (Presidencia della Republica, 1999, art.1),.

A esto se suman las reformas constitucionales del *Titulo V*⁵⁵ y la aprobación de la ley 62/2000⁵⁶ en el art. 33; donde se permite a las escuelas no estatales⁵⁷ ofertar una educación paritaria (Vittadini, 2010).

Según Parsons (2007), una política pública es gestionada al menos parcialmente por una institución u organización gubernamental dentro un sistema de implementación y resultados. En Lombardía, en áreas como la educación, la política pública comparte competencias y poderes legislativos con el Parlamento y el gobierno nacional; a la Región le corresponde la competencia administrativa-regulativa, mientras que el Estado solo determina principios, objetivos y estándares generales. Esto contextualiza los términos en que se dan las relaciones en la mezcla gubernamental del sistema de implementación y resultados de las políticas públicas en Lombardía (Colombo, 2012).

⁵⁵ Esta reforma también reforzó las competencias regionales en materia de organización de servicios escolásticos.

⁵⁶ Tal ley en actuación del cuarto párrafo del art. 33 de la Constitución, reconoce que El sistema nacional de educación, está constituido de escuelas estatales y de escuelas paritarias privadas y de los entes locales.

⁵⁷ Las escuelas no estatales además de ser las privadas también son las públicas de los entes regionales, provinciales y municipales

El gobierno regional lombardo dirige sus políticas públicas no solo respondiendo a problemas y oportunidades, sino más bien actuando sobre la base de ideas bien pensadas que cuestionan: la idea clásica del Estado providencial⁵⁸, único encargado de formar ciudadanos en base a una pedagogía estatal aprobada por expertos que saben mejor que los padres la formación que los niños y jóvenes necesitan; así como la idea moderna del Estado de bienestar (Glenn, 2012). Como se mencionó en el capítulo anterior, las reflexiones teóricas o ideas que acompañan el modelo lombardo son la combinación del principio de subsidiariedad y los principios operativos de los cuasimercados, con base a las cuales se han implementado medidas en la política pública educativa (Fazzini, 2012).

Esto ha implicado el pleno reconocimiento de las contribuciones públicas de los actores privados con y sin fines de lucro, lo que caracteriza el sistema de implementación y resultados de la política pública educativa en Lombardía. En esta región, según Glenn (2012), la autonomía escolar y la elección de los padres funcionan en la práctica, lo que está en función del art. 4 punto e) del Estatuto Regional, donde se establece que la Región “promueve las condiciones para hacer efectiva la libertad religiosa, de pensamiento, de palabra, de enseñanza, de educación, de investigación, así como de acceso a los medios de comunicación” (Regione Lombardia, 2008, art.4).

Se observa que a nivel legislativo existe el reconocimiento de la libertad de enseñanza, es decir, que la pedagogía no está determinada y controlada por el gobierno regional. Asimismo, se promueve la libertad de educación; de modo que el gobierno regional no solo que no impone a los alumnos dónde estudiar ni qué tipo de educación recibir, sino que pretende crear las condiciones para que se pueda hacer efectiva esa libertad de educación; lo que se tratará en los subcapítulos siguientes. Cabe mencionar que la gestión pública de la educación en Lombardía es limitada por el Ministerio de Educación, Universidad e Investigación⁵⁹, de modo que la Región no es totalmente autónoma.

⁵⁸ Original.: *L'État Providence*.

⁵⁹ *Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca* (MIUR).

3.1.2. Desafíos educativos de la región

El gobierno regional sigue las directrices del “Ministerio de Educación, Universidad e Investigación” a través de la “Oficina Escolar para la Lombardía⁶⁰” junto a la “Dirección General de Educación, Formación y Trabajo⁶¹”, quienes en conjunto con los entes provinciales establecen los objetivos educativos y las medidas a implementarse (MIUR, Istruzione, 2018). De modo que, es el ente regional quien une, en el sistema de implementación y resultados de la política pública educativa, a lo local y lo nacional. Como se observa, la gestión de esta política es compartida entre varios niveles de la mezcla gubernamental.

No obstante, la región de Lombardía enfrenta varios desafíos; entre ellos, el estatismo mencionado en el apartado anterior; herencia del Estado Unitario, el Fascismo y el Estado de Bienestar. La expansión de éste último, en términos de educación, hicieron que tanto el sector privado y el privado sin fines de lucro parecieran menos necesario a lo largo del siglo XX (Parsons, 2007). En ese contexto, según Glenn (2012), el modelo escolar en Italia de las últimas décadas del siglo XX, estista y centralizador, ya no funcionaba ni era capaz de garantizar un servicio adecuado. Asimismo, menciona que el problema de la libertad de las escuelas no era solo una cuestión de principios; sino que se había convertido en una cuestión necesaria para garantizar un servicio educativo eficiente para el país.

Esta tendencia se puede ver en las estadísticas; según el MIUR (2018), la región de Lombardía en la actualidad tiene 8.038 escuelas, de las cuales 68,26 % son estatales directamente dependientes del ministerio nacional y el 31,72 % corresponde a las escuelas paritarias⁶². Como se observa, la mayoría son escuelas estatales, del total solo 2.551 son paritarias⁶³; cabe recalcar que las paritarias pueden ser tanto de entes privados y privados sin fines de lucro y públicas del gobierno regional, provincial o municipal. Asimismo, existe una limitada pluralidad de la oferta educativa. En términos de estudiantes, de los 1'430.826 que

⁶⁰ *Ufficio Scolastico per la Lombardia* (Esta entidad es dependiente del MIUR).

⁶¹ *Direzione Generale Istruzione, Formazione e Lavoro* (Esta es una organización del gobierno regional).

⁶² Por escuelas paritarias se entiende a las escuelas privadas, privadas sin fines de lucro y públicas de los gobiernos regionales, provinciales y municipales, que están reconocidas por el Estado como paritarias.

⁶³ Las escuelas que no son paritarias ni estatales inscritas en el registro regional de Lombardía, suman un total de 16, representando apenas el 0,2 % (MIUR, 2018).

tiene la región, el 83.8% está registrado en las escuelas estatales y apenas el 16.8% en las escuelas paritarias (MIUR, Istruzione, 2018). De acuerdo con las cifras presentadas, la gran mayoría de estudiantes en la región de Lombardía reciben una educación estatal.

Además de la tendencia estatista, en Lombardía el 18% de jóvenes entre 15 y 29 años no estudian ni tienen trabajo (ISTAT, 2017). Al mismo tiempo, esta región enfrenta el desafío de la integración de los migrantes y sus hijos. Según un reporte del diario *Il Giorno* en marzo de Florindi (2017), el porcentaje de alumnos de origen extranjero subió al 14,3%, 167 escuelas tienen mayoría extranjera y 789 tienen un porcentaje mayor al 30% de alumnos extranjeros. Esta realidad se ha mantenido en constante crecimiento; del 2008 al 2017 se aumentó de 900.000 a 1'300.000 extranjeros que viven en Lombardía, de los cuales 201.000 son estudiantes (MIUR, Istruzione, 2018).

La subsidiariedad como se observó en los capítulos precedentes, defiende la pluralidad y la diversidad en una sociedad, de modo que este principio, respecto a los migrantes, manifiesta una postura clara respecto a su inclusión tanto en lo cultural como lo económico y social, lo cual favorece y aboga por los derechos sociales de los mismos y en general de poblaciones vulnerables (Glenn, 2012). Si bien uno de los objetivos de la *Direzione Generale Istruzione, Formazione e Lavoro*, en consonancia con el principio de subsidiariedad, se enfoca en sostener la unidad de la población valorizando las diferencias y las peculiaridades de cada realidad y a pesar de manifestar que cohesión no significa homologación sino multiplicación de las oportunidades para todos, la región de Lombardía no cuenta con políticas claras respecto a la integración de los migrantes, desafío que se suma al estatismo educativo (Glenn, 2012).

Por otro lado, contrario a que la educación presenta una tendencia estatista, las escuelas estatales gozan de cierta autonomía escolar. En ese aspecto, las regulaciones requieren que cada escuela desarrolle un plan educativo⁶⁴. Según Glenn (2012), este debe servir como documento constitutivo fundamental de la

⁶⁴ *Piano dell'offerta formativa.*

identidad cultural y programática de la escuela, así como hacer explícitas las disposiciones curriculares, extracurriculares, educativas y organizativas que la escuela está adoptando. Dentro del alcance de su autonomía, debe tener en cuenta las diferentes opciones metodológicas, incluidas las de los grupos minoritarios, y dar peso a la experiencia profesional. Pero no solo es una cuestión de régimen, sino también de las escuelas, pues según el mismo autor, raramente los directores hacen uso efectivo de este margen de autonomía.

Esto ratifica aún más el rol de la Región como actor responsable de la administración y coordinación educativa. En el 2010, las autoridades de la Región a través de la Dirección General de Educación, Formación y Trabajo, manifestaron que autonomía y responsabilidad de las escuelas, no significa una reducción de la responsabilidad regional y que la Región es un actor importante no solo para garantizar la sostenibilidad económica y financiera sino también para las funciones de control y programación (Glenn, 2012). Se puede ver que en la mezcla gubernamental del sistema de implantación y resultados de la política pública educativa, el nivel regional es el epicentro donde se pueden fomentar las relaciones interinstitucionales a fin de que no haya un déficit de implementación de las políticas públicas.

Para afrontar los diversos desafíos, Lombardía ha aplicado varias medidas en la política pública educativa respecto a la subsidiariedad y los cuasimercados. Cabe recalcar que esta investigación se enfoca en las medidas tomadas para garantizar la pluralidad de la oferta educativa y la libertad de elección.

3.2. Respuesta subsidiaria de Lombardía en la política educativa

Según Glenn (2012), las ideas sobre las cuales el modelo lombardo orienta sus políticas públicas, además de los cuasimercados, se inspiran en el principio de subsidiariedad; mismo que defiende la libertad de elección. Este debate tuvo sus orígenes en Estados Unidos con uno de sus principales exponentes Milton Friedman. Esto lo revisaremos en el punto 3.2.1. “Debate sobre la libertad de elección”.

Estas ideas sobre la libertad de elección inspiraron al modelo lombardo a elaborar un sistema de bonos escolares para responder a las dificultades mencionadas en el apartado anterior específicamente enfocadas a fomentar la pluralidad de la oferta y la libertad de elección. De modo que en el punto 3.2.2. “Sistema *Dote Scuola*”, veremos cómo funciona el *Dote Scuola* en el sistema de implementación y resultados de la política pública educativa de la región de Lombardía.

3.2.1. Debate sobre la libertad de elección

Como se mencionó en párrafos anteriores, el gobierno regional lombardo dirige sus políticas públicas no simplemente en respuesta a problemas, sino también en base a ideas. Por lo que, una vez que se han identificado los desafíos que afronta el sistema educativo lombardo, es necesario revisar las ideas sobre las cuales la región de Lombardía determina la política pública educativa.

El concepto ortodoxo de Estado se basa en la sospecha "hobbesiana" de los efectos negativos de los deseos individuales. En esta perspectiva, el Estado es el único poder capaz de equilibrar los deseos individuales y el "bien común". Por el contrario, la subsidiariedad confía en la capacidad original y positiva de la persona para perseguir directamente el bien común. Por ende, defiende y promueve la libertad de elección de las personas (Colombo, 2012).

Por otro lado, el debate sobre la libertad de elección (*school choice*) tuvo su origen en Estados Unidos, así como los principales postulados. Uno de las principales propuestas respecto a la libertad de elección es Friedman (1955; 1962) son las de Friedman (1955; 1962), principalmente las de su ensayo “Capitalismo y Libertad”. En éste, Friedman sostiene que si la educación fuera dejada enteramente al mercado, un sector de la población quedaría excluido del servicio, afectando no solo al interés individual, sino también al interés general, dado que la escolaridad representa un factor de desarrollo para la colectividad entera. Por otro lado, si el Estado centralizara totalmente la provisión del servicio educativo, provocaría un efecto negativo en términos de eficiencia (Friedman, 1962). Por esta razón Friedman ve en el sector de la educación un caso típico de la aplicación

de los cuasimercados, donde al Estado le compete el financiamiento de la demanda, pero no totalizar la provisión del servicio. De modo que los gobiernos deben proporcionar un mínimo de escolaridad y asegurar el funcionamiento concediendo a las familias títulos de crédito (*vouchers*) financiados para el pago de los servicios obtenidos (Friedman, 1962).

Según Fazzini (2012), Friedman basa su propuesta sobre una observación contraria a la sospecha hobbesiana, es decir, que nadie mejor que los padres puede saber cuál es el mejor camino educativo para sus hijos. Es en este punto específico que la libertad de elección de Friedman y la subsidiariedad entran en diálogo, donde un cuasimercado aplicado a la educación no está en contra del principio de subsidiariedad sino más bien coadyuva a poner a la familia en condiciones de ejercitar la elección que mejor responde a sus exigencias. En ese sentido, los bonos escolares (*school voucher/ buono scuola*) son un instrumento que permite afirmar la libertad de elección de las familias, la libertad de la enseñanza y el pluralismo de la oferta; aumentando la eficiencia del sistema educativo y disminuyendo los gastos del Estado (Fazzini, 2012)

Según esta autora, el diseño de Friedman no se ha aplicado de manera completa, pero sí inspiró iniciativas de financiamiento a la demanda; lo que provocó numerosos análisis; asimismo, críticas de quien lo hace notar como la privatización del sistema educativo, no obstante, como se vio anteriormente, el enfoque de Friedman respecto a la libertad de elección no significa una privatización de la educación, sino una pluralidad de la oferta, donde existen y contribuyen en el interés general de la educación tanto lo público como lo privado y lo privado sin fines de lucro. Interesa resaltar que este encuentro entre la libertad de elección de Friedman y la subsidiariedad es apolítico, es decir que, el principio de subsidiariedad al entrar en un diálogo de características específicas con ideas afines, al menos teóricamente, a la consecución de un mayor bien común, no hace un principio neoliberal (Fazzini, 2012)

La libertad de elección y la responsabilidad son elementos importantes en el modelo subsidiario de Lombardía tanto para la demanda como para el lado de la oferta de los servicios. En el ámbito de los servicios públicos, la libertad de

elección se considera a menudo como el derecho del consumidor y la responsabilidad del proveedor. La inspiración de la subsidiariedad también es evidente en las reformas de otros servicios de bienestar en Lombardía, en áreas que van desde el mercado laboral hasta la familia (Colombo, 2012).

El modelo Lombardo se caracteriza por respaldar la elección del consumidor en la provisión de servicios, a través del financiamiento público. Las autoridades lombardas han reemplazado los subsidios del lado del productor con los subsidios del lado del consumidor en varias áreas de la política pública. Por ello, se ha creado un bono social de atención médica para servicios de salud, y están experimentando con dotes individuales para el desarrollo del capital humano a largo plazo (Salamon, 2012).

En la política pública educativa, el gobierno regional ha intervenido con varias medidas, a través de la Dirección General de Educación, Formación y Trabajo. Estas medidas son el *Dote Scuola*⁶⁵, la *Dote Unica Lavoro*⁶⁶, la *Garanzia Giovani in Lombardia*⁶⁷, *ITS*⁶⁸ e *IFTS*⁶⁹ y el *Sistema Duale Lombardo*. Estas están enfocadas a contrarrestar las diferentes situaciones percibidas como insatisfactorias que enfrenta el sistema educativo (Regione Lombardia, 2018). Es importante resaltar que el sistema *Dote Scuola* es el que está principalmente dirigido a fomentar la libertad de elección y la pluralidad de la oferta.

3.2.2. Sistema *Dote Scuola*

Es preciso mencionar que la distinción ideológica revisada en el apartado anterior, permite entender y examinar al gobierno regional y las medidas implementadas en la política pública educativa. Entre ellas las de promover la pluralidad de la oferta. En ese sentido, como se mencionó en la sección anterior, en el periodo 2017-2018, el 31,72 % del total de escuelas corresponde a las paritarias en Lombardía. Esto ha venido cambiando, ya que en 2008-2009 el total

⁶⁵ Trad.: Ayuda Escolar. A lo largo de la disertación se usará el término *Dote Scuola*.

⁶⁶ Trad.: Bono Único de Trabajo

⁶⁷ Trad.: Garantía Jóvenes en Lombardía

⁶⁸ Educación Técnica Superior.

⁶⁹ Educación y Formación Técnica Superior

de las escuelas paritarias correspondía al 19 % del total. Se nota una variación de casi el 12 % en 9 nueve años. De la misma manera, respecto al número de estudiantes registrados en las escuelas paritarias de la región de Lombardía, se pasó del 8,37 % del total de alumnos en el periodo 2004-2005 al 9 % en el 2007-2008 y al 16.8 % en el periodo 2017-2018 (Ufficio Scolastico per la Lombardia, 2017).

Según Glenn (2012) una de las medidas que ha contribuido a este cambio dentro el sistema educativo regional ha sido las subvenciones y vales/dotes reunidos en el sistema *Dote Scuola* (Esto se verificará en el subcapítulo siguiente). Este sistema fue instituido con la D.G.R. n. VII/6114 del 12 de diciembre 2007, para los servicios de educación y formación profesional. El sistema *Dote Scuola* nació como una extensión y evolución del *Buono Scuola*⁷⁰, y está expresamente destinada a promover la libertad de elección para las familias, la simplificación y la eficiencia de la acción administrativa, además de la puntualidad en la provisión de fondos (Fagnani, 2011). Según Glenn (2012) esto efectivamente ha simplificado la administración.

Para el Gobierno Regional este es un instrumento que: acompaña el recorrido educativo de niños y jóvenes que frecuentan escuelas estatales y paritarias; garantiza la libertad de elección y el derecho al estudio; consolida el sistema escolar; y potencia las oportunidades de las familias lombardas. En virtud de ello, la Región no financia los servicios a través de contribuciones a los entes, sino que apoya directamente a las personas, en la mayoría de casos según criterios de ingreso, pero también por discapacidad y méritos académicos (Glenn, 2012), en tal sentido el sistema *Dote Scuola* se articula de las siguientes cinco tipologías de intervención: 1. *Buono Scuola*; 2. Apoyo a estudiantes con discapacidad; 3. Integración escolar de niños con discapacidad que asisten a guarderías autónomas no estatales y no municipales; 4. Contribución para la adquisición de libros de texto, dotación de tecnológica e instrumentos para la didáctica; 5. Reconocimiento del mérito (Regione Lombardia, *Dote Scuola* anno scolastico 2018/2019, 2018).

⁷⁰ Trad.: Bono Escolar. En la disertación se usará el término *Buono Scuola*.

La región de Lombardía recarga el crédito *Dote Scuola* al beneficiario/estudiante en la tarjeta electrónica CRS/TS-CNS⁷¹, misma que puede ser utilizada a través de una lista de instituciones autorizadas⁷². Según el enfoque mezcla sectorial, las condiciones secundarias para la alianza público privada, son: una disposición de una red de canales de comunicación entre el los dos sectores y disposición de un mediador que facilite las negociaciones (Parsons, 2007). En el caso lombardo, el mediador entre las instituciones/comercios autorizados, el gobierno regional y los beneficiarios es Edenred⁷³, una empresa que trabaja en 42 países con socios públicos y privados (Edenred, 2018). De modo que éste sistema de implementación y resultados está caracterizo por una mezcla sectorial, en donde opera la política *Dote Scuola*.

Dado que el *Dote Scuola* está relacionado a los costos, más fondos son destinados a estudiantes en escuelas no estatales. Según Glenn (2012), además de haber habilitado miles de familias de recursos moderados para ejercitar la libertad de elección, ha provisto recursos e incentivos para que las escuelas desarrollen sus misiones y ha creado una competencia virtuosa entre escuelas estatales y no estatales ayudando a estas últimas a desarrollarse y sobrevivir. No obstante, el *Dote Scuola*, tiene ciertas restricciones o límites; solo aplica para familias residentes en la región de Lombardía, asimismo no cubre los costos totales para la asistencia en escuelas no estatales, independientemente de las familias más pobres. En términos generales esta política no cambia la educación a nivel nacional simplemente complementa o suple las debilidades del sistema italiano. A pesar de esto, la Región ha a través del *Dote Scuola* encontró un modo de incidir en las escuelas estatales, motivándolas a hacer más efectivas sistema y recibir compensaciones (Glenn, 2012).

Se considera importante mencionar que de las cinco tipologías articuladas en el sistema *Dote Scuola*, el *Buono Scuola*, además de haber sido la primera en Italia, es la política/herramienta que según el gobierno regional, está enfocada a

⁷¹ Es la tarjeta electrónica que garantiza el reconocimiento de su identidad, al mismo tiempo protege su privacidad y garantiza acceso a los diferentes servicios (Regione Lombardia, 2018).

⁷² Esta lista es constantemente actualizada y disponible en el sitio www.dote.regione.lombardia.it.

⁷³ Según Edenred (2018), son un empresa que trabaja en 42 países con sede en Francia, líder en el campo de vales tarjetas de servicios prepago para negocios y empresas privadas y públicas.

promover la pluralidad de la oferta y la paridad escolar así como garantizar la libertad de elección. De igual forma, según la Regione Lombardia (2018), el *Buono Scuola* tiene como finalidad sostener/apoyar a los estudiantes que frecuentan a una escuela paritaria o estatal que proporciona una tarifa de matrícula y asistencia para itinerarios educativos. En la siguiente sección se tratará sobre esta política.

3.3. Entre teoría y práctica

Como se observa en los subcapítulos anteriores, la región de Lombardía goza de una autonomía que le permite implementar medidas en la política pública educativa a fin de incidir de manera positiva las situaciones percibidas como problemáticas, entre ellas el estatismo. De modo que para promover la pluralidad de la oferta y la libertad de elección se implementó la política *Buono Scuola*. Por lo que, en el punto 3.3.1. “Política subsidiaria *Buono Scuola*”, se revisará el origen y evolución de esta política.

En el punto 3.3.2. “Análisis de la política *Buono Scuola*”, se indagará el enfoque de esta política en función de los beneficiarios. Asimismo se puntualizará las implicaciones de la implementación del *Buono Scuola*, respecto a la libertad de elección y al pluralismo de la oferta. En el mismo punto se analizará el sistema de implementación y resultados de esta política, según el enfoque de los cuasimercados, a fin de determinar si la política *Buono Scuola*, cumple con las condiciones de cuasimercado.

En el punto 3.3.3. “Efectos de la Política”, en base a la libertad de elección y la pluralidad de la oferta, se revisarán los efectos del *Buono Scuola*, según resultados de una encuesta de *Éupolis* a las familias beneficiarias de esta política. También se examinará la evolución de los beneficiarios y el presupuesto regional de las contribuciones, de la misma manera se contrastará con el principio de subsidiariedad, a fin de determinar si el *Buono Scuola* es o no una política subsidiaria.

3.3.1. Política *Buono Scuola*

El nacimiento del *Buono Scuola* en Lombardía tomó parte en un debate a nivel nacional, sobre valorizar la oferta privada en el sistema de la educación; es decir una gestión de lo público no monopolizada por el Estado. En ese clima se aprueba el 27 de julio del 2000 con la deliberación del consejo regional n. VII/18, donde se previó el primer año de aplicación (2000/2001) por diligencia del partido de Gobierno *Forza Italia* que sostuvo que las familias deben poder elegir libremente la escuela que prefieren para sus hijos, estatal o privada, libre de condicionamientos de carácter económico, a través de la introducción del *Buono Scuola* que apoye sobre todo a las familias con menos posibilidades (Fazzini, 2012).

Esta política nace como una medida temporal con una óptica de suplencia en carencia de la intervención estatal. El gobierno pretendía que esto provocara una revisión a nivel nacional y que incida en el sistema de implementación y resultados de la política pública educativa, sin embargo, esto no da resultados y se ven en la necesidad de mantener la política. Las contribuciones se establecieron para familias residentes en Lombardía cuyo indicador de ingresos anuales, según el indicador ISE⁷⁴ sobre la base de escala de equivalencia adoptada del sistema ISEE⁷⁵, eran menor a € 46.597,62. Las familias tenían derecho por cada hijo inscrito y que asistía a cursos ordinarios de estudio desde primer grado de básica hasta tercero de bachillerato, sea para escuelas estatales o paritarias con sede en Lombardía o en regiones limítrofes (Fazzini, 2012).

La contribución, sin embargo, tenía como objetivo cubrir el 25% de los gastos relacionados con los aranceles, tasas y contribuciones para las actividades curriculares. También se previó que, para acceder a la contribución, el monto de los gastos no sería inferior a un umbral mínimo de € 208,00. Para el periodo 2001/2002, se estableció que la cuota cubriera hasta el 50 % de los gastos de los

⁷⁴ I.S.E. (Indicador de la situación Económica) dado por el valor absoluto de la suma de los ingresos más el 20 % de los activos inmobiliarios de los miembros del núcleo familiar (Losito, 2018).

⁷⁵ ISEE (Indicador de Situación Económica Equivalente) Es el instrumento que se usa en Italia para determinar la situación económica de las familias en base a sus ingresos, a fin de permitirles acceder a ciertos servicios. La situación económica es medida en función del I.S.E. y del S.E. (Losito, 2018)

estudiantes con un indicador de ingresos anuales menores a € 8.348,74. También se fijó un techo máximo de € 1.050,00 y 1.400 para los estudiantes discapacitados con profesor de apoyo (Fazzini, 2012).

No obstante, la introducción del *Buono Scuola* fue inmediatamente acompañado de diversas polémicas. El gobierno de centro-izquierda⁷⁶ recurrió a la corte constitucional afirmando la inconstitucionalidad de la medida, en base al artículo 33 de la Constitución, según el cual “las instituciones y las personas tienen derecho a establecer escuelas e instituciones educativas, sin cargos para el Estado” (Senato della Repubblica, 2018, art. 31). Este recurso fue retirado por el nuevo gobierno de centro-derecha⁷⁷ dejando el debate abierto. Según Fazzini (2012), la corte constitucional tampoco tenía intenciones de afirmar una prohibición al Estado de subsidiar escuelas no estatales, sino la falta del derecho que la respalde.

En el periodo 2008/2009 el *Buono Scuola* es introducido en el esquema más amplio *Dote Scuola*. Las intervenciones del *Dote Scuola* se agruparon en tres componentes: “apoyo al ingreso”, “mérito”, y el “*Buono Scuola*”; este último integra los componentes: “suplemento de ingresos” y de “discapacidad” (Fazzini, 2012). Este esquema evolucionaría posteriormente en las cinco tipologías de intervención del sistema *Dote Scuola* mencionados en el capítulo anterior. Cabe recalcar que, en el *Buono Scuola*, para el periodo 2017/2018, la región de Lombardía destinó € 20'000.000,00 (Regione Lombardia, 2018).

Los destinatarios del *Buono Scuola* son estudiantes que residen en Lombardía menores de 21 años y que están matriculados para el siguiente año lectivo en cursos ordinarios de estudio en escuelas primarias, secundarias paritarias o estatales, con honorarios de matrícula y asistencia, en Lombardía o regiones limítrofes, siempre que el estudiante que regrese a su hogar/residencia al final de las clases. Es preciso mencionar que las familias que solicitan el *Buono Scuola* deben tener una certificación ISEE menor o igual a € 40.000,00 (Regione Lombardia, 2018). Estos recursos se los distribuye según la certificación ISEE y

⁷⁶ La XII legislatura italiana 1996-2001 fue del gobierno de centro-izquierda (Senato della Repubblica, 2018).

⁷⁷ La XII legislatura italiana 2001-2006 fue del gobierno de centro-derecha (Senato della Repubblica, 2018).

dependiendo si es primaria, secundaria o bachillerato como se observa en la TABLA N° 1.

TABLA N° 1: CONTRIBUCIONES *BUONO SCUOLA* (2017-2018)

	Certificación ISEE	Escuela Primaria	Escuela Secundaria	Bachillerato
1	Hasta los € 8.000	€ 700	€ 1.600	€ 2.000
2	De € 8.001 a € 16.000	€ 600	€ 1.300	€ 1.600
3	De € 16.001 a € 28.000	€ 450	€ 1.100	€ 1.400
4	De € 28.001 a € 40.000	€ 300	€ 1.000	€ 1.300

Fuente: Regione Lombardia (2018)
Elaborado por: Pablo Recalde

En este apartado se observa cómo la región de Lombardía pasó de la teoría de la subsidiariedad, los cuasimercados y el debate sobre la libertad de elección a la práctica, con el sistema *Dote Scuola* en general y con la política *Buono Scuola* en particular. Esto ha incidido en el sistema de implementación y resultados, respecto a la gestión de lo público en este caso la educación, involucrando y fortaleciendo a las escuelas no estatales. En el siguiente apartado analizaremos la política *Buono Scuola* en términos de libertad de elección y pluralidad de la oferta.

3.3.2. Análisis de la política *Buono Scuola*

Según Parson (2007) “El análisis de las políticas públicas es un subcampo aplicado cuyo contenido no puede ser definido a partir de límites entre disciplinas, sino con base en aquello que parece adecuado a las circunstancias del momento y a la naturaleza del problema" (p. 32). En ese sentido, hasta ahora se han revisado las ideas de la subsidiariedad, de los cuasimercados, y consecuentemente sobre la libertad de elección, las cuales inspiraron la política *Buono Scuola*, considerada adecuada para responder a las situaciones percibidas como insatisfactorias o problemáticas (estatismo y la limitada capacidad de libertad de elección en la educación de las familias con menos posibilidades). De modo que, el análisis de la política educativa de Lombardía está enfocado a la implementación y resultados de la política *Buono Scuola* en términos de libertad de elección y el pluralismo de la oferta, según el análisis de los cuasimercados de Parsons (2007).

Es preciso recordar que la lógica del *Buono Scuola* no está enfocada únicamente al apoyo a la libertad de elección de las familias de bajos ingresos, para quienes la oferta escolar paritaria queda excluida por la falta de recursos. De hecho, el *Buono Scuola*, también está dirigida a aquellas familias que pueden hacer frente, con sus propios recursos, al costo de elección; en este caso el *Buono Scuola* actúa como una forma de compensación al gasto que la familia mantiene, a través de la contribución impuestos, al financiamiento de la escuela pública, y que no usa este servicio. No obstante, el primer indicador del éxito de esta política, según Fazzini (2012) es, haber favorecido la elección de las escuelas paritarias de parte de aquellas familias que de otra manera estarían excluidas.

Asimismo, otro indicador es el desarrollo de la demanda de servicios de educación y la distribución entre el sector público y el sector privado; dado que, las familias que estaban excluidas de las escuelas paritarias, ahora pueden acceder a sus servicios. Esto favorece el objetivo de la política *Buono Scuola*, de que exista efectivamente un sistema plural de oferta, que consienta la elección entre opciones diferentes. Por lo tanto, la pluralidad de la oferta es una condición para el ejercicio de la libertad de elección; por un lado como apoyo a las familias y por otro como política educativa en contribución al mercado educativo (Fazzini, 2012).

De modo que la aplicación de la política *Buono Scuola* debe ser en función tanto de la libertad de elección como de la pluralidad de la oferta, lo que en ningún caso significa un Estado asistencialista, ni puede significar la privatización de la educación. Sino todo lo contrario, es decir, con base al principio de subsidiariedad, pretende dignificar a la persona a través de la libre inclusión y reafirma la presencia del Estado como proveedor de educación necesario para la pluralidad de la oferta, ya que la educación estatal es pluralista y laica por excelencia (Fazzini, 2012).

La política *Buono Scuola*, está determinada por el principio de subsidiariedad de manera que no puede ir contra de éste, no obstante, esta política funciona en un sistema de implementación y resultados del tipo cuasimercado. Por lo que, el análisis del sistema de implementación y resultados de la política pública educativa de Lombardía se lo hará según las condiciones básicas de los

cuasimercados. Según Parsons (2007), el sistema de implementación y resultados del cuasimercado en el servicio de la educación, debe cumplir con las siguientes condiciones: 1. “Estructura de un mercado de competencia entre muchos proveedores”; 2. “Información independiente y accesible”; 3. “Costos mínimos de transacción”; 4. “Motivación financiera”; y 5. “Una competencia no destructiva”.

Respecto a la primera, uno de los principales objetivos de la región de Lombardía es promover la pluralidad de la oferta y que las escuelas paritarias puedan competir con las estatales, fomentando la diversidad de proveedores para una competencia leal, donde la educación no esté monopolizada por el Estado (Fazzini, 2012). En lo que concierne a la información, la región de Lombardía al gestionar la política *Buono Scuola*, rinde cuentas al MIUR, y lo hace en coordinación con organizaciones no estatales como Edenred, de modo que la información es accesible y no está monopolizada (Edenred, 2018); no obstante, la mayor cantidad de información está disponible en las páginas del gobierno regional o del gobierno central (MIUR, 2018). En lo concerniente a los costos de transacción, según la Regione Lombardia (2018) estos se mantienen al mínimo.

Las motivaciones a los proveedores de educación paritaria, se dan a través de la transferencia de recursos a los estudiantes, para que puedan demandar sus servicios (Regione Lombardia, 2018). Respecto a la competencia destructiva o *cream-skimming*, que discrimina a los usuarios, el gobierno regional ha optado por garantizar la inserción en las instituciones sea estatales o paritarias, respaldando a las familias que lo soliciten (Regione Lombardia, 2018). Por consecuente, la política *Buono Scuola* se da en un sistema de implementación y resultados que cumple con las condiciones del cuasimercado. Sin embargo, la implementación va de la mano con los resultados/efectos, ya que de éstos depende la continuidad de las políticas (Parsons, 2007).

3.3.3. Efectos de la política

Es preciso recordar que Lombardía diseñó la política *Buono Scuola*, principalmente, para garantizar la libertad de elección y la pluralidad de la oferta

educativa en la región, no obstante hace falta que esto sea examinado. Es así que, una vez examinada la implementación de ésta política, se revisará sus efectos, a fin de determinar su pertinencia. Según Fazzini (2012) la política *Buono Scuola*, ha producido tres efectos generales. Un primer efecto del *Buono Scuola*, es la libertad de elección de las familias que, previamente no podían y que ahora pueden ejercer, en función de la opción educativa que consideren más cercana a sus valores y sus aspiraciones. Otro es la equidad, es decir, que las oportunidades de inicio respecto a la educación ya no están totalmente determinadas por los ingresos. Un tercer efecto es la cohesión social, visto que la política *Buono Scuola* fomenta una mayor diversificación de los usuarios en las escuelas paritarias.

Para el periodo 2010/2011 *Éupolis Lombardia* llevó a cabo una encuesta sobre las percepciones de las familias beneficiarias del *Buono Scuola*; de una muestra de 250 familias. Donde se preguntó a las familias: “¿Si no hubiera obtenido la contribución regional, habría escogido de todos modos la escuela paritaria para su hijo?” (Fazzini, 2012, p. 136). El resultado de esta pregunta fue que el 85,4 % respondieron que “sí”, mostrando que la contribución no era determinante, mientras que solo el 14,6 % respondieron que “no”, indicando el *Buono Scuola* como factor determinante en la elección. Según Fazzini (2012), el 14,6 % en ese periodo correspondía entre el un mínimo del 6,9 % y un máximo del 12,9 % de la población de estudiantes inscritos en las escuelas paritarias de Lombardía. Esto plantea preguntas sobre la efectividad de la política, no obstante, de esta encuesta se puede sostener que, cada año un 10% aproximadamente del total de estudiantes de las escuelas paritarias, tienen la posibilidad de ejercer efectivamente la libertad de elección, que sin el *Buono Scuola* no podrían.

Caber resaltar que los beneficiarios así como el presupuesto de la política, han ido disminuyendo constantemente, como se muestra en la Tabla N° 2. Asimismo, las contribuciones desde el periodo 2014-2015 (Tabla N° 3) hasta el periodo 2017-2018 (Tabla N° 1) han aumentado para la escuela primaria. Por lo tanto, se prevé que, a medida que se reduzca el presupuesto para la política *Buono Scuola*, el número efectivo de beneficiarios seguirá disminuyendo.

TABLA N° 2: PRESUPUESTO Y BENEFICIARIOS DEL *BUONO SCUOLA*

	2011-2012	2013-2014	2015-2016	2017/2018
Beneficiarios efectivos	50.515	46.271	24.323	N/A
Presupuesto para el <i>Buono Scuola</i>	€ 31'194.896	€ 28'761.284	€ 24'118.668	€ 20'000.000

Fuente: Fazzini (2012), Éupolis Lombardia (2015) & Regione Lombardia (2018).
Elaborado por: Pablo Recalde.

TABLA N° 3: CONTRIBUCIONES *BUONO SCUOLA* (2014-2015)

	Certificación ISEE	Escuela Primaria	Escuela Secundaria	Bachillerato
1	Hasta los € 8.000	€ 550	€ 1.600	€ 2.000
2	De € 8.001 a € 16.000	€ 450	€ 1.300	€ 1.600
3	De € 16.001 a € 28.000	€ 350	€ 1.100	€ 1.400
4	De € 28.001 a € 38.000	€ 200	€ 1.000	€ 1.200

Fuente: Éupolis Lombardia, (2015).
Elaborado por: Pablo Recalde.

Esta disminución del presupuesto para el *Buono Scuola*, se debe a la ampliación de las intervenciones del sistema *Dote Scuola*; pero no se puede afirmar que ésta sea la única causa. Como se observó en las encuestas de las familias, el *Buono Scuola* solo determinó aproximadamente a un 10 % del total de los beneficiarios, de manera que esto también puede haber sido causa de replanteamiento por parte del gobierno regional.

En lo concerniente a la pluralidad de la oferta, según Fazzini (2012), la tendencia respecto a la oferta de escuelas paritarias, ha ido en constante crecimiento; sin embargo, en porcentajes similares a los de la nación. Por tanto, este efecto no puede ser plenamente atribuido a la política *Buono Scuola*. Si bien ésta política ha sido inspirada por el principio de subsidiariedad, no se puede afirmar que ésta sea una política subsidiaria por excelencia, dado que las iniciativas *Top-down* no desempeñan un papel determinante en la promoción de acciones subsidiarias de tipo *Bottom-up* (Fazzini, 2012).

Según Colombo (2012), la libertad de elección es reforzada con el desarrollo del tercer sector que colabora en el interés general, como lo es en el caso de la educación; no obstante, si bien la política *Buono Scuola* contribuye a esto, no es una política que incida de modo determinante en el desarrollo del tercer sector; es decir que se trata de una política a medias en términos de subsidiariedad. No obstante, los pagos se realizan directamente en las cuentas de los beneficiarios antes del comienzo del año escolar, lo que les permite funcionar con plena dignidad cuando los clientes eligen qué servicios seleccionar (Glenn, 2012). De modo que esta política, a pesar de no tener efectos significativos según las estadísticas, contribuye a la dignidad de los beneficiarios.

Según Parsons (2007), el análisis de políticas públicas constituye un enfoque de aproximación a las propias políticas públicas reales. El enfoque de esta investigación respecto a la aproximación a la política pública educativa de la región de Lombardía, ha sido el análisis del contenido de las políticas públicas; enfocado a las ideas y principios que han inspirado el modelo lombardo. Como se observó en los subcapítulos y capítulos anteriores, Lombardía ha institucionalizado el principio de subsidiariedad en su sistema regional, y ha pretendido diseñar políticas públicas con base a éste. Por lo que se hizo una revisión del principio de subsidiariedad, así como las ideas de los cuasimercados y en menor medida, el debate sobre la libertad de elección, a través de la teoría de la Política Pública, que permitió explicar la aplicación de éstas ideas en la gestión de lo público. Considerando que la orientación de las políticas públicas es:

Multimetódica; multidisciplinaria; orientada a los problemas; preocupada por trazar el mapa contextual del proceso, las opciones y los resultados de las políticas públicas; y en busca de la integración de los conocimientos dentro de una disciplina más amplia, con el fin de analizar las elecciones y la toma de decisiones públicas, para contribuir a la democratización de la sociedad. (Parsons, 2007, p. 32).

En esta amplitud de la orientación de las políticas públicas, en éste capítulo se revisó el recorrido y el contexto de la política pública educativa de Lombardía. A continuación, se identificaron los problemas/desafíos educativos de la región

en términos generales de estatismo; lo que el modelo lombardo ha pretendido contrarrestar a través del pluralismo de la oferta y la libertad de elección. Para esto, el gobierno regional implementó la política *Buono Scuola*; que posteriormente se incorporó en el sistema *Dote Scuola*. Esto fue inspirado en base al principio de subsidiariedad con la administración de Formigoni, como se vio en el segundo capítulo. Cabe recalcar que los objetivos del *Buono Scuola* son promover la pluralidad de la oferta, la paridad escolar, así como garantizar la libertad de elección; por lo que se examinó el debate sobre la libertad de elección, su origen y los principales postulados que inspiraron a la región de Lombardía a implementar la política *Buono Scuola*. En ese contexto de subsidiariedad y libertad de elección se revisó el origen y evolución de esta política, su implementación en el sistema educativo y los lineamientos de su funcionamiento en términos de mezcla sectorial, puesto que involucra actores no estatales en su gestión. Se observó también el sistema de implementación y resultados de esta política, basado en los cuasimercados, mostrando que la política *Buono Scuola*, cumple con las condiciones de funcionamiento de un cuasimercado. Finalmente, se pudieron ver los efectos de esta política, revelándose la limitada incidencia y el decrecimiento de esta Política, es decir, una política con buenas bases teóricas, pero no capaces de transmitirse de manera trascendental en la práctica, en términos de resultados determinantes según el principio de subsidiariedad. Por ende fue posible evaluar la aplicación del principio de subsidiariedad en la política educativa de la región de Lombardía.

VI. ANÁLISIS

Una vez desarrollados los tres capítulos con base en el objetivo general de “Analizar la aplicación del principio de subsidiariedad en el modelo regional de Lombardía. Caso: política pública educativa”; se constata que la aplicación de la subsidiariedad en Lombardía ha conllevado un proceso determinado por varios factores, como la misma idea/noción de la subsidiariedad, que tiene varios siglos de construcción dentro del pensamiento europeo-occidental.

El principio de subsidiariedad, a grandes rasgos, significa la inclusión de la sociedad civil en la gestión de lo público así como la autonomía de cuerpos intermedios públicos, privados o privados sin fines de lucro, entre el Estado y el individuo. En esa línea, el principio de subsidiariedad se relaciona con la teoría de la Política Pública puesto que se enfoca en la gestión de lo público o de interés general y que va más allá del solo interés estatal; asimismo, en que lo público no necesariamente quiere decir gestionado por el Estado/Región. Esto difiere sustancialmente de la teoría de la administración pública, exclusiva del Estado. A partir del enfoque de la Política Pública, se determinó un marco de valores/ideas para explicar la política pública educativa de Lombardía, que significó rastrear el origen y evolución de la subsidiariedad en la Unión Europea, hasta su inclusión e institucionalización en la Constitución de Italia y en el sistema regional lombardo, respectivamente.

Desde el enfoque de la subsidiariedad, las relaciones que se dan en el sistema de implementación y resultados de las políticas públicas, no solo suscitan entre actores estatales o públicos sino también con cuerpos del segundo y tercer sector, es decir que la gestión de lo público no es exclusiva del Estado. Éste último, como autoridad suprema, es responsable y garante del interés general o bien común, sin embargo la sociedad civil es un actor fundamental en la contribución del bien común a través de sus iniciativas propias. Es en este punto que la teoría de la Política Pública y la subsidiariedad se encuentran y concilian entre sí.

Con base en la investigación realizada, el origen del principio de subsidiariedad hace referencia desde la época de Aristóteles hasta el siglo XIX y

la evolución se da a partir de la consideración por parte de los teóricos católicos hasta la inclusión en los Tratados de la UE. De este contexto en general se extraen los aspectos negativo y positivo y las dimensiones vertical y horizontal de la subsidiariedad. De la revisión de estas implicaciones y definiciones se puede decir que en conjunto componen la esencia del principio de subsidiariedad; estos aspectos y dimensiones le dan su originalidad, así también la característica de ser un principio y no simplemente un concepto, elemento o ideología.

Al no ser una ideología no es excluyente, como lo pueden ser el liberalismo, el marxismo o el anarquismo, que para llegar a su consecución van en contra de algún factor como la igualdad, la propiedad privada y el Estado respectivamente, mientras que la subsidiariedad al girar entorno a la persona y al bien común no tiene problema en considerar a lo público y lo privado, así como a la autoridad estatal y a la autonomía de cuerpos intermedios. Más aún difiere radicalmente de éstas, ya que a diferencia del liberalismo/capitalismo (donde no hay mayor bienestar que el individual), considera una sociedad comunitaria, como la del medioevo, compuesta por una gran variedad de cuerpos autónomos y se quiere, intermedios, donde el bienestar mayor era el colectivo o el bien común. De igual manera, es contrario al socialismo/estatismo, ya que valora la libertad y la propiedad privada asimismo, defiende la inclusión de privados y privados sin fines de lucro en la gestión de lo público. Finalmente, no comparte como el anarquismo, la ausencia de un Estado, es más, la subsidiariedad considera a la autoridad necesaria para mantener un recto orden. En ese contexto, personajes como el Papa León XII, fueron tachados de socialistas, de igual modo, propuestas como las del Estado de Proudhon, fueron consideradas como anarquistas. De la misma forma, la subsidiariedad podría ser vista como una herramienta liberal o neoliberal para la privatización del Estado.

Por lo examinado a lo largo de la investigación, el principio de subsidiariedad puede complementar a los conceptos contemporáneos de democracia, solidaridad, pluralismo y legalidad. Por ende, es aplicable en la vasta mayoría de la sociedad actual del siglo XXI, donde puede ser considerado como criterio para devolverle un balance y funcionalidad a sociedades determinadas por una ideología. Esta aplicabilidad a lo largo de la historia, ha permitido el

continuo desarrollo y evolución de la subsidiariedad como principio, ganando fuerza con los siglos, al contrario de lo que sucede con las ideologías que se van mostrando cada vez más limitadas a medida que pasa el tiempo. Según la información examinada, esto se da porque la subsidiariedad considera que la persona se desarrolla en comunidad, por medio de la familia, asociaciones, organizaciones, municipios, etc., de la misma forma estos grupos se desarrollan en la interacción entre sí, es decir, en una comunidad de comunidades. De igual forma, porque la subsidiariedad pone en primer lugar a la persona, en términos de dignidad, libertad y responsabilidad, que se logra en los cuerpos autónomos que intermedian entre la autoridad/Estado y los ciudadanos, a favor siempre de las sociedades más cercanas al ciudadano.

Esto nos lleva a sintetizar los aspectos y las dimensiones de la subsidiariedad. Los aspectos negativo y positivo, respectivamente, son de no interferencia si la organización inferior puede cumplir sus objetivos, y de intervención si la entidad menor no cuenta con la propia capacidad para cumplirlos. Por otro lado, en las dos dimensiones de su aplicación, la vertical y la horizontal, la primera concierne las correctas relaciones entre los diferentes niveles de soberanía y autonomía, a través del respeto de la autonomía y un activo soporte y la segunda reconoce la importancia de cuerpos intermedios privados y privados sin fines de lucro en la gestión pública. De estos aspectos y dimensiones, se observa una autoridad que desarrolla la capacidad de respuesta de una sociedad ante sus propias necesidades; creando oportunidades de interacción y organización diferentes a las típicas dentro de un Estado.

Con base en la revisión de la inclusión de la subsidiariedad en los tratados de la Unión Europea, se constata que se consideró a este principio principalmente en su aspecto negativo, es decir, de no interferencia de la comunidad a sus miembros. Lo cual se verifica en los sectores de aplicación, donde se muestra un bien común ambiguo, donde la presencia o ausencia de la UE varía en función del sector de aplicación y en función más del interés de los Estados miembros que de un claro interés general. Por otro lado, la inclusión de la subsidiariedad en los Tratados de la Unión Europea contribuyó a que Italia lo ponga en la mesa del

debate constitucional, en términos de, otorgamiento de funciones a las Regiones y entes locales, y de reconocimiento de los actores privados en la gestión pública.

No obstante, la consideración del principio de subsidiariedad, por parte de otros países miembro de la unión Europea, no se dio en la misma medida que Italia. Con base en el desarrollo de la presente disertación, se notó que en Italia se tenía conocimiento del principio de subsidiariedad, por ser un país característico y fuertemente católico. Esta inclusión se dio a través de la reforma del *Titolo V*, donde se favoreció las iniciativas de la sociedad civil en el desarrollo de actividades de interés general, regulando el marco normativo a favor de los privados sin fines de lucro. Esto permitió identificar lo que dicha reforma, en términos de subsidiariedad significó; por un lado el reforzamiento del Rol de las Regiones como entes intermedios entre el Estado y las provincias, municipios y ciudadanos y por otro, el establecimiento de las condiciones necesarias para el desarrollo del tercer sector.

De la misma manera se pudo constatar que la institucionalización de la subsidiariedad fue consolidada por el entorno cultural, particularmente por influencia de la doctrina social de la iglesia, a través del Movimiento Católico Comunión y Liberación. En primer lugar, por la fundación para la subsidiariedad, cuyo fundador Giorgio Vittadini, es exponente activo del movimiento CL. Según la información adquirida, esta fundación contribuyó con la producción y difusión de información sobre la subsidiariedad y su aplicabilidad en la región. En segundo lugar, por otro de sus exponentes activos Roberto Formigoni, quien fue presidente de la región desde 1995 hasta 2013. Como se muestra en la investigación, su administración de casi 18 años llevó la noción y la práctica de la subsidiariedad en el campo político. Asimismo se notó que el gobierno regional ha ido estructurando la gestión pública en función de este principio; en términos de subsidiariedad vertical, ha promovido el rol de las autonomías locales y en virtud de la subsidiariedad horizontal, ha reconocido la iniciativa autónoma de la sociedad civil.

No obstante, el modelo lombardo además de la subsidiariedad, se inspira también en las ideas de los cuasimercados. De la combinación de estos, el

gobierno regional ha desarrollado tres pilares: el pluralismo de la oferta, la libertad de elección y la subsidiariedad fiscal. En base a estos pilares, la región ha formulado e implementado medidas en las áreas de las políticas públicas como la salud, vivienda, desarrollo y educación; lo cual ha sido favorecido por el marco legal que le proporciona a la región la autonomía necesaria para implementarlas. Estas medidas, unas más que otras, ya han dado resultados tangibles y positivos en las diferentes áreas mencionadas, en términos de diversificación de actores en la provisión y gestión de servicios públicos.

Sin embargo, respecto a la educación en Lombardía el mayor proveedor continúa siendo el Estado, abarcando el 84% del total de estudiantes de la región. En esa línea, el gobierno regional, en base al principio de subsidiariedad, identificó en la libertad de elección una herramienta para contrarrestar la tendencia estatista, e implementó la política *Buono Scuola* a fin de que las familias con menos posibilidades pudieran ejercer la libertad de elección. En el estudio de esta política se observó que los recursos se hacen directamente y antes del periodo escolar, por ende, se permite a las familias operar con plena dignidad. Del mismo modo, se constató que la política *Buono Scuola*, es llevada a cabo en un sistema de implementación y resultados del tipo cuasimercado, lo que garantiza las condiciones necesarias para que los proveedores no estatales puedan seguir desarrollándose.

Cabe resaltar, que el porcentaje de crecimiento de las escuelas paritarias es muy similar al promedio a nivel similar, por ello este efecto no se lo puede atribuir al *Buono Scuola*. Según la encuesta realizada a los beneficiarios en el 2011, menos del 10 % de los estudiantes de las escuelas paritarias son beneficiados cada año por esta política; esto muestra un impacto limitado de esta política. Así mismo se puede constatar que este porcentaje se ha ido reduciendo gradualmente, lo cual pone en duda la efectividad de la implementación de esta política. Esto puede ser atribuido a la carencia de entidades intermedias entre el gobierno regional y las escuelas paritarias; situación contraria al principio de subsidiariedad.

Por otro lado, se observa que la metodología, fue de tipo cualitativa ya que se estudió variables como el principio de subsidiariedad, la dignidad humana así

como personajes específicos, y también cuantitativa dado que el caso de estudio involucró la utilización de herramientas estadísticas para la obtención de resultados, como se notó a lo largo del tercer capítulo. Con base en la disertación, interesa resaltar que se utilizaron los dos enfoques planteados en la introducción, el descriptivo y explicativo; vale destacar que el más utilizado fue el descriptivo, a través del cual se dio a conocer el fenómeno de la subsidiariedad en Lombardía. Para esta investigación se utilizó el método análisis-síntesis, es decir, que se indagó información de contextos diferentes, desde el origen y evolución del principio de subsidiariedad hasta su aplicación en la región de Lombardía; y se realizó el estudio crítico de esta información con base en la teoría de la política pública. Esta información fue ratificada gracias a la entrevista realizada al profesor Alberto Brugnoli, experto en el tema y además autor del libro *“La Sussidiarietà in Lombardia”*, quien además corroboró que la aplicabilidad de la subsidiariedad en Lombardía ha tenido una fuerte influencia cultural.

VII. CONCLUSIONES

Según la hipótesis de la presente disertación, el principio de subsidiariedad, tras ser incluido en los Tratados de la Unión Europea y la Constitución italiana, sería institucionalizado en el Sistema Regional de Lombardía incidiendo en la política pública educativa, lo que contribuiría al desarrollo y la dignidad humana en la región. Se sostiene que esta hipótesis se cumple parcialmente en vista de las siguientes conclusiones:

- Se concluye que la subsidiariedad es un principio que nació y evolucionó dentro del pensamiento europeo-occidental. En sus orígenes fue concebido como una forma natural de organización política hasta el medioevo, a partir de entonces hasta la actualidad, se lo desarrolla y sistematiza como un principio guía y criterio para las correctas relaciones entre los miembros y los diferentes niveles de autoridad, como se observa en la UE, el ordenamiento italiano y el sistema regional lombardo.
- La inclusión del principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht influyó en la inclusión de este principio en la Constitución italiana, pero fue por la doctrina social de la iglesia que el principio tuvo aceptación nacional, lo que generó un ambiente adecuado para su institucionalización en Lombardía, no obstante, fue el factor cultural que consolidó la aplicación de la subsidiariedad en esta región.
- Se evidenció que la subsidiariedad en Lombardía junto a las ideas de los cuasimercados, determinaron un modelo que considera actores no estatales en la gestión de lo público y que promueve la pluralidad de la oferta de servicios públicos y la libertad de elección; contexto que ha contribuido al desarrollo en áreas (unas más que otras) de la salud, la vivienda, la innovación y la educación.
- Respecto a la educación, se observó que hay una tendencia estatista en términos de oferta escolar; para lo cual el gobierno lombardo ha implementado la política *Buono Scuola* que se enfoca en la libertad de elección, sobre la cual se puede concluir que contribuye a la dignidad de la persona y promueve la oferta educativa de las escuelas paritarias. No obstante, los efectos no se muestran significativos,

ya que según la encuesta del 2011 el *Buono Scuola* solo fue determinante en el 14% de todos los beneficiarios, los mismos que se han ido reduciendo junto al presupuesto para esta política como se observa en la tabla N° 2.

- Se corroboró que el liberalismo/capitalismo es contrario a un Estado comunitario/subsidiario de sociedades intermedias autónomas y fuertes; como se observó en el Estado de Bienestar derivado del pensamiento hobbesiano donde se concibe a las sociedades intermedias como amenaza. Asimismo, se confirmó que el socialismo/estatismo es totalmente opuestos al principio de subsidiariedad, ya que este principio considera a actores no estatales en la gestión pública y cree en una sociedad civil fuerte, plural y lo más autónoma posible.
- Se determina que el principio de subsidiariedad sirve como criterio para la formulación e implementación de las políticas para construir sociedades, donde actores públicos, privados y privados sin fines de lucro colaboran de forma coordinada en los temas del interés general.
- Se concluye que la teoría de la Política Pública fue acertada, dado que, con base al análisis del contenido de las políticas públicas se pudo estudiar el principio de subsidiariedad *per se* y su aplicación en la política pública educativa de la región de Lombardía.
- Por otro lado, se observó que la teoría de la política pública presenta límites en el estudio de ideas, principios o ideologías con base en las cuales se formula e implementa políticas públicas, ya que esta teoría se enfoca principalmente en los problemas a los cuales las medidas en las políticas públicas pretenden responder o solucionar.
- Por último, la metodología de análisis-síntesis para el cumplimiento del objetivo general de la presente disertación, fue acertada; dado que, respecto al principio de subsidiariedad con base a la teoría de la Política Pública, se revisó diferentes escenarios tanto en cronología, dimensión y características, lo que permitió entender la incidencia del principio de subsidiariedad en la política pública educativa de la región de Lombardía.

VIII. RECOMENDACIONES

- Si bien entre la Unión Europea y los Estados miembros existe un beneficio mutuo, esto se puede repotenciar a través del establecimiento de un bien común general claro y no relativo y a disposición de los Estados miembros; donde la Unión intervenga a manera de soporte o de ayuda a los países que lo requieran; es decir, que se refuerce el aspecto positivo del principio de subsidiariedad.
- En la educación, el Estado italiano presenta características estadísticas consecuentes del Estado de Bienestar, de modo que si se quiere fomentar la pluralidad de la oferta, se recomienda hacerlo a través de políticas en favor de las escuelas paritarias a nivel nacional en conjunto con los gobiernos regionales, como por ejemplo subvenciones fiscales y transferencia de recursos por metas alcanzadas y por excelencia en la oferta académica.
- En Lombardía, para favorecer las escuelas paritarias, se considera pertinente fomentar la creación de cuerpos autónomos, independientes y en lo posible privados sin fines de lucro, que intermedien entre el gobierno regional y las escuelas paritarias, a través de los cuales se les garantice una supervisión y soporte; asimismo que sirvan de retroalimentación al gobierno regional para la implementación de medidas en la política pública educativa y de vínculo con las realidades de la sociedad en general.
- Respecto a la política *Buono Scuola*, debido a su bajo impacto, se recomienda al gobierno de Lombardía hacer una investigación exhaustiva, vinculando a la academia regional, a fin de determinar si las causas son a nivel de formulación o de implementación, para reformularla o mejorar el sistema de implementación de resultados, a través de la inclusión de actores no estatales en la gestión de esta política.
- Como se observó en Lombardía, la institucionalización de la subsidiariedad tuvo una fuerte influencia de fundaciones, organizaciones y de la academia en general, en la generación y promoción de conocimiento respecto a este principio. Por lo que se plantea a la sociedad civil y a la academia ecuatoriana, tomar el ejemplo

lombardo y profundizar en la subsidiariedad y su aplicabilidad en las diferentes áreas de la política pública, como la salud, educación, vivienda e innovación.

- Se recomienda el estudio de la subsidiariedad en la academia puesto que es un principio reconciliador entre las posturas opuestas del capitalismo y el socialismo, donde se pone en primer plano a la persona humana, su dignidad, libertad y responsabilidad.
- Para posteriores trabajos de investigación se recomienda llevar a cabo el estudio de la política sanitaria en la región de Lombardía, ya que se muestra un alto grado de aplicación del principio de subsidiariedad así como resultados significativos e insuperables a nivel nacional.
- La combinación de las ideas de los cuasimercados y de la subsidiariedad sobre las cuales Lombardía ha diseñado varias políticas, podría ser útil en realidades donde los recursos financieros son limitados y las necesidades de la población crecen como Ecuador, mediante la inclusión de actores del tercer sector en la gestión y provisión de los servicios públicos como la educación y la reducción de impuestos o aranceles a las organizaciones que colaboren en el interés público. Además del gobierno ecuatoriano, se recomienda a los gobiernos autónomos descentralizados el estudio de este principio como criterio para la formulación de políticas públicas.
- Así como las legislaciones de la UE, Italia y Lombardía, están redactadas en observancia del principio de subsidiariedad; se recomienda a la academia revisar si la Constitución del Ecuador cumple o es contraria al principio de subsidiariedad, en términos de reforzamiento de las autonomías territoriales e inclusión del tercer sector en la gestión y provisión de servicios de interés público; en vistas de sentar las bases para una sociedad lo más autónomas posible.
- Para estudiar la incidencia del principio de subsidiariedad al desarrollo en una determinada área o lugar, se recomienda hacerlo a través de un diálogo con la teoría de desarrollo territorial, ya que ésta considera al desarrollo, como un proceso integral que conjuga variables (al igual que el principio de subsidiariedad)

económicas, políticas, ambientales, sociales, institucionales y culturales; tal diálogo puede darse a nivel de una o varias de estas.

- Con base en esta disertación, al estudiar otros casos diferentes al de Lombardía, se recomienda hacerlo desde otros métodos de estudio, como el de inducción o deducción: de inducción de las categorías particulares de Lombardía, a las generales de casos como por ejemplo la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o el Ecuador y de deducción de lo general del sistema regional a lo particular de municipios u organizaciones intermedias.

LISTA DE REFERENCIAS

- Éupolis Lombardia. (2015). *Osservatorio del Mercato del Lavoro e della Formazione*. Obtenido de Rapporto di Ricerca:
<http://opac.eupolislombardia.it/opac.php?search=a%3A3%3A%7Bs%3A6%3A%22Parola%22%3Ba%3A3%3A%7Bs%3A3%3A%22sel%22%3Bs%3A6%3A%22Parola%22%3Bs%3A5%3A%22input%22%3Bs%3A11%3A%22DOTE+S CUOLA%22%3Bs%3A4%3A%22comp%22%3Bs%3A1%3A%22%3D%22%3B%7Ds%3A7%3A%22orderby%22%3B>
- Althusius, J. (1990). *La Política: Metodológicamente hablando Concebida e Ilustrada con Ejemplos Sagrados y Profanos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Aparisi, Á. (Septiembre de 2013). EL PRINCIPIO DE LA DIGNIDAD HUMANA COMO FUNDAMENTO DE UN BIODERECHO GLOBAL. *Cuadernos de Bioética*, 24(2), 201-221.
- Aquino, T. d. (2004). *Tratado de la Ley, Tratado de la Justicia, Gobierno de los Príncipes*. México: Porrúa.
- Aristóteles. (2006). *Política*. Recuperado el Julio de 2018, de Universidad de Sevilla:
<http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/politicaAristoteles.pdf>
- Benedicto XVI. (25 de Diciembre de 2005). *Deus caritas est*. Obtenido de Santa Sede:
http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/es/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20051225_deus-caritas-est.html
- Benedicto XVI. (29 de Junio de 2009). *Caritas in Veritate*. Obtenido de Santa Sede:
http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/es/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html
- Brugnoli, A., & Vittadini, G. (2008). *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*. Milán: Guerini e associati.
- Bussman, W., Klöti, U., & Knoepel, P. (1998). *Politiques publiques. Évaluation*. Paris: Economica.
- Carozza, P. (2003). Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law. *The American Journal of International Law*, 97(38), 42.
- Carozza, P. (2008). Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights: A Reply. *The European Journal of International Law*, 19(5), 931-944.
- Carozza, P. (2016). The Problematic Applicability of Subsidiarity to International Law and Institutions. *The American Journal of Jurisprudence*, 61, 51-67.
- Carrer, M. (2010 de Abril de 2010). *Il principio di Sussidiarietà: dalle regole costituzionali all'azione di Governo*. Obtenido de Università degli Studi di Bergamo:

https://aisberg.unibg.it/retrieve/handle/10446/589/1835/Il_principio_di_sussidiarietà.pdf

- Carrón, J. (1 de Mayo de 2012). *Carrón: da chi ha sbagliato un'umiliazione per CL*. Obtenido de La Repubblica: <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2012/05/01/carron-da-chi-ha-sbagliato-unumiliazione-per.html?ref=search>
- Carrón, J. (2016). *La bellezza desarmada*. Madrid: Ediciones Encuentro.
- Cervone, L. (2006). *Principio di Sussidiarietà e Sistema delle Fonti*. Obtenido de Core: <https://core.ac.uk/download/pdf/11010759.pdf>
- Colombo, A. (2012). Principle of Subsidiarity and Lombardy: Theoretical Background and Empirical Implementation. En A. Colombo, *Subsidiarity Governance. Theoretical and Empirical Models* (págs. 3-17). New York: Palgrave Macmillan.
- Comisión Europea. (8 de Mayo de 2012). *Altiero Spinelli: un federalista incansable*. Obtenido de Los Padres Fundadores de la UE: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/altiero_spinelli_es.pdf
- Comisión Europea. (2018). *Mecanismo de control de la subsidiariedad*. Obtenido de Comisión Europea: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_es
- De Tocqueville, A. (2008). *La Democracia en América*. México: Germika.
- Deutscher Bundestag. (Octubre de 2010). *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*. Obtenido de <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>
- Diamond, L. (1997). Repensar la Sociedad Civil. *Revista Metapolítica*, 1(2), 4-17.
- Edenred. (Julio de 2018). *¿Quiénes somos?* Obtenido de <http://www.edenred.mx/nosotros/Paginas/Nosotros.aspx>
- Endo, K. (1994). *The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors*. Obtenido de https://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/15558/1/44%286%29_p652-553.pdf
- Fagnani, E. (2011). *Il diritto all'istruzione. Stato di attuazione e finanziamento del sistema nella prospettiva del federalismo fiscal*. Obtenido de Università degli Studi di Milano: https://air.unimi.it/retrieve/handle/2434/168884/168711/phd_unimi_R08132.pdf
- Fauzzi, A. (Noviembre de 2013). *La Sussidiarietà Orizzontale e il Crowdfunding: Un binomio Possibile?* Obtenido de Alma Mater Studiorum - Università di Bologna: <https://es.slideshare.net/Ange89/sussidiarieta-orizzontale-e-crowdfunding-un-binomio-possibile>

- Fazzini, O. (6 de Junio de 2012). *Governance sussidiaria e welfare society: la sussidiarietà come preconditione*. Obtenido de Università degli Studi di Milano: https://air.unimi.it/retrieve/handle/2434/174077/181309/phd_unimi_R07437.pdf
- Florindi, F. (3 de Marzo de 2017). *Sempre più scuole a maggioranza straniera in Lombardia*. Recuperado el Mayo de 2018, de Il Giorno: <https://www.ilgiorno.it/milano/cronaca/milano-monza-76-scuole-a-maggioranza-straniera-1.2938073>
- Follesdal, A. (2013). The principle of subsidiarity as a constitutional principle in international law. *Global Constitutionalism*, 2(1), 37 - 62.
- Formigoni, R. (2 de Mayo de 2012). *LETTERA CARRON/ Formigoni su Twitter*. Obtenido de ilsussidiario.net: <http://www.ilsussidiario.net/News/Cronaca/2012/5/2/LETTERA-CARRON-Formigoni-su-Twitter-Le-tue-parole-sono-un-formidabile-aiuto-per-purificarci-e-ripartire-/273916/>
- Francisco. (24 de Mayo de 2015). *Laudato Si*. Obtenido de Santa Sede: http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html
- Friedman, M. (1955). *The Role of Government in Education*. Nueva Jersey: Economics and the Public Interest.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: Chacago University Press.
- Glenn, C. L. (2012). Subsidiarity and Education in Lombardy: Limits and Possibilities. En A. Colombo, *Subsidiarity Governance. Theoretical and Empirical Models* (págs. 113-133). Nueva York, USA: Palgrave Macmillan.
- Guba, E. G. (1994). PARADIGMAS EN PUGNA EN LA INVESTIGACIÓN CUALITATIVA. En N. Denzin, & L. S. Yvonna, *Handbook of Qualitative Research* (págs. 105-117). London, UK: Sage.
- ISTAT. (2017). *Giovani che non lavorano e non studiano in Lombardia*. Recuperado el Mayo de 2018, de Istituto Nazionale di Statistica: http://noi-italia.istat.it/index.php?id=3&tx_usercento_centofe%5Bcategoria%5D=5&tx_usercento_centofe%5Bdove%5D=REGIONI&tx_usercento_centofe%5Baction%5D=show&tx_usercento_centofe%5Bcontroller%5D=Categoria&cHash=6d7c4f6c67af8405326ae79076655063
- Jofré, J. P. (21 de Septiembre de 2013). *Elecciones Alemania 2013: La diversidad de los Länder*. Obtenido de ABC International: <https://www.abc.es/internacional/20130921/abci-elecciones-alemania-diversidad-lander-201309201842.html>
- Juan Pablo II. (1 de Mayo de 1991). *Centesimus Annus*. Obtenido de Santa Sede: http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html

- Juan XXIII. (15 de Mayo de 1961). *Mater et Magistra*. Obtenido de La Sante Sede: http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/es/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html
- Juaneda, E. (2010). *Retos de las organizaciones del tercer sector en el modelo de bienestar*. Obtenido de Universidad de La Rioja: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/tesis/20245.pdf>
- Kaboolian, L. (May-Jun de 1998). The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate. *Public Administration Review*, 58(3), 189-193.
- Kitson, M. (2012). Subsidiarity, Proximity, and Innovation. En A. Colombo, *Subsidiarity Governance* (págs. 147-156). New York: Palgrave Macmillan.
- Lamas, F. A. (2009). *Autarquía y soberanía - El pensamiento clásico y el pensamiento moderno*. Obtenido de Instituto de Estudios Filosóficos "Santo Tomás de Aquino": http://www.viadialectica.com/publicaciones/material/filosofia_estado/soberania_autarquia.pdf
- Leon XIII. (15 de Mayo de 1891). *Rerum Novarum*. Obtenido de La Sante Sede: http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html
- Locke, J. (2005). *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*. México: Porrúa.
- Losito, A. (11 de Mayo de 2018). *ISEE calcolo: quali sono le fasce di reddito e nuove soglie franchigia*. Obtenido de GUIDA FISCO: <https://www.guidafisco.it/isee-calcolo-nuove-soglie-816>
- Lóránd, B. (2012). An Unfinished Journey - Lombardy on the Road to Decentralization. En A. Colombo, *Subsidiarity Governance. Theoretical and Empirical Models* (págs. 51-73). New York, USA: Palgrave Macmillan.
- Magliocco, P. (25 de Noviembre de 2017). *Chi ha inventato le Regioni italiane?* Obtenido de La Stampa: <http://www.lastampa.it/2017/11/25/italia/chi-ha-inventato-le-regioni-italiane-gU6vPjultSnF9Q199bdksM/pagina.html>
- Marino, A. (2012). *Forza Italia. Nascita, evoluzione e sviluppo del centro destra italiano (1993-2001)*. Obtenido de Università Degli Studi Di Salerno: <http://elea.unisa.it/bitstream/handle/10556/357/tesi%20A.%20Marino.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Mateos, I. (2017). El modelo sanitario de la Región Lombardía (1995-2012): El sistema transformado. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 169-189.
- McDermott, P. (2012). A View from the Antipodes: Comparing the Lombard and New Zealand Ways of Governance. En A. Colombo, *Subsidiarity Governance. Theoretical and Empirical Models* (págs. 73-109). Nueva York, USA: Palgrave Macmillan.

- Millon-Delsol, C. (2003). *Il principio di sussidiarietà*. (t. d. Tringali, Ed.) Milano, Lombardia, Italia: Giuffrè Editore.
- MIUR. (8 de Mayo de 2018). *Istruzione*. Obtenido de Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia: <http://usr.istruzione.lombardia.gov.it/istruzione/>
- MIUR. (2018). *Open Data*. Obtenido de Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca: <http://usr.istruzione.lombardia.gov.it/open-data/>
- Moens, G., & Trone, J. (29 de Septiembre de 2015). The Principle of subsidiarity in EU Judicial and Legislative Practice: Panacea or Placebo? *Journal of Legislation*, 41(1), 38.
- Moro, R. (2013). La biografía de una generación católica. Giuseppe Dossetti en el centenario de su nacimiento. *Revista de Fomento Social*, 68, 439-460. Obtenido de <http://dialogopolitico.org/actualidad/dossetti-el-partisano-politico-y-teologo-democristiano/>
- Muller, P., & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris, France: Montchrétien.
- ONU. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Obtenido de Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/sections/un-charter/preamble/index.html>
- ONU. (15 de Mayo de 2018). *Fact Sheet No.2 (Rev.1), The International Bill of Human Rights*. Obtenido de Universal Declaration of Human Rights: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet2Rev.1en.pdf>
- ONU, A. G. (10 de Diciembre de 1948). *Declaración de Derechos Humanos*. Obtenido de La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH): https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Ciudad de México, México: FLACSO, Sede Académica de México.
- Pérez, C., & Salinas, J. (Noviembre de 1999). *Cuasimercados en el ámbito educativo: una aproximación a la experiencia británica*. Obtenido de Universidad Autónoma de Madrid y Universidad de Extremadura: <file:///Users/PABLO/Downloads/Dialnet-CuasimercadosEnElAmbitoEducativo-3141567.pdf>
- Pio XI. (15 de Mayo de 1931). *Quadragesimo Anno*. Obtenido de La Sante Sede: http://w2.vatican.va/content/pius-xi/it/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html
- Polito, A. (2012). *Contro i papà. Come noi italiani abbiamo rovinato i nostri figli* (Vol. Primera edición). Milán, Italia: Rizzoli.
- Presidenza della Repubblica. (10 de Enero de 2018). *Testo unico degli Enti Locali*. Obtenido de

- http://www.comune.torino.it/consiglio/norme/DLgs_267_2000_agg_10_gennaio_2018.pdf
- Presidenza della Repubblica. (8 de Marzo de 1999). *Decreto del Presidente della Repubblica n. 275*. Obtenido de Gazzetta Ufficiale: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1999/08/10/099G0339/sg>
- Proudhon, P. J. (2005). *¿Qué es la propiedad? Investigaciones sobre el principio del derecho y del gobierno*. Buenos Aire: Libros de Anarres.
- Regione Lombardia. (30 de Agosto de 2008). *Statuto d'autonomia della Lombardia*. Obtenido de Banca dati delle leggi regionali: http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?exp_coll=lrst2008051400001&view=showdoc&iddoc=lrst2008051400001&selnode=lrst2008051400001
- Regione Lombardia. (2018). *Dote Scuola*. Obtenido de <http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/servizi-e-informazioni/cittadini/scuola-universita-e-ricerca/dote-scuola>
- Regione Lombardia. (2018). *Dote Scuola anno scolastico 2018/2019*. Obtenido de Scuola, Università e ricerca: <http://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/81aada1f-b6f5-4aa7-b353-6c23e63e840c/Allegato++A+DOTE+SCUOLA+2017-2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=81aada1f-b6f5-4aa7-b353-6c23e63e840c>
- Rodríguez, G. (2003). *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid: Fundación Foessa.
- Roth, A. N. (2006). *Discurso sin Compromiso*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Salamon, L. (2012). Subsidiarity and the New Governance: Reflections on the Lombard Experience. En A. Colombo, *Subsidiarity Governance* (págs. 19-30). New York: Palgrave Macmillan.
- Senato della Repubblica. (2018). *Costituzione della Repubblica*. Roma: Servizio dell'Assemblea, Ufficio del Regolament.
- Senato della Repubblica. (2018). *XIII Legislatura (1996 - 2001)*. Obtenido de Senato della Repubblica: <http://www.senato.it/leg13/home>
- UE. (Junio de 2018). *Educación, formación y Juventud*. Obtenido de Unión Europea: https://europa.eu/european-union/topics/education-training-youth_es
- Uficio Scolastico per la Lombardia. (Septiembre de 2017). *La scuola in Lombardia Conferenza stampa per l'avvio dell'anno scolastico 2017-2018*. Obtenido de http://usr.istruzione.lombardia.gov.it/wp-content/uploads/2017/09/Conferenza_stamp_a_2017.pdf

- Unión Europea. (8 de febrero de 1992). *Tratado de la Unión Europea*. Recuperado el Marzo de 2018, de Unión Europea: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf
- Unión Europea. (2 de Octubre de 1997). *Tratado de Ámsterdam*. Obtenido de Unión Europea: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_es.pdf
- Unión Europea. (13 de Diciembre de 2007). *Tratado de Lisboa*. Recuperado el Junio de 2018, de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>
- Unión Europea. (7 de Junio de 2016). *Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea*. Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>
- Urbina, F. (2005). El principio de subsidiariedad, sus fundamentos y función en una sociedad democrática. *Revista Derechos y Humanidades*, 11, 325-335.
- Van Bortel, G. (2012). Social Housing and Subsidiarity in the Lombard Model of Governance. En A. Colombo, *Subsidiarity Governance* (págs. 157-170). New York: Palgrave Macmillan.
- Vittadini, G. (2010). Sussidiarietà: una strada appena iniziata. En A. Bonini, P. P. Donati, O. Grassi, C. Lauro, A. Quaglio, & G. Vittadini, *Sussidiarietà ed educazione Rapporto sulla sussidiarietà 2006*. Milano, Lombardía, Italia: CUSL.
- VOX. (2018). *Diccionario General de la Lengua Española*. Madrid: VOX.