

INFORME 2008/2009

SOBRE LAS LIBERTADES EDUCATIVAS EN EL MUNDO

ALFRED FERNANDEZ | JEAN-DANIEL NORDMANN | JEAN-DAVID PONCI

CON LA COLABORACIÓN DE
LLUIS ARASANZ, CHRISTOPHE ARNOLD, VALERIA ARREGUI, HUGO CORMOULS-
HOULES, LIES FERON, FABIEN EL OUINKIR ET MARIE SAULNIER BLOCH



OIDEL

Informe 2008/2009

sobre las libertades educativas en el mundo

Alfred Fernandez | Jean-Daniel Nordmann | Jean-David Ponci

Con la colaboración de

Lluís Arasanz | Christophe Arnold | Valeria Arregui | Hugo Cormouls-Houles | Lies Feron | Fabien EL Ouinkir et Marie Saulnier Bloch

Volume I



Introducción

De manera pertinente se ha distinguido en el derecho a la educación una dimensión social y una dimensión libertad (F. Coomans, 1995). Esta segunda dimensión concierne esencialmente dos libertades : la de elegir escuela y la de crear centros educativos. En los últimos años, se han publicado numerosos informes sobre la educación en el mundo con la finalidad de proteger mejor este derecho. Este es en especial el objetivo de los trabajos de K. Tomasevski¹. La dimensión libertad ha sido, sin embargo, frecuentemente descuidada. OIDEL (www.oidel.ch) ha dado prioridad en su trabajo a la promoción de las libertades en la educación consciente de su importancia para el desarrollo humano. Ha abierto así una vía que ha sido ampliamente explorada por el PNUD en su Informe sobre el desarrollo humano de 2004 consagrado a las libertades culturales.

« Extender las libertades culturales - afirma el Informe - es un objetivo importante para el desarrollo humano, el cual necesita atención urgente en el siglo XXI. Todas las personas desean contar con la libertad de ser quienes son. Todas las personas desean contar con la libertad de expresar su identidad como miembros de un grupo que comparte compromisos y valores - como la nacionalidad, la pertenencia étnica, el idioma, la religión, la familia o los intereses particulares. » (PNUD, 2004, p.5)

Desde hace quince años, el derecho a la educación ha adquirido una importancia creciente. El escándalo del analfabetismo ha conducido la comunidad internacional a trabajar para que los países no se resignen en relación a este tema. Hoy, numerosos estudios profundizan en el contenido del derecho a la educación, poniendo en evidencia el derecho a la gratuidad de la enseñanza primaria. Se rechaza la discriminación de las niñas. Se insiste en que no puede instrumentalizarse este derecho en favor de una propaganda religiosa y se afirma que la educación es una misión que corresponde prioritariamente a los padres, oponiéndose así a la visión que la contempla esencialmente como una tarea del Estado. Se piensan con pertinencia los vínculos teóricos y prácticos entre el derecho a la educación y los derechos culturales. Ya que la cuestión educativa necesita también de una *buena gobernanza*, se toma conciencia de la necesidad de valorar en este campo el papel de la sociedad civil. Finalmente, las políticas educativas evolucionan rápidamente y casi todas en la misma dirección : se descentraliza, se quiere más diversidad, más autonomía para los profesores y más responsabilidades para los padres.

Al inicio de nuestro análisis teníamos dos caminos posibles. El primero nos hubiera conducido a seleccionar algunos países representativos, escogidos en función de la calidad de la información disponible. El segundo - la opción que hemos elegido - nos permitiría una fotografía más amplia de los sistemas escolares analizados desde el

¹ Ver entre otros los estudios que figuran en la página web right-to-education.org.

ángulo de la libertad, aunque a veces tengamos que contentarnos con informaciones parciales e incluso con interpretaciones subjetivas.

La elección de esta segunda opción metodológica obedece a cuatro razones:

- a. Existen investigaciones de calidad basadas sobre una selección de países representativos. Se encontrarán algunas referencias en la bibliografía que concluye nuestro trabajo². Por lo general, estas investigaciones son muy documentadas y presentan el *perfil escolar* de cada país de manera precisa y detallada. Nuestra ambición no era ir más allá en los pormenores del análisis. De hecho deseamos subrayar que hemos sacado informaciones importantes de dichas investigaciones.
- b. Los países en los cuales la realidad de la libertad de enseñanza esta ampliamente documentada son por lo general los que la practican desde hace mucho tiempo. Deseabamos focalizarnos también sobre las políticas de los países en los que el sistema educativo se modifica rápidamente, al igual que sobre las regiones en las cuales el tema de la libertad de enseñanza no parece plantearse.
- c. En la lógica de nuestras investigaciones anteriores hemos querido elaborar un *índice de libertad de enseñanza*. El interés de esta herramienta es evidente y aumenta con la extensión de la muestra disponible. Sin embargo, no desconocemos el carácter frágil de tales prácticas, ni por la dificultad de someter a los mismos criterios de evaluación sistemas escolares extremadamente distintos. Aún así, el ejercicio nos ha parecido pertinente. ¿Porqué el análisis de lo que consideramos « buenas prácticas » no podría reverlarse útil para los países que presentan un índice menos favorable ? Podríamos sacar provecho, por un lado, al poner en evidencia las políticas innovadoras y, por otro, al mostrar que sistemas escolares bien considerados y sin ningún problema aparente pueden atentar a las libertades fundamentales. Precisemos sin embargo que **nuestra investigación trata del tema de las libertades en la educación y no de su calidad**. Los países que consideremos poco favorables a la libertad de enseñanza no poseen forzosamente un sistema escolar ineficaz. Si una cierta correlación entre libertad y calidad aparece de manera intuitiva al lector enterado, no pretendemos haberla demostrado.
- d. Finalmente, si nos referimos al derecho internacional, debemos reconocer que la libertad de enseñanza no puede ser considerada como « fundamental » únicamente para los países desarrollados, y ser de alguna manera « opcional » para los demás, como si en el derecho a la educación se tratara esencialmente de asegurar el buen funcionamiento de la enseñanza pública.

² Pensamos aquí, en la importancia del trabajo de Ch. Glenn y J. Groof, a los cuales debemos mucho, pero también al análisis profundo de F.-R. Jach sobre los países europeos. El Atlas realizado por el Foro europeo para la libertad de enseñanza (EFFE) contienen también muchas informaciones, en particular sobre algunos países del Este de Europa. Se encontrarán las referencias exactas en la bibliografía del volumen II consagrado a la presentación de los países.

Vamos ahora a explicar nuestras intenciones y a situarlas en su contexto particular :

1. Nuestra investigación se basa en las disposiciones del derecho internacional, especialmente el **Pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos** (PIDCP) y el **Pacto internacional relativo a los derechos económicos sociales y culturales** (PIDESC), dos textos ratificados por casi todos los países del mundo, objeto de un vasto consenso a nivel teórico al menos. El énfasis se pone en el artículo 13 del PIDESC más que en el artículo 18 del PIDCP. La razón es simple : se considera que los derechos llamados económicos, sociales y culturales comportan una intervención del Estado, una acción concreta que los ciudadanos pueden exigir. Los derechos civiles y los políticos traducen sobre todo, en una somera aproximación, los « deberes de no intervención» por parte del Estado, o bien obligan a éste a respetar ciertas libertades³. En la medida en que nuestro objetivo es comprender , en cierta manera evaluar, las acciones del Estado en la educación, nos apoyaremos en el artículo 13 del PIDESC, guardando el artículo 18 del PIDCP – y muchos otros textos normativos⁴ – como herramientas de interpretación.
2. Unas de las misiones de OIDEL consiste en analizar las políticas escolares desde el ángulo de la libertad de enseñanza, partiendo de los textos internacionales. En el 2002, OIDEL publicó un informe sobre la libertad de enseñanza en el mundo⁵, que ampliaba un primer trabajo realizado en 1995. El Informe 2002 elaboraba y calculaba *un índice de libertad de enseñanza* que tomaba en cuenta la legislación de los países, estudiando el derecho de crear escuelas no gubernamentales (ENG)⁶ y la existencia de normas que permiten la financiación, aunque sea parcial, de estas escuelas. Este estudio no analizaba la autonomía pedagógica efectiva de la que dispone una escuela no gubernamental, componente, sin embargo, esencial de la libertad de enseñanza. En el estudio que presentamos ahora, tratamos de introducir tales criterios de análisis.

El derecho a la educación y sus libertades : marco conceptual

Las políticas educativas que se estudian en este informe se apoyan prácticamente todas en un texto constitucional o en una ley que regula el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Hay que decir que una legislación nacional que no hiciera ninguna mención de este derecho o de esta libertad, sería sospechosa. A pesar de ello, el

³ Ver el análisis que hacemos a continuación

⁴ Los textos del derecho internacional en materia de libertad de educación pueden verse en nuestro libro A. FERNANDEZ/ S. JENKNER, (1995) *Declaraciones y convenios internacionales sobre el derecho a la educación y las libertades de enseñanza* , Info 3 Verlag, Frankfurt.

⁵ A.FERNANDEZ/J.-D. NORDMANN (2002), *El estado de las libertades educativas en el mundo*, Santillana, Madrid.

⁶ Hemos optado por la expresión « escuela no gubernamental » (ENG) con el objetivo de utilizar una terminología neutra calcada sobre la expresión « organización no gubernamental » (ONG). En realidad, las escuelas calificadas como « privadas » son, en gran mayoría, escuelas creadas por la sociedad civil. En relación a este tema, ver la interesante tipología establecida por I. KITAEV (1999) *Private education in sub-Saharan Africa : A re-examination of theories and concepts related to its development and finance*, UNESCO/IIEP, Paris

derecho a la educación, especialmente en su aspecto libertad, ha sido descuidado, como lo han sido igualmente las libertades culturales.

La cultura no es un simple consumo de bienes culturales. Si la cultura y la educación son objeto de un derecho, si jurídicamente se le atribuyen libertades, es porque lo que está en juego es esencial. El PNUD señala que las libertades culturales afectan a la identidad propia del ser humano. No se trata solamente de una « técnica » - el derecho a la educación y las libertades correspondientes serían instrumentos « eficaces » - mas de un valor relacionado con la identidad propia del ser humano, de lo que se necesita para ser un hombre⁷.

Una *buena gobernanza*, en el sentido de una gobernanza no solamente técnicamente irreprochable, sino también democrática y preocupada por promocionar los derechos fundamentales, requiere una acción decidida para favorecer la libertad de elegir una educación culturalmente adecuada. Cuando el Estado « *interviene en refuerzo de las capacidades de otros (sociedad civil, sector privado), respeta y desarrolla las capacidades de este* » (S. GANDOLFI/ P. MEYER-BISCH/ V. TOPANU, 2006, par.9)

No podemos negar una cierta « instrumentalización » de las libertades educativas : los sistemas educativos, nacidos en su mayoría en el contexto de la construcción del Estado-nación, han sido frecuentemente utilizados como un instrumento privilegiado para la instalación de un sistema político. Muchas de las constituciones nacionales tratan claramente o entre líneas de este tipo de preocupaciones.

El *Informe mundial sobre el desarrollo humano 2004* bosqueja en pocos rasgos – para denunciarlas – las estrategias de construcción del Estado-nación, estrategias integracionistas que tratan de instaurar identidades nacionales focalizando las actividades culturales sobre este objetivo identitario :

- « *Adopción de leyes de lengua oficial, que definan la lengua del grupo dominante como la única lengua oficial nacional que se usará en la burocracia, los*

⁷ Sobre el derecho a la educación y las libertades educativas ver J.-D. NORDMANN et A. FERNANDEZ (2000), *Le droit de choisir l'école*, L'Âge d'Homme, Lausanne ; J.-D. NORDMANN et J. P. CHENAUX (2004), *Libérez l'école ! Les libertés scolaires, mode d'emploi*, Etudes & Enquêtes, Centre Patronal, Lausanne ; A. FERNANDEZ (2003), *Le droit d'être homme*, in A. FERNANDEZ et R. TROCME (2003), *Vers une culture des droits de l'homme*, Diversités Genève, pp. 376-395 ; A. FERNANDEZ et J-D PONCI éd. (2005), *Discrimination et éducation, Réflexions sur la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement de l'UNESCO* ; A. FERNANDEZ (2007), *¿Que significa educación gratuita y obligatoria ?* in COFAPA, *Libertad, gratuidad y financiación de la educación*, COFAPA/ABACO/Santillana, Madrid ; Y. DAUDET et K. SINGH (2001), *Politiques et stratégies d'éducation 2, Le droit à l'éducation : analyse des instruments normatifs de l'Unesco*, Paris : Unesco ; S. GANDOLFI (2006), *Il diritto all'educazione*, La Scuola, Brescia ; M. MEHEDI (1999), *Le contenu du droit à l'éducation*, Nations Unies, Conseil Economique et Social. Doc E/CN.4/Sub.2/ 1999/10 ; J. DE GROOF (1994), *The Overall Shape of Education Law : Statuts of Comparative and Supra-National Education Law. An outline*, in J. DE GROOF (ed.), (1994). *Subsidiarity and Education. Aspects of comparative educational law*, ACCO, Leuven/Amerstfoord ; J. L. MARTINEZ LOPEZ-MUNIZ (1999), *Le droit à l'éducation dans les instruments internationaux* in *Revue de droit africain*, numéro 10, Bruxelles ; P. MEYER-BISCH (1998), *Logiques du droit à l'éducation au sein des droits culturels*, Nations Unies, Conseil Economique et Social, Doc E/C.12/1998/17 et UNESCO (2006), *Right to Education. Comparative analysis. UNESCO Convention against Discrimination in Education and Articles 13 and 14 (Right to education) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UNESCO, Paris.

tribunales, los servicios públicos, el ejército, la educación superior y otras instituciones oficiales.

- *Construcción de un sistema nacionalizado de educación obligatoria que promueva un currículo estandarizado y que enseñe la lengua, la literatura y la historia del grupo dominante y que las defina como la lengua, la literatura y la historia "nacional".*
- *Difusión de la lengua y la cultura del grupo dominante a través de las instituciones culturales nacionales, incluidos los medios administrados por el Estado y los museos públicos.* » (PNUD, 2004, p. 48)

En el terreno de los derechos humanos, la división tradicional entre derechos y libertades ha justificado la no intervención del Estado reduciendo las libertades educativas a un papel secundario. Sin embargo, sabemos que es imposible disociar las libertades de los otros componentes del derecho a la educación. Derecho social, el derecho a la educación es también – y de manera indivisible – cultural. Volveremos sobre el hecho que se puede exigir del Estado, el respeto, la protección y la implementación del derecho a la educación en todas sus dimensiones, incluyendo la libertad.

Esto explica en parte, por qué desde 1945 y el nacimiento de la comunidad internacional moderna, el tema de las libertades está tan ausente del debate internacional sobre la educación.

En efecto, sólo desde hace poco tiempo se considera a la educación como un derecho fundamental. Hoy, como hemos dicho, es objeto de numerosos estudios a partir de los cuales se construye un verdadero consenso internacional. Si las políticas educativas han sido durante mucho tiempo un asunto de buena voluntad por parte de los responsables, deberían hoy en día, ser reconocidas como exigiendo obligaciones morales y jurídicas. (S. R. OSMANI, 2004, p. 3).

El enfoque de la educación basado en los derechos se funda en la idea que « *las políticas y las instituciones [...] deberían proclamar expresamente las normas y valores enunciados en el derecho internacional relativo a los derechos humanos. Explícitamente o implícitamente, las normas y los valores conforman las políticas y las instituciones [...]*Arraigado en valores morales universalmente reconocidos y acompañado de obligaciones jurídicas, el derecho internacional relativo los derechos humano proporciona un cuadro normativo exigente para la formulación de políticas nacionales e internacionales » (HCDH, 2002, p. 2)⁸.

El Plan de acción de Dakar reafirma esta concepción: « *La educación es un derecho fundamental del ser humano. Es una condición esencial para el desarrollo sostenible así como para la paz y la estabilidad en el interior de los países y entre ellos, y por lo tanto el medio indispensable para una participación efectiva en las sociedades y en las*

⁸ Sobre este tema ver A. FERNANDEZ, (2006), *Educación. Un enfoque basado en los derechos humanos* in CLUB DE ROME, Ponències curs 2004-2005 del Grup Català del Capítol Espanyol del Club de Roma, El Consorci- Zona Franca de Barcelona, Barcelona, pp. 9 – 23.

economías del siglo XXI, sometidas a procesos rápidos de mundialización. El logro de las metas de la educación para todos no debería ser diferido por más tiempo. Es posible y necesario responder con urgencia a las necesidades educativas básicas de todos » (par.6)

El objetivo del desarrollo sostenible no es únicamente válido para los países del Sur. Tampoco se limita a consideraciones relativas al crecimiento económico o a la satisfacción de necesidades esenciales. Conciérne en primer lugar la parte humana del hombre, la que le aporta dignidad.

K. Tomasevski, ex-Relatora sobre el derecho a la educación de la Comisión de los derechos humanos describe cuatro fases en el desarrollo del derecho a la educación :

- a) La primera etapa entraña el reconocimiento de la educación como un derecho. Allí donde se reconoce el derecho a la educación, a menudo se excluye explícitamente a los no ciudadanos. Puede excluirse de modo implícito a los empleados en el hogar o a los niños sin documentos de identidad, en especial cuando se exigen esos documentos para la matrícula.*
- b) Una vez que se reconoce la educación como derecho humano, la segunda etapa entraña la segregación, es decir, que se otorga a las niñas, a los pueblos indígenas, a los niños discapacitados o a los miembros de minorías el acceso a la educación, pero se les confina habitualmente en escuelas separadas y de menor calidad.*
- c) La tercera etapa implica pasar de la segregación a la integración a través de la asimilación. Los grupos que acaban de ser admitidos para incorporarse a las escuelas tienen que adaptarse, abandonando su lengua materna o su religión, o su residencia habitual si se les matricula en internados. Se admiten niñas en centros escolares cuyos planes de estudio fueron diseñados para niños; los indígenas y los niños pertenecientes a minorías se integran en escuelas que imparten enseñanza en lenguas desconocidas para ellos y, a menudo, les enseñan versiones de la historia que les niegan su propia identidad. Este proceso se ve respaldado por objetivos de carácter inclusivo, pero éstos tienden a interpretarse de modo distinto. La asimilación implica la imposición de uniformidad; la integración admite diversidad pero sólo como algo que se aparta de la "norma". De ahí que los recién llegados tengan que ajustarse a la "norma", que suele extrapolar los principales rasgos de los primeros titulares de los derechos que ellos mismos se otorgaron - favoreciendo a los hombres sobre las mujeres, o a los que hablan el idioma nacional dominante sobre los que hablan un idioma vernáculo.*
- d) La cuarta etapa exige una adaptación a la diversidad. Se sustituye el requisito previo de que los niños se adapten a cualquier enseñanza disponible por la adaptación de la enseñanza al interés superior de cada niño.*
(K. Tomasevski, 2003, par.28)

Esta cuarta fase significa en realidad que se toma en cuenta la dimensión libertad, puesto que supone una adaptación a la persona, a sus necesidades y a su identidad.

Hoy en día, existe un cuadro normativo y una hermenéutica bastante completos sobre el derecho a la educación. La Subcomisión de promoción y protección de los derechos humanos le ha consagrado a este derecho dos informes⁹, la Comisión de los derechos humanos – actual Consejo de los derechos humanos – ha producido nueve informes¹⁰. El Comité de los derechos económicos, sociales y culturales ha adoptado observaciones generales relativas a los artículos 13 y 14 del Pacto. Finalmente, el Comité de los derechos del niño ha adoptado una observación general relativa al artículo 29 de la Convención.

« El derecho a la educación - afirma el Comité de los derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas - reconocido en los artículos 13 y 14 del Pacto, así como en otros tratados internacionales, tales como la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, es de vital importancia. Se ha clasificado de distinta manera como derecho económico, derecho social y derecho cultural. Es, todos esos derechos al mismo tiempo. También, de muchas formas, es un derecho civil y un derecho político, ya que se sitúa en el centro de la realización plena y eficaz de esos derechos. A este respecto, el derecho a la educación es el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos ». (CDESC, Observación general n.º 11, par. 2).

El derecho a la educación encarna pues la indivisibilidad de los derechos humanos y establece así claramente que la separación clásica entre derechos y libertades no es aceptable. No es aceptable tampoco la disociación de lo cualitativo y lo cuantitativo como lo confirma un informe reciente de la UNESCO:

« Existe un malentendido muy extendido según el cual el acceso a la educación debe pasar siempre antes que las preocupaciones sobre la calidad. Se trata de una idea falsa. Los estudios de terreno muestran que en algunos casos, los alumnos no se aprovechan de la escuela incluso si hay puestos en los establecimientos y que, en otros casos, se van de la escuela porque lo que aprenden no corresponde a sus necesidades actuales o futuras. Podemos decir, que hoy en día existe un acuerdo en los puntos siguientes:

- *El acceso a la educación y la calidad de la educación son dos conceptos distintos;*
- *Sin embargo, estos dos conceptos están íntimamente ligados, particularmente bajo el ángulo de la oferta y la demanda;*
- *Si el acceso a la educación es una condición sine qua non de la calidad, no tiene sentido tener acceso a una educación que no sea de calidad ».*

(UNESCO, 2003, par.4)

En el mismo sentido, la Observación general n.º 11 sobre el artículo 14 del Pacto obliga a mantener conjuntamente el carácter obligatorio y gratuito de la educación con la

⁹ E/CN.4/Sub.2/1998/10 et E/CN.4/Sub.2/1999/10

¹⁰ E/CN.4/1999/49, E/CN.4/2000/6, E/CN.4/2001/52, E/CN.4/2002/60, E/CN.4/2003/9, E/CN.4/2004/45, E/CN.4/2005/50, E/CN.4/2006/45 et A/HRC/4/29.

libertad de elección del tipo de educación deseada. La gratuidad, en efecto, no solo concierne a las escuelas que dependen de las autoridades públicas sino también a « las escuelas distintas de las creadas por los poderes públicos », utilizando la terminología del PIDESC. Sin ésta cobertura estaríamos en una situación de discriminación por razones económicas. Por esta razón, el Consejo Constitucional francés, que se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el tema, ha puesto de relieve « *el carácter obligatorio de la ayuda del Estado* » a las escuelas privadas. « *La ayuda del Estado a los centros de enseñanza privada es, según el Consejo Constitucional, una « condición esencial de la existencia de la libertad de enseñanza y [...] es por lo tanto constitucionalmente obligatoria* » (L. FAVOREAU / L. PHILIP, 2001, p. 349).

Como lo subraya también un reciente documento de Eurydice sobre la financiación de la educación de base, las subvenciones a las ENG deberían « *conducir a la financiación pública de tal modo que todos puedan acceder gratuitamente, sino, nuevamente, algunos serán más aventajados que otros* ». (EURYDICE, 2001, p.17)

Simplificando, podríamos decir lo siguiente : todos tienen derecho a una educación de base gratuita y es inaceptable que se vean privados aquellos que ejercen el derecho fundamental de escoger una escuela diferente. Reconocer el derecho a la gratuidad escolar solo a los alumnos de la escuela pública, es dejar sin sentido el « derecho de elegir escuela ».

La cuestión de la financiación de las ENG es sintomática de una mala comprensión de la nociones de lo público y de lo privado¹¹. La Resolución sobre la libertad de enseñanza en la Comunidad Europea afirmó claramente que « *el derecho a la libertad de enseñanza implica la obligación de los Estados miembros de hacer posible el ejercicio práctico de este derecho, incluso en el aspecto económico, y de conceder a los centros (privados) las subvenciones públicas necesarias para ejercer su misión y el cumplimiento de sus obligaciones en condiciones iguales a las que disfrutaban los correspondientes centros públicos, sin discriminación hacia las entidades titulares, los padres, los alumnos o el personal* ». (par.l. 9)

¹¹ Vale la pena citar la reflexión de K. Tomasevski : « *(The) respect for parental freedom to have their children educated in conformity with their religious, moral or philosophical convictions has been affirmed in all human rights treaties. Despite this global consensus, the obligation to make primary education all-encompassing is frequently, albeit erroneously, associated with state-provided schooling. Governments can ensure freedom of education by funding, but not managing, a diverse range of schools, as well as operating a country-wide network of public schools. [...] The right to education by its very nature requires regulation by the state because the state is responsible for ensuring that all educational institutions comply with prescribed standards. The exercise of parental freedom of choice in educating their children generates a variety of schools, and these standards ought to be observed in them all so as to safeguard education as a public good as well as to protect children against abuse. [...] The obligation to make primary education free of charge is frequently, albeit erroneously, associated with the government provision of primary education through state and/or public schools, although it may be implemented through subsidizing a diverse range of primary schools. Some countries have only public schools, others only private, while most have a mixture. The meaning of "private" varies a great deal. In its broadest sense, it encompasses all non-state schools, some of which may actually be partially or even fully funded by the state. The assumption behind the term "private" is that all such schools are profit-making, while in fact many are not. The term is applied to formal and non-formal education, religious and secular schools, minority and indigenous schools, as well as schools for children with special needs. Some private schools supplement state institutions and provide education in a particular minority language or religion, or accommodate children with physical or learning disabilities.* » (K. TOMASEVSKI, 2004, p. 18-26 et 52-56).

El estudio que presentamos aquí muestra que la distinción clásica entre el sector público y el sector privado de la enseñanza ya no es pertinente. La contribución teórica de Amartya Sen ha esclarecido la relación entre las libertades y la acción del Estado como facilitadora de los derechos : « *El desarrollo es el fruto de la ampliación de la libertad de elección de los seres humanos que actúan en los procesos que permiten la libertad de acción o las ocasiones concretas que se ofrecen a las personas en razón de su situación personal y su entorno social.* » (A. SEN, 1998, p. 17).

Los derechos sociales no se oponen a las libertades de la persona. Al contrario, se identifican con las libertades. Ser educado aumenta la libertad de escoger la vida que se desea:

« El enfoque de la capacidad exige que la adecuación de las disposiciones sociales se juzgue en función del florecimiento de las libertades humanas. [...] Subyacente al enfoque de capacidad existe una concepción específica de lo que constituye el bienestar humano. A un nivel muy elemental, el bienestar se puede considerar que es la calidad o el « buen estado » físico de la vida de una persona, y la propia vida puede considerarse que consiste en un conjunto de « funciones » interrelacionadas, es decir, el grado en que una persona puede hacer o ser las cosas que tiene razones para valorar, por ejemplo, en que grado puede estar libre del hambre o en que medida participar a la vida de una comunidad, y así sucesivamente. El concepto de « capacidad » se refiere a la libertad o a las posibilidades que tiene una persona para lograr el bienestar en este sentido.» (HCDH, 2004, p. 6 - 7)

Este enfoque permite definir un nuevo cuadro político en el cual deben ser confrontadas las visiones de la sociedad vehiculadas por las diferentes ideologías. Este cuadro fija nuevas reglas apoyándose, como habíamos sugerido, sobre dos elementos principales. Por un lado, se trata de pensar el papel de los poderes públicos de manera nueva, en un movimiento que puede parecer – sin razón – reducir su poder, pero que, en realidad, redefine su función. Por otro lado, se puede asignar una nueva norma a las políticas públicas exigiendo que sean guiadas por el respeto de los derechos de la persona humana antes que por la eficacia técnica y económica.

Este nuevo marco hace emerger la sociedad civil como un actor fundamental del sistema social. La UNESCO, en su programa *Educación para Todos (EPT)*, habla de la sociedad civil como « *reagrupando un conjunto de asociaciones de carácter no gubernamental y sin fines de lucro trabajando en el área de la educación* », y da como ejemplo las ONG, las redes de campo, las comunidades religiosas y los movimientos sociales.

Cual es el papel de la sociedad civil ? Para la UNESCO, asume tres funciones en el terreno educativo :

- 1/ Proporcionar servicios alternativos ;
- 2/ Implementar medidas innovadoras ;
- 3/ Ejercer una función crítica y movilizadora¹².

¹² Ver UNESCO, *El rol de la sociedad civil en la educación*,

Mediante un análisis de las libertades, el trabajo que aquí presentamos no intenta en el fondo más que describir, en un centenar de países, el papel de la sociedad civil en materia de educación

Los textos principales sobre el derecho a la educación

La *Declaración universal de los derechos humanos* ya menciona en su preámbulo el derecho a la educación : la enseñanza y la educación están evocadas como medios para desarrollar el respeto de los derechos humanos y asegurar su reconocimiento y su aplicación efectiva. « *La Asamblea General proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones inspirándose constantemente en ella, promuevan mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades y aseguren [...] su reconocimiento y su aplicación universales y efectivos...* » (Preámbulo de la declaración universal de los derechos humanos).

La misma Declaración universal de los derechos humanos proclama el derecho a la educación para todos, y afirma que la educación tiene como finalidad primera la plenitud de la personalidad humana ; reitera su deseo que esta educación sea de índole a promover el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Recuerda también el derechos de los padres. « *Toda persona tiene derecho a la educación. [...] La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales [...] Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.* » (art. 26)

El *Pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales* retoma los mismos elementos : « *La educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y de las libertades fundamentales. [...] Los Estados [...] se comprometen a respetar la libertad de los padres [...] de escoger para sus hijos[...] escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas...* » (art.13)

El *Pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos* evoca también esta libertad parental en el contexto más general del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión : « *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión [...] Los Estados [...] se comprometen a respetar la libertad de los padres [...] para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.* » (art.18)

La *Declaración sobre la diversidad cultural* propone una formulación del derecho a la educación aún más ambiciosa. Así, en su artículo 5 dispone : « *Toda persona tiene derecho a una educación y una formación de calidad que respete plenamente su identidad cultural.* » La palabra « toda » merece ser subrayada, al igual que la exigencia de « calidad », la mención de « la identidad cultural » y el adverbio « plenamente ». Nos encontramos aquí indiscutiblemente en presencia de nuevas normas que van más allá

del artículo 26 de la *Declaración universal de los derechos humanos* y del artículo 13 del *Pacto internacional relativo a los derechos económicos sociales y culturales*.

El Comité de derechos económicos sociales y culturales ha propuesto una tipología sobre las obligaciones de los Estados en 1999¹³. Según esta tipología, que sirve hoy de criterio de evaluación de los informes presentados ante el Comité para todos los países que han ratificado el PIDESC, incumbe a los Estados una triple obligación jurídica :

- a. El Estado debe respetar el derecho. Tiene el deber de preocuparse por eliminar, en su propia acción, toda discriminación en el goce de las libertades fundamentales. Entre esas libertades fundamentales, contamos evidentemente con el derecho para los padres de escoger una escuela « *distintas de las creadas por las autoridades públicas*», según los términos del PIDESC (ver más arriba el artículo 13 del PIDESC)
- b. El Estado debe proteger el ejercicio del derecho contra las violaciones « horizontales » que podrían obstaculizar su plena realización. Es responsable de impedir que la libertad de enseñanza sea pervertida y se vuelva contra la libertad del niño. El deber del Estado consiste, entre otras cosas, en impedir la implantación de escuelas que no respetarían los derechos fundamentales y particularmente los derechos del niño. Este deber de protección otorga al Estado medios concretos para evitar que se establezcan escuelas de tipo sectario cuando dichas sectas sean promotoras de ideologías contrarias a las libertades fundamentales.
- c. El Estado debe obrar positivamente para implementar el derecho. Dicho de otro modo, no puede contentarse con conceder la libertad educativa, lo que de hecho sería contradictorio ya que nunca se concede una libertad fundamental, se la reconoce. Está obligado a tomar medidas para hacer de la elección de escuela una verdadera opción para todos. En definitiva, un Estado que se contente con aceptar la libertad de educación sin preocuparse de garantizar los medios para ejercitarla no respetará en realidad la libertad de educación.

El mismo Comité ha establecido también las características que debe reunir el sistema educativo para respetar el derecho a la educación. Se enumeran cuatro :

- a) *Availability* (Dotación): el derecho a la educación exige que el Estado se encargue de poner a disposición suficientes medios educativos de calidad.
- b) *Accessibility* (Accesibilidad) : el derecho a la educación exige que el Estado garantice el acceso físico, económico y no discriminatorio a los medios de formación. En otros términos, el Estado debe preocuparse por eliminar todos los obstáculos que impidan acceder a la educación a todos los niños de edad escolar sin discriminación física o económica.
- c) *Acceptability* (Aceptabilidad) : la oferta educativa debe ser « aceptable » por las partes implicadas en la educación y por ende por los padres como primeros responsables de la educación de sus hijos.

¹³ Ver la Observación general n°13 sobre el derecho a la educación, sobre el artículo 13 del PIDESC (Nations Unies, Doc E/C.12/1999/10).

- d) *Adaptability* (Adaptabilidad) : la oferta educativa debe permitir una adaptación rápida a las necesidades cambiantes de la sociedad¹⁴.

Recordemos en particular que no se puede hablar de verdadera libertad de enseñanza cuando el Estado simplemente « deja hacer » y no interviene activamente para promoverla y protegerla. Señalaremos después que la plena realización del derecho implica orgánicamente que los servicios de educación ofrecidos a las personas sean « aceptables », es decir que correspondan verdaderamente a sus necesidades y a sus convicciones. Finalmente la prestación de las escuelas debe ser « adaptable ». Otros hablarían aquí de « flexibilidad ». Una vez más, se trata de adaptar permanentemente la escuela a las necesidades del niño con vistas a su integración en una sociedad en transformación continua.

La implementación del derecho a la educación se apoya en el criterio esencial del « interés superior del niño ». Así, pertinencia, adecuación cultural y calidad son elementos de la aceptabilidad, la cual implica una relación de confianza entre las autoridades públicas y los ciudadanos, la autoridad pública actuando como garante del Estado de derecho bajo los auspicios de los instrumentos internacionales de los derechos humanos. Aparece así claramente que la aceptabilidad es incompatible con la uniformidad de los sistemas educativos o con la falta de participación de todas las partes implicadas en el proceso educativo.

El criterio de aceptabilidad no puede ser concebido fuera de un pluralismo de proyectos educativos y de actores de la educación, pluralismo en el cual participan las instituciones públicas, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado¹⁵.

El Sr. Mehedi, en su informe a la subcomisión de promoción y protección de los derechos humanos afirma que : « *el acento en el ser humano supone necesariamente que la educación contribuya a hacer del educado una persona verdaderamente libre : la educación es un acto libre formador de libertad. De este modo la libertad de enseñanza,*

¹⁴ El Instituto Interdisciplinario de Eica y de los Derechos Humanos de la Universidad de Friburgo ha realizado un importante trabajo sobre los indicadores del derecho a la educación basado en estas características: IIEDH (2005) *La mesure du droit à l'éducation*, Karthala, Paris.

¹⁵ Ver sobre este tema el interesante estudio de R. M. TORRES quien afirma que : « *El creciente valor atribuido a la sociedad civil y a la participación ciudadana en el pensar y el quehacer local, nacional e internacional tiene como trasfondo una redefinición del papel de – y de la relación entre – Estado y sociedad civil, así como entre ambos y las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo, en el marco de una redefinición de la relación entre lo público y lo privado, y entre lo local, lo nacional y lo global. En términos del BID, estaríamos avanzando en la construcción de “un nuevo paradigma societario caracterizado simultáneamente por la eficiencia económica y la eficiencia social” (BID-Argentina 1998: 9). La tradicional atribución de lo público y la política pública – entendida como aquella que se ocupa del “bien común”, del “interés de todos” – como dominio exclusivo del Estado, está hoy cuestionada. Por un lado, hay una creciente apertura del Estado y de la “cosa pública” hacia la intervención activa de actores no-estatales. Por otro lado, hay una creciente apertura de los Estados y las sociedades nacionales, y de la política pública, a la influencia de las agencias internacionales, las cuales han incorporado a la sociedad civil como un nuevo interlocutor, con y sin la mediación del Estado. Como se señalaba en una reunión del BID, estaríamos hoy bailando un “tango entre tres”: Estado, sociedad civil, y Banco (organismo donante). En verdad, no obstante, se trata de un “tango entre cuatro”, pues en esa tríada está ausente el nuevo gran actor: el mercado. La sociedad civil (su propia caracterización como tal, su nuevo papel, sus límites y posibilidades) se ubica y define hoy en esta compleja trama de relaciones entre Estado, mercado, y agencias internacionales.* » (R. M. TORRES (2001), *Participation ciudadana y educación*, Instituto Frónesis, p. 2).

lejos de ser una reivindicación partidista, forma parte del contenido esencial del derecho a la educación. Por añadidura, está íntimamente vinculada a toda una serie otras libertades reconocidas por los instrumentos internacionales » (M.MEHEDI, 1999, par. 61).

La Observación general nº13 del Comité de los derechos económicos, sociales y culturales comprende la adaptabilidad como flexibilidad del sistema educativo, lo cual implica la descentralización y la autonomía de los centros. Significa también una adaptación a las necesidades de las sociedades y de las comunidades. En este último caso, se conjuga con la aceptabilidad puesto que es imposible pensar en la aceptabilidad por parte de las diferentes identidades culturales sin una adaptación permanente del sistema.

Así, el derecho a la educación aparece ante todo como un derecho cultural, entendido como un derecho a « ser », cuyo objeto es la protección y la valorización de la identidad, considerada como un reconocimiento de una singularidad, que hace referencia a las relaciones entre lo particular y lo universal. En palabras del informe Delors (1996), si la cultura es la « manera de ser » del hombre, la educación consiste entonces en « aprender a ser ». Así, el derecho a la educación es un derecho a la identidad y un « empowerment right », es decir un derecho que hace posible los otros derechos.

En su teoría pedagógica de la comunidad, G. Dalla Fratre estudia la articulación entre educación, persona y cultura. Su enfoque tiene la ventaja de presentar una concepción cultural de la persona, sin desembocar en una disolución o en la desconstrucción del sujeto en la cultura. Para G. Dalla Fratre « *la condición humana [...] revela la exigencia de una relación intersubjetiva como constitutiva de la existencia de la persona (la pluralidad), a través de la unicidad del individuo (su irrepitibilidad/irreductibilidad) en la copresencia y en su relación con los otros* » (1991, p.20).

De tal manera que la persona « como sujeto orientado hacia la realización de sí mismo » se construye siempre con las demás personas. « *La comunidad – podríamos decir la cultura – constituye la red vital accionada por la persona. Esta red corresponde al espacio necesario para su realización. Si la persona puede definirse, según este punto de vista, como una organización de necesidades y posibilidades, la comunidad es la primera condición de esta realización. Sin ella, la realización de la persona es imposible* » (1991, p. 21).

De esta antropología surge una concepción cultural de la persona que funda una relación fecunda entre naturaleza y cultura en la cual necesidad y posibilidad se articulan para constituir la existencia humana. Rof Carballo¹⁶ ha forjado una metáfora a la que es posible recurrir en este contexto, aunque él la utilizó en un sentido muy diferente : el hombre está constituido de trama y de urdimbre ; sobre la trama biológica (naturaleza), la libertad realiza una urdimbre (cultura). Escondida bajo la urdimbre, la trama desaparece casi enteramente para formar la existencia humana.

¹⁶ Ver J. ROF CARBALLO (1997) *Violencia y ternura*, Espasa Calpe, Madrid, p. 93 et ss.

Estas consideraciones permiten comprender mejor los derechos culturales como derechos a « ser » y no únicamente como derechos a « poseer » bienes culturales. Si todos los derechos humanos son derechos « del otro », es particularmente el caso de los derechos culturales que representan una apertura a los demás a través de la cultura. De esta manera, podríamos definir los derechos culturales como el conjunto de derechos que garantizan el acceso a los recursos necesarios a los procesos de identificación¹⁷.

Para estudiar el carácter « cultural » del derecho a la educación, nada es más apropiado que referirse a la *Declaración universal sobre la diversidad cultural* que ya hemos mencionado. El artículo 5 de esta declaración contiene una lista somera de derechos culturales y afirma que « *toda persona tiene derecho a una educación y una formación de calidad que respete plenamente su identidad cultural* ».

Los términos utilizados merecen reflexión puesto que es la primera vez que una norma internacional de este nivel – recordemos que se trata de una Declaración – se refiere explícitamente a la calidad de la educación. También es la primera vez que se insiste sobre el « pleno » respeto de la identidad. Vale la pena recalcarlo, porque a fuerza de insistir sobre el derecho al acceso (derecho económico y social), la educación se encuentra fácilmente reducida a una prestación mínima que tiende a alejarse del respeto de un derecho fundamental del que depende la identidad, es decir la existencia misma del sujeto de derecho. Para una comprensión exacta del alcance de este hecho, vale subrayar que esta norma data de 2001 y se sitúa en un punto preciso de la evolución del derecho internacional de los derechos humanos.

Esta evolución puede ser resumida en tres puntos :

- 1) reconocimiento de la interdependencia de los derechos humanos (Declaración de Viena, 1993) ;
- 2) nacimiento de los derechos categoriales : minorías, pueblos indígenas y derechos del niño ;
- 3) reconocimiento positivo de la diversidad.

El derecho a la educación ha evolucionado por el influjo de estos desarrollos y la formulación de la *Declaración sobre la diversidad cultural* resume una trayectoria conceptual que parte del derecho social y económico para llegar al derecho cultural, pasando por los derechos civiles y políticos (libertad de elegir y de crear centros de enseñanza).

De hecho, el derecho a la educación tiene todas estas dimensiones, pero es la dimensión cultural la que justifica las demás. Efectivamente, es porque la identidad – la existencia propiamente humana – depende de la educación que se debe prever una prestación estatal, una dotación, y esta prestación debe respetar las libertades de los actores para permitir una libre construcción de la identidad. Como derecho cultural, la educación aparece ante todo, como un instrumento de autodeterminación de sentido, como el lugar del aprender a ser.

¹⁷ Ver IIEDH (2007) *Les droits culturels. Déclaration de Fribourg*, Fribourg, Suisse

Metodología y criterios de análisis

Hemos escogido seis criterios de análisis para estudiar las libertades educativas, criterios que explicaremos a continuación. Conviene recalcar que, de manera general, hemos sancionado los países que no proporcionan informaciones sobre los distintos criterios. Consideramos efectivamente que la transparencia es una característica esencial de la buena gestión de los asuntos públicos porque la falta de información perjudica a la buena gobernanza del sistema.

Primer criterio. La libertad de crear y administrar ENG¹⁸ tal como lo entiende el artículo 13 del Pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC)

Contenido del artículo 13 del PIDESC (apartado 3 y 4)

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Este primer criterio de análisis puede ser resumido así: ¿existen o no disposiciones legales claras que permitan a los padres *hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones*? ¿Existen o no en el país, disposiciones legales claras y explícitas que permiten la creación de escuelas no gubernamentales ?

Así, nuestro primer criterio se refiere al hecho que un país dado prevea en sus normas disposiciones similares a las del artículo 13 del PIDESC interpretadas en el sentido evocado anteriormente.

¹⁸ El Informe 2002 proponía reagrupar bajo el término general de « escuela no gubernamental » (ENG) todas las escuelas que el PIDESC llama « establecimientos otros que los de los poderes públicos » . Ver nota 7.

Método de análisis del primer criterio

Atribuimos 16 puntos a los países que incluyen tales disposiciones en su Constitución y 13 puntos cuando dichas disposiciones, ausentes de la Constitución, se encuentran en la legislación. Estos puntos son contabilizados únicamente cuando los textos evocan claramente el principio de libertad de enseñanza que se traduce por la autorización (al menos) de administrar ENG. También hemos atribuido 16 puntos a los países que mencionan las ENG en su Constitución sin pronunciarse sobre las modalidades de creación de las escuelas. En ciertos países no hemos encontrado ningún texto jurídico refiriéndose a dichas disposiciones. Les hemos otorgado 4 puntos siempre y cuando hayamos podido establecer de manera concluyente que las ENG podían ser admitidas excepcionalmente, o incluso simplemente toleradas. Escasos son los países que no reciben puntos : se trata de los que practican un monopolio estatal estricto.

No hemos tomado en cuenta – sólo las mencionamos en los comentarios – las ENG « extranjeras » autorizadas sobre el territorio de diferentes países : pensamos por ejemplo en las « escuelas francesas » destinadas casi exclusivamente a los hijos de inmigrante franceses en un territorio dado. Estas escuelas no son parte del « proyecto educativo » del país y hubiera sido inadecuado considerarlas como una manifestación positiva de la voluntad de un gobierno de conceder a los padres la libertad de elegir. Sin embargo, debemos señalar que algunas de estas escuelas « extranjeras » también se abren a la población autóctona, participando así, de la red educativa del país.

Vale recalcar que consideramos que los 16 puntos atribuidos se justifican en legislaciones como las de Francia, Estados Unidos o Reino Unido. En rigor, no existe, en la Constitución francesa o americana, ningún texto que « autorice las ENG ». Sin embargo, existen textos legislativos con este valor o que han sido objeto de sentencias de la Corte constitucional o suprema.

Segundo criterio. La obligación para el Estado de financiar las ENG

¿Por qué evocar enseguida la financiación, en lugar de comenzar por la pedagogía, los programas o los métodos ? Simplemente, porque una verdadera libertad de enseñanza consiste, para los padres, en escoger efectivamente la escuela de sus hijos sin que esta opción sea limitada por consideraciones económicas. Consideramos que el conjunto de los textos relativos a la libertad de enseñanza, leídos a la luz de las disposiciones relativas a los derechos humanos, nos autorizan a considerar que sin financiación, no hay libertad educativa. Hemos demostrado en nuestra reflexión teórica, que existe una relación necesaria entre el reconocimiento, por el Estado, de la libertad de enseñanza y su compromiso financiero para permitir el ejercicio de esta libertad.

Mediante este segundo criterio, queremos saber si el país se ha dotado de una legislación obligandose – bajo ciertas condiciones – a conceder una ayuda financiera a las ENG. Analizaremos en el tercer criterio, el hecho de que a veces dicha financiación sea cuestionada o aplicada de manera restrictiva.

Método de análisis del segundo criterio

Hemos atribuído 16 puntos a los países cuya legislación puede ser considerada como muy favorable a las ENG. Hablamos aquí de una **obligación** financiera inscrita en la Constitución o en la Ley y de una concesión poco apremiante.

La palabra **obligación** significa que el Estado renuncia a tomar decisiones caso por caso o a aplicar políticas cambiantes en materia de subvenciones a las ENG. El Estado sostiene financieramente las ENG con la condición de que satisfagan algunos criterios poco apremiantes. Este último calificativo es evidentemente sujeto a diversas interpretaciones. Consideramos como poco apremiantes, condiciones sobre la higiene, la moralidad o la calidad mínima de las instalaciones. Conservamos también esta notación cuando la vigilancia del Estado se ejerce obtener información acerca de las actividades de la ENG y para velar por el respeto de los derechos. Aquí, integramos las reglas fijadas por el Comité de los derechos económicos, sociales y culturales : el ideal de libertad no es la indiferencia del Estado, este debe actuar para proteger y favorecer el ejercicio de la libertad. En resumen, consideramos que el Estado debe obligarse a financiar una ENG desde el momento en que es consciente de su existencia. Esta situación prevale principalmente en los países del norte de Europa.

Cuando en un país dado, la financiación no posee un carácter obligatorio pero es presentado como una **opción** que no se acompaña de condiciones distintas a las que definimos como « poco apremiantes », le hemos atribuído 13 puntos. En la práctica evaluativa es a veces difícil decidir entre la primera situación o la segunda (es el caso de Polonia por ejemplo), sobre todo cuando nos apoyamos únicamente sobre las disposiciones jurídicas.

Cuando las condiciones de otorgamiento se vuelven **apremiantes**, anotamos 8 puntos. ¿Es sorprendente que exista – demasiado frecuente en nuestra opinión – una correlación entre el hecho de otorgar financiación y el carácter apremiante de las condiciones ? Este tipo de correlación se observa por ejemplo en Francia, en Colombia o en Argentina. En estos países las obligaciones ligadas a la subvención son explícitas : se trata, por ejemplo en el caso de Francia, de una adaptación total de la ENG al curriculum oficial.

En la evaluación, para pasar de 13 a 8 puntos, nos hemos impuesto encontrar condiciones objetivas y explícitas para justificar la presencia real de obligaciones que limiten la libertad. Sin una clara idea estas obligaciones hemos notado 13.

Existen situaciones en las que las escuelas solicitan una subvención y la decisión depende de la voluntad de las autoridades. Hablamos entonces de una modalidad de financiación caso por caso a la cual atribuimos 4 puntos. El mismo valor es atribuído a los países en los cuales las ENG son sometidas a regímenes muy distintos según su ubicación, su proyecto pedagógico u otros criterios. Esta situación es típica de Suiza, generalmente poco favorable a la financiación de las ENG, con algunas excepciones notables, también es el caso del Cameroun. Finalmente, cuando las ENG reciben una ayuda financiera de manera puntual o excepcional – o nunca la reciben – no atribuimos ningún punto a dicho país.

■ Tercer criterio. Valor de la financiación otorgada a las ENG

Ciertos Estados contribuyen a la financiación de los salarios de los profesores de las ENG, o a una parte de los salarios, según criterios muy variables. Otros otorgan también subvenciones para los gastos de funcionamiento. Los más generosos, o los más coherentes, contribuyen a los gastos de inversión. En nuestro *Informe 2002*, utilizamos ese tipo de financiación para establecer nuestro índice de libertad. En el informe presente, hemos tratado de remplazar esta tipología por otra, más orientada hacia el « usuario ».

La gratuidad escolar – y sobre todo la de la escuela primaria – es parte integrante del derecho a la educación²⁰. La mayoría de las legislaciones prevén que la enseñanza primaria – y a menudo la secundaria también – sea gratuita, sin más detalles. Otros reconocen el derecho a la gratuidad escolar únicamente a los alumnos de la escuela pública. Esta restricción es evidentemente problemática puesto que si existe efectivamente un **derecho** a la gratuidad escolar para todos y un **derecho** para todos de escoger una escuela no se entiende que uno de estos derechos pueda anular el otro.

Por eso consideramos que una concepción justa de la libertad consiste en admitir que esta última no pueda ser un obstáculo al derecho a la gratuidad. Así utilizamos el criterio que consiste en saber si la ayuda financiera otorgada a las ENG permite a los alumnos que han elegido estas escuelas beneficiarse de la gratuidad.

Método de análisis del tercer criterio

Cuando un país permite a las familias elegir entre escuela pública y ENG sin que una discriminación económica resulte de esta opción, consideramos que el derecho a la gratuidad escolar es garantizado a todos los alumnos y anotamos 16 puntos. Esta evaluación máxima la obtienen países como Bélgica, Irlanda, los Países Bajos o Dinamarca, en donde el derecho a escoger ha entrado desde hace muchos años en las costumbres políticas. Merecen destacarse también algunas legislaciones más recientes: la República Checa reconoce a las ENG como socios de las escuelas públicas y financia hasta el 97% de sus necesidades.

Cuando este derecho está limitado a ciertas ENG reconocidas atribuimos 13 puntos. Evidentemente se puede objetar que una ENG que beneficiaria de una subvención máxima es *ipso facto* « reconocida ». En realidad, hacemos una diferencia cuando el Estado aplica tratamientos claramente diferenciados entre un grupo de ENG y otro, el primero beneficiando de un amplio apoyo y el otro no. Hemos integrado en esta categoría a los países en los cuales hemos podido comprobar la existencia paralela de ENG « reconocidas » que se benefician de subvenciones importantes y de ENG simplemente « autorizadas » con una subvención escasa o nula.

A veces, la financiación es limitada y ligado a estrictas condiciones de otorgamiento. En ese caso, hemos anotado 8 puntos. Damos 4 puntos a los países que otorgan una ayuda financiera caso por caso y cero corresponde a una ausencia o casi de apoyo financiero, o a una situación confusa.

²⁰ Ver nuestro estudio : UNESCO/OIDEL (2006), *Enseñanza primaria y gratuidad*, UNESCO, Paris.

■ Cuarto criterio. La libre opción de los padres

Este criterio está directamente inspirado por el análisis hecho en *Las cifras claves de la educación 2005* de Eurydice, criterio que tratamos de aplicar en todos los países. En lo concerniente a las naciones europeas, reproducimos generalmente la clasificación de Eurydice, a veces, cuando nuestras fuentes nos lo permiten, nos apartamos.

De manera general, tratamos saber con que apertura de espíritu el Estado promueve las libertades educativas. Anticipando nuestras conclusiones, debemos subrayar aquí un elemento determinante. Como el artículo 13 del PIDESC define la libertad de enseñanza como el derecho de escoger una escuela « distintas de las creadas por las autoridades públicas », cada vez más países interpretan esta libertad en términos de descentralización y de pluralismo pedagógico. En nuestro Informe 2002, subrayábamos ya esta tendencia: la distinción entre escuela pública y escuela privada pierde progresivamente su valor para juzgar la libertad de enseñanza, puesto que los sistemas escolares se orientan cada vez más, hacia la valorización en el sistema público, de una oferta variada de proyectos pedagógicos y de una verdadera autonomía de los establecimientos escolares. De ahora en adelante, evaluar la libertad de enseñanza debe necesariamente pasar por la consideración de tales criterios en el seno mismo de la escuela pública.

Así, la libertad para los padres de escoger la escuela (pública) de sus hijos constituye un criterio muy útil, puesto que si la libertad vale en el interior del sistema público, vale con más razón en la red de ENG.

Sin embargo, el análisis de este criterio nos ha causado muchas dificultades. ¿Como hacer, por ejemplo, con un país en el cual el sistema escolar está totalmente desorganizado? ¿O, si existe una sola escuela situada a una distancia razonable y que la preocupación de los padres no es de escoger una escuela sino más bien de obtener una inscripción en la única que existe? Hemos tenido pues que imponernos una interpretación de los criterios de Eurydice.

Consideramos que los padres tienen el derecho de elegir solamente si esta disposición figura explícitamente en la legislación. Faltando información explícita sobre el tema, hemos considerado que los padres no tenían verdaderamente este derecho.

En la práctica, los países que no presentan un índice de escolarización cercano al 100% se olvidan generalmente de especificar en que medida los padres pueden elegir escuela. No es sorprendente, puesto que un índice de escolarización bajo, refleja a menudo una restricción de la libertad de los padres, debido a la falta de escuelas, al costo de la educación o a la pésima calidad de la enseñanza. Además, esta constatación empírica confirma el propio sentido de la libertad de enseñanza que no se respeta cuando el derecho fundamental a la educación no lo es. En este caso consideramos que los padres no pueden escoger y anotamos 0.

Método de análisis del cuarto criterio

Hemos atribuído 16 puntos a los países en los cuales todos, o casi todos los niños disfrutaban del derecho a la educación con total libertad de escoger una escuela, los poderes públicos se conforman con registrar la opción de los padres. En la mayoría de las situaciones en las que la evaluación máxima se justifica, la libertad de elección los padres está explícitamente mencionada en la legislación.

Contabilizamos 13 puntos cuando la misma situación prevalece pero las autoridades pueden regular ellas mismas los efectivos escolares: « las autoridades pueden intervenir cuando se ha sobrepasado la capacidad de acogida », según la formulación de Eurydice.

Anotamos 4 puntos cuando el alumno es asignado a una escuela en función de un mapa escolar (atribución de la escuela en función del lugar de domicilio) y que los padres deben hacer trámites para obtener un cambio.

Finalmente, no otorgamos ningún punto a los países que no permiten escoger o cuando las autoridades se rijan estrictamente por el mapa escolar, haciendo derogaciones únicamente en casos muy particulares.

Quinto criterio. Enseñanza a domicilio

Traducimos literalmente por « enseñanza a domicilio » el concepto de « *homeschooling* ». Se trata de un fenómeno cada vez más extendido, en particular en los Estados Unidos. Ciertos padres, por voluntad o necesidad, desean asegurar ellos mismos la instrucción de sus hijos.

El artículo 13 del PIDESC implica, por lo menos, la posibilidad para los padres de recurrir a esta manera de enseñar. Además, el grado de libertad del cual disponen las familias depende directamente de las obligaciones que el Estado puede imponer en materia de vigilancia de tal manera de proceder. En ciertos países, como Portugal, los *homeschoolers* deben estar relacionados con una escuela pública que supervisa el proceso. En otros países – en particular ciertas provincias de Canadá – se otorga una financiación a los padres.

Desde nuestro punto de vista, un país que reconoce a los padres el derecho de instruir sus hijos ellos mismos cumple con sus obligaciones con respecto a la libertad de enseñanza. Dicho país reconoce implícitamente que el concepto de escuela no gubernamental puede extenderse hasta englobar una « escuela » compuesta por un solo alumno o varios.

Consideramos así este criterio de homeschooling siempre y cuando forme parte de una política educativa. Efectivamente, hay países, en los que la escolarización aún no está universalmente garantizada y la enseñanza a domicilio se integra en la política del Estado para favorecer la instrucción de los niños sin escuela. Nos referimos por ejemplo a Egipto.

Método de análisis del quinto criterio

Otorgamos 16 puntos a los países que autorizan el *homeschooling* o que mencionan por lo menos esta posibilidad, siempre y cuando las condiciones impuestas para tales prácticas constituyan « obligaciones mínimas ».

Cuando estos criterios se vuelven apremiantes, sobre todo a nivel pedagógico, con un currículum estrictamente obligatorio o con normas evaluativas muy cercanas de los criterios de la escuela pública, el resultado se reduce a 13 puntos.

A veces, la enseñanza a domicilio es concedida en casos muy particulares, a modo de excepción (a menudo solamente en casos de niños discapacitados). Atribuimos entonces 4 puntos.

Finalmente, no otorgamos ningún punto a los países que exigen que el alumno frecuente una escuela reconocida, privada o pública. Hacemos la misma evaluación cuando el *homeschooling* (sea cual sea su denominación : enseñanza a distancia, individual, especial, por la radio o la televisión, etc.) no se encuentra mencionado en los textos. La ausencia de información demuestra que la enseñanza a domicilio no es parte de la política educativa del Estado.

▀ Sexto criterio. La autonomía de las escuelas no gubernamentales

Se trata aquí de interpretar la verdadera substancia del concepto : « *distintos de los creados por las autoridades públicas* » que se encuentra en el centro del artículo 13 del PIDESC. Históricamente esta alteridad designa la posibilidad para una escuela de manifestar explícitamente un carácter religioso o confesional. Esta concepción, reductora de la realidad, es el origen de la confusión constante entre dos debates que deseamos aclarar aquí: la argumentación « por o contra » la libre elección de la escuela y la reflexión sobre las relaciones entre la Iglesia – o la « esfera religiosa » - y el Estado.

Algunos, reprocharan con justa razón, que en numerosos países, muchas escuelas no gubernamentales se distinguen, o pretenden hacerlo, por su carácter confesional. Sin embargo nuestra convicción es que este enfoque es reductor y explica en parte las dificultades con las que se enfrenta el debate escolar.

El artículo 13 del PIDESC, que utilizamos como hilo conductor, no es de gran apoyo para eliminar la confusión cuando habla de garantizar la educación religiosa y moral de los niños. Esta expresión aparece también en el artículo 18 del PIDCP. Desde este punto de vista, el artículo 14 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea es bastante más explícita cuando dispone : « *Se respetan de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas* ».

El aporte esencial de este último texto es la mención de las « convicciones pedagógicas ». Si deben evidentemente ser respetadas las convicciones religiosas,

morales y filosóficas en un sistema de libertad de enseñanza, nos parece aún más fundamental en la elección de la escuela tomar en consideración las opciones pedagógicas. Naturalmente, una opción pedagógica se apoya a menudo sobre una preferencia filosófica. Con frecuencia está inspirada por opciones religiosas y conlleva consecuencias morales. Sin embargo, el objeto propio de la escuela sigue siendo la pedagogía y es evidentemente sobre este terreno sobre el que hay que avanzar en la reflexión sobre las libertades educativas y el derecho de elección de los padres.

La observación general del Comité de los DESC en el artículo 13 del Pacto presenta ideas interesantes en los párrafos 38 a 49 sobre este aspecto de la autonomía, aunque de manera indirecta. Estos párrafos tratan del concepto de « libertad académica », en el sentido que este término tiene dentro de la enseñanza superior. Este mismo documento enuncia que « *el ejercicio de las libertades académicas necesita la autonomía de los establecimientos superiores* » antes precisa que « *sin embargo, el Comité desea subrayar que el cuerpo profesoral y los alumnos, en todos los niveles de la enseñanza, aspiran a beneficiarse de las libertades académicas, de manera que numerosas observaciones que vienen a continuación son de aplicación general.* »

Desde luego, la libertad académica de los alumnos y de los profesores no incluye exactamente lo que entendemos por libertad de enseñanza, esta última concierne en prioridad a los padres de alumnos en su posibilidad de elegir y a los directivos de ENG en el margen de maniobra de que disponen en materia de proyecto pedagógico.

En 1997, *Las cifras claves de la educación* de Eurydice evaluaban, en la Unión europea, la autonomía real de los establecimientos públicos. El criterio de autonomía de los establecimientos escolares ya no era un tema característico de las relaciones entre los poderes públicos y las escuelas privadas ; se tornaba una preocupación que ganaba al propio sector público.

Así naturalmente hemos introducido este enfoque en nuestro análisis, a pesar de las dificultades que constituyen las legislaciones escolares y, sobre todo, la diversidad de aplicaciones concretas de estas legislaciones.

Métodos de análisis del sexto criterio

Para cada criterio de autonomía hemos previsto **dos valores** :

- **(tipo a, columna de la izquierda)**: aplicado en los casos en los cuales las ENG reciben una ayuda financiera substancial de los poderes públicos,
- **(tipo b, columna de la derecha)** : cuando las ENG no perciben ninguna ayuda financiera de los poderes públicos o muy poca.

La razón de este procedimiento es simple : podemos admitir que la concesión de fondos públicos imponga a la ENG algunas obligaciones que puedan parecer anormales cuando no existe financiación. Así, los factores de libertad se ponen más en evidencia cuando existe una subvención substancial. A menudo, nos hemos enfrentado a un dilema, cuando en un país dado, coexisten ENG subvencionadas y otras no. Hemos escogido la

situación que prevalece para la mayoría de ENG. Podemos mencionar por ejemplo, una decena de escuelas independientes en Singapur, escuelas que gozan de mucha autonomía pero que son muy minoritarias entre las otras ENG que han preferido renunciar a su autonomía para obtener subvenciones.

Los criterios de autonomía retenidos son 4 : autonomía pedagógica, decisión en cuanto a la admisión de alumnos, libertad para contratar y gestionar el personal y dominio del control de calidad.

Autonomía pedagógica

Primero, verificamos que una ENG pueda efectivamente proponer un « proyecto de establecimiento ». Evaluamos este primer criterio de autonomía a 5 (tipo a) y 3 (tipo b) cuando las ENG (y, si fuera necesario, los establecimientos públicos) tienen la posibilidad de adaptar libremente un plan de estudios oficial. No hemos exigido, para la atribución de la nota máxima, la ausencia de cualquier directiva oficial en este tema. En efecto, no nos parece atentar a la libertad de enseñanza el hecho de que el Estado fije un cuadro mínimo que haya que considerar en el ejercicio de la autonomía (por ejemplo, la obligación de enseñar el idioma oficial del país).

Ciertos países reconocen una autonomía pedagógica a las ENG, significando así, que las ENG tienen un margen de autonomía para fijar su curriculum, el Estado les pide solamente que este sea equivalente al curriculum oficial. En este caso, atribuimos 3 (tipo a) y 1 (tipo b). Con más razón, estas escuelas pueden añadir elementos propios al curriculum oficial. Aquí, la dificultad reside en el hecho de juzgar la noción de equivalencia, muy variable de un país al otro.

Existe también el caso de ciertos países en los cuales las ENG deben aplicar escrupulosamente el plan de estudios oficial con la posibilidad de añadir elementos propios. Anotamos entonces 2 (tipo a) y 0 (tipo b).

Ningun punto se otorga a un sistema escolar uniforme, que no autorice ninguna libertad pedagógica.

Decisión de admisión de los alumnos

Siempre se entiende este criterio sobre una base no discriminatoria. En el caso en el cual una ENG goce de un financiación público, debe contribuir a garantizar el derecho a la educación para todos lo cual no contradice de ninguna manera el principio de libertad. Sin embargo, la ENG también tiene el derecho de exigir de los padres que se adhieran al proyecto del centro. Sería por ejemplo ilusorio conceder una autonomía real a una escuela Montessori sin que se le permita no aceptar un alumno cuyos padres no están de acuerdo con la pedagogía Montessori, con todas las consecuencias que ella implica, a veces hasta para los padres. Cuando no existe una información explícita y que la gratuidad no está garantizada para las ENG, hemos supuesto que la escuela puede establecer libremente sus criterios de admisión.

Cuando la escuela puede definir los criterios de admisión de los alumnos, atribuimos 5 (tipo a) y 3 (tipo b). En los países en los cuales las ENG reciben una financiación reducida o mal definida, mientras que las escuelas públicas son gratuitas, hemos

considerado, en ausencia de información, que las escuelas podían establecer sus criterios de admisión puesto que una escuela independiente de cualquier financiación estatal generalmente tiene derecho de rechazar alumnos o despedirlos.

Libertad para contratar y gestionar el personal

Aquí, examinamos la libertad de la que dispone una ENG para contratar a sus profesores. La dirección de una escuela dejaría de gozar de una libertad real en cuanto se le impongan los docentes. Sin embargo, la libertad de enseñanza puede adaptarse, en la contratación de los docentes de ENG, a la exigencia de « calificaciones juzgadas equivalentes a las requeridas para la escuela pública », incluso si esta noción de equivalencia puede interpretarse de manera más o menos restrictiva.

Efectivamente, no estimamos que la falta total de normas en la materia promueve la libertad de enseñanza que sólo tiene sentido cuando permite una enseñanza de calidad. Hemos atribuído 5 puntos (tipo a) y 3 (tipo b) a los países que autorizan que las ENG escojan libremente sus profesores siempre que cumplan con las exigencias mínimas que puedan ser requeridas. Estas normas mínimas pueden ser formuladas en términos de equivalencia con los títulos oficiales siempre que estas exigencias no impidan a las ENG establecer sus propios criterios. Dicho de otro modo, atribuímos la nota máxima siempre que el director de centro pueda efectivamente constituir un equipo pedagógico alrededor de un proyecto específico al cual el profesor debe adherirse.

Una nota inferior está prevista para los países en los cuales las ENG pueden escoger los profesores pero con ciertas restricciones. En ese caso, anotamos 3 puntos (tipo a) y 1 (tipo b). La situación rusa muestra la razón de ser de este criterio : el responsable de una ENG puede, según la ley, escoger a sus profesores siempre que dispongan de las competencias requeridas. Sin embargo, si la ENG posee un carácter religioso, dicho responsable no puede tener en cuenta el carácter confesional de su proyecto pedagógico para establecer criterios de contratación.

Cuando no hay ninguna información disponible, hemos atribuído 0, considerando que la falta de información traba la creación de ENG.

Dominio del control de calidad

Finalmente, el último criterio de autonomía concierne la supervisión o la inspección. La manera de practicar la supervisión es evidentemente determinante para la libertad. Depende directamente del primer criterio de autonomía : si el carácter propio del establecimiento puede ser establecido libremente, la inspección abarcará temas como la seguridad o la higiene. Cuanto más se restringe la extensión del campo del carácter propio, más la inspección estará cercana y pesada. ¿Por qué separar este cuarto punto del primero ? Porque hemos constatado, que ciertos Estados tienden, a través de la inspección, a supervisar muy de cerca a las ENG a las que animan, por otra parte, a proponer proyectos pedagógicos originales. Es el caso, por ejemplo, de Hungría.

Aquí, tomamos en cuenta la evolución constatada en numerosos países para la atribución de los puntos. Consideramos que la mejor situación es aquella donde la calidad de la escuela es directamente controlada por los usuarios, es decir los padres o un grupo de escuelas. La nota máxima, 5 puntos (tipo a) y 3 (tipo b) se atribuye también

a países que están descentralizando el sistema de inspección y que tienden a dar cada vez más responsabilidad a los propios establecimientos escolares. No disminuimos la valoración cuando subsiste – y a menudo es el caso – un cuerpo de inspectores estatales cuya misión se resume en un peritaje, en consejos, o hasta en el establecimiento de estadísticas apuntando la calidad global del sistema. Es típicamente el caso del Reino Unido, donde un organismo de Estado, OFSTED, actúa como un centro de expertos antes que a la manera de un cuerpo de inspectores, en el sentido tradicional del término.

Los esfuerzos de descentralización señalados varias veces se caracterizan a menudo por la transferencia de competencias de supervisión a las autoridades locales. Esta situación, aunque poco satisfactoria en una perspectiva de libertad de enseñanza, nos parece sin embargo que permite que cada región adapte el programa y las exigencias escolares a las necesidades de los alumnos. Así pues, anotamos 3 puntos (tipo a) y 1 (tipo b).

En cambio, no podemos considerar que una inspección nacional en el sentido tradicional del término favorezca la libertad. La experiencia sobre el terreno muestra que dicha inspección, alejada de las realidades locales y de las necesidades reales de los alumnos, tiende a transformarse en una administración que vigila a los profesores. Aquí se impone la nota 0.

Las fuentes generales de nuestro estudio están descritas en el Vol II. Se trata, en mayoría, de organizaciones internacionales como la Oficina Internacional de la Educación, la Conferencia Internacional de Educación (UNESCO), los estudios de Eurydice (Unión Europea) y los trabajos ya mencionados de Glenn y de Groof.

Presentamos las fuentes principales de nuestra investigación con la abreviación utilizada en el cuadro de análisis por país presentado en el volumen II.

RT06	<i>The State of the Right to Education Worldwide Free or Fee: 2006 Global Report (2006)</i> http://www.katarinatomasevski.com/images/Globsl_Report.pdf
OIE	UNESCO / OFICINA INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN. Perfil del país http://www.ibe.unesco.org/Spanish/home.htm
CIE	Informes presentados por los países a la Conferencia internacional de la educación (UNESCO). Citamos el informe del país con la fecha de la conferencia. http://www.ibe.unesco.org/Spanish/home.htm
Eury.CC05	EURYDICE (2005), <i>Ciffres clé de l'éducation en Europe</i> , Eurydice, Bruxelles.
Eury.rp	EURYDICE, Informe por país

<http://www.eurydice.org/portal/page/portal/Eurydice/Overview/OverviewByCountry>

- Eury.priv EURYDICE (2000), *L'enseignement privé dans l'Union Européenne*, Eurydice, Socrates, Bruxelles.
- FRJ F. R.JACH (1999), *Schulvielfalt als Verfassungsgebot*, Dunker & Humboldt, Berlin.
- GdG C. L. GLENN / J. DE GROOF (2005), *Balancing Freedom, Autonomy and Accountability in Education*, 3 volúmenes, Wolf, Nijmegen.
- EF-a EFFE : Atlas of the Human Right to Education and Freedom of Schooling in Europe.
<http://www.effe-eu.org>
- EPT Education para todos. Informes por países.
<http://www.unesco.org/education/wef/countryreports>

La investigación ha sido completada por encuestas sobre el terreno efectuadas en marzo del 2007 (entrevistas con responsables de escuelas, en mayoría ENG) en América Latina. También nos referimos a otras fuentes, específicas para cada país, en particular a los Ministerios de educación. Estas fuentes específicas también pueden ser consultadas en el segundo volumen de nuestro estudio.

Tal y como lo hemos indicado, este informe es la continuación del que hemos publicado en el 2002. Hace referencia, para la mayoría de los países, a los desarrollos que han tenido lugar entre el 2002 y el 2006. En este informe presentamos la situación de las libertades educativas en 100 países que corresponden aproximadamente al 95 % de la población mundial en el 2007

En la página siguiente, presentamos la plantilla de análisis utilizada para cada país (cf. Vol II).

CRITERIOS

1. Libertad de crear y gestionar ENG en el sentido del artículo 13 0

- 16 1A aparece explícitamente en la Constitución
- 13 1B aparece en la Ley o en reglamentos
- 4 1C concedida caso por caso
- 0 1D no está reconocida

2. El financiación de las ENG 0

- 16 2A es garantizado por la Constitución o por la ley, con condiciones de otorgamiento poco apremiantes para las escuelas
- 13 2B es una opción que aparece en la Constitución o en la ley, con un amplio campo de aplicación
- 8 2C Es una opción que aparece en el Constitución o en la ley, con una aplicación limitada
- 4 2D Se acuerda de modo discrecional
- 0 2E es en la práctica inexistente o muy raro

3. Valor del financiación otorgado a las ENG 0 *idem*

- 16 3A financiación que permite a todas las ENG brindar la gratuidad o la quasi-gratuidad escolar a sus alumnos
- 13 3B financiamiento que permite a las ENG reconocidas brindar la gratuidad o la quasi gratuidad a sus alumnos
- 8 3C financiación de un valor limitado por estrictas condiciones de otorgamiento
- 4 3D monto del financiación establecido caso por caso
- 0 3E financiación bajo o mal definido

4. Libre elección de los padres 0 *idem*

- 16 4A los padres eligen una escuela sin intervención de las autoridades
- 13 4B los padres eligen una escuela pero las autoridades pueden intervenir
- 4 4C se les atribuye una escuela a los alumnos, pero los padres pueden pedir un cambio
- 0 4D se atribuye una escuela a los alumnos (cambio únicamente por derogación)

5. Homeschooling 0 *idem*

- 16 5A autorizado bajo condiciones de supervisión mínimas
- 13 5B autorizado bajo condiciones de supervisión estrictas
- 4 5C autorizado en casos particulares
- 0 5D obligación de ir a la escuela

6. Criterios de autonomía de las ENG

0 *idem*

libertad de desarrollar un « caracter propio ». La ENG puede...

5/3	6.1a	adaptar libremente el curriculum oficial
3/1	6.1b	aplicar un curriculum equivalente al de la escuela pública
2/0	6.1c	aplicar un curriculum idéntico al de la escuela pública y añadir elementos propios
0/0	6.1d	no tiene/tiene poca libertad de diversificación pedagógica

libertad en la decisión de admisión. La ENG...

5/3	6.2a	puede establecer criterios en materia de admisión
0/0	6.2b	está sometida a las normas de admisión de la escuela pública

idem

libertad de contratar y gestional el personal. La ENG...

5/3	6.3a	puede escoger libremente sus profesores
3/1	6.3b	puede escojer sus profesores pero con restricciones
0/0	6.3c	ninguna información disponible

dominio del control de calidad

5/3	6.4a	supervisión en manos de las ENG y/o de los padres
3/1	6.4b	supervisión en manos de las autoridades locales
0/0	6.4c	supervisión centralizada

índice simple de libertad de enseñanza

ILE 07

Total de los criterios 1 à 5 (max : 80 puntos)

Rang
Rango según ILE

índice compuesto de libertad de enseñanza

ICLE 07

Total de los criterios 1 à 6 (max : 100 puntos)

Rang
Rango según ICLE

Datos sobre los países

	<i>Cifra del dato</i>	<i>Año del dato</i>
Población total (en millones)	<i>idem</i>	<i>idem</i>
PIB/háb en \$US PPA	<i>idem</i>	<i>idem</i>
Clasificación IDH (<i>Clasificación según el indicador de desarrollo humano</i>)	<i>idem</i>	<i>idem</i>
Taza de analfabetismo (%)	<i>idem</i>	<i>idem</i>
Taza de escolarización el la primaria	<i>idem</i>	<i>idem</i>
Bruto M/ F (%)	<i>idem</i>	<i>idem</i>
Neto M/F (%)	<i>idem</i>	<i>idem</i>
Taza de escolarización en la secundaria	<i>idem</i>	<i>idem</i>
Bruto M/F (%)	<i>idem</i>	<i>idem</i>
Neto M/F (%)	<i>idem</i>	<i>idem</i>
Efectivos de la enseñanza pruvada en % de los efectivos totales : primaire/secondaire	<i>idem</i>	<i>idem</i>
Gastos públicos de educación en % del total de los gastos públicos	<i>idem</i>	<i>idem</i>

Fuente principal : UIS (UNESCO Institute for Statistics)

* Estadísticas EPT

** Banco Mundial

Alcance y límites de nuestro estudio

Los criterios descritos anteriormente ha sido seleccionados para lograr un compromiso entre exigencias a veces antinómicas :

1. Establecer criterios de libertad fundados sobre normas indiscutibles, razón por la cual hemos escogido el artículo 13 y los comentarios autorizados que lo precisan.
2. Tener en cuenta la evolución de los sistemas educativos en el mundo que se dirigen menos hacia la distinción consagrada por el artículo 13 entre los establecimientos públicos y las escuelas « otras que la de los poderes públicos » que hacia una asimilación en la red pública de los valores de pluralismo, de libertad y de elección, tradicionalmente asociados al sector privado.
3. Finalmente, evitar en lo posible el desarrollo de índices imposibles de evaluar, por falta de información suficiente.

Este último punto planteó serias dificultades. Como es de imaginarse: no es fácil saber exactamente de que grado de libertad dispone el responsable de una ENG en algunos países en desarrollo. Por lo general, el cuadro legislativo está muy bien documentado, pero es mucho más difícil encontrar informaciones sobre los criterios de admisión de los alumnos o el *homeschooling*. Para esto, habríamos tenido que poder realizar una encuesta de terreno, misión muy por encima de los medios de investigación de los cuales disponíamos.

Sin embargo, la encuesta de terreno también tiene sus límites. Efectivamente, varias veces, hemos estado frente a situaciones en las que las informaciones así recogidas eran contradictorias y a menudo sin relación real con las informaciones jurídicas que habíamos obtenido.

Estas contradicciones, recogidas en Francia, en América Latina o en otros lugares : ¿apuntan hacia prácticas diferentes según las regiones dentro de un mismo país? ¿O se trata simplemente de maneras propias a cada director de centro de poner en práctica la legislación? Frente a tales incógnitas, hemos escogido por lo general, los textos legislativos, limitandonos a señalar los matices posibles.

El hecho de mencionar las dificultades para recoger una información fiable podría inclinarlos a dudar de la pertinencia de esta encuesta. Pensamos que no sería justa esta apreciación puesto que estas dificultades muestran simplemente que la « carta de las libertades educativas » que proponemos aquí, no es definitiva, menos aún ahora que los sistemas escolares están en pleno cambio. El hecho de haber establecido un esbozo, puede permitir acumular informaciones aún más precisas y detalladas, siempre y cuando nuestro **Informe** sea leído por los actores de la educación en el mundo y provoque reacciones. Las precisiones o correcciones que nos serán proporcionadas podrán entonces enriquecer nuestra base de datos.

Cuadros estadísticos y gráficos

Resultados par orden alfabético de países

PAÍSES	1. Derecho de crear	2. Obligación de financiación	3. Valor del financiación	4. Opción de los padres	5. Homeschooling	6. Autonomía	ILE Índice simple	ICLE Índice compuesto	rango ILE /100	rango ICLE /100
Afganistán	13	0	0	0	0	0	13	13	84	89
Albania	13	0	0	0	16	6	29	35	51	53
Alemania	16	13	8	4	4	15	45	60	30	27
Angola	16	0	0	0	0	0	16	16	75	85
Arabia Saudita	4	4	8	0	0	3	16	19	75	79
Argelia	13	0	0	0	0	4	13	17	84	83
Argentina	16	8	8	13	4	18	49	67	27	22
Australia	13	8	8	0	4	18	33	51	45	32
Austria	16	8	8	4	13	16	49	65	27	24
Bangladesh	13	13	8	0	4	5	38	43	40	39
Belgica	16	16	16	16	13	16	77	93	3	4
Bolivia	16	13	8	0	0	0	37	37	43	49
Brasil	16	13	0	0	0	7	29	36	51	50
Bulgaria	16	0	0	13	0	12	29	41	51	43
Camboya	4	0	0	0	0	0	4	4	97	99
Camerún	13	4	0	0	0	5	17	22	73	73
Canadá	13	13	8	4	16	16	54	70	20	18
Chile	16	13	8	13	16	16	66	82	11	11
China	0	0	0	0	0	9	0	9	98	96
Colombia	16	8	0	0	4	7	28	35	59	53
Congo	16	0	0	0	0	6	16	22	75	73
Costa de Marfil	13	8	4	0	0	8	25	33	62	57
Costa Rica	16	4	4	0	0	7	24	31	64	62
Croacia	16	4	4	0	0	6	24	30	64	64
Cuba	0	0	0	0	0	0	0	0	98	100
Dinamarca	16	16	16	16	16	18	80	98	1	1
Ecuador	13	8	4	0	16	10	41	51	34	32
Egipto	13	0	0	0	4	1	17	18	73	82
El Salvador	16	8	0	0	0	6	24	30	64	64
Eslovaquia	16	16	13	13	0	15	58	73	16	14
España	16	13	13	13	4	10	59	69	15	19
Estados Unidos	16	13	11	16	16	16	72	88	7	9
Estonia	16	13	8	13	13	15	63	78	12	13
Etiopía	13	0	0	0	0	0	13	13	84	89
Filipinas	16	8	0	16	13	15	53	68	22	20
Finlandia	16	16	16	13	16	20	77	97	3	2
Francia	16	8	13	4	13	3	54	57	20	29
Ghana	13	0	0	0	0	3	13	16	84	85
Grecia	16	4	4	0	0	2	24	26	64	68
Guatemala	16	8	0	0	16	4	40	44	36	38
Honduras	13	8	0	0	0	3	21	24	70	70
Hungria	16	16	13	16	16	13	77	90	3	7
India	16	13	8	0	4	0	41	41	34	43
Indonesia	13	4	0	0	13	6	30	36	50	50
Irak	16	0	0	0	0	0	16	16	75	85
Irán	4	4	0	0	0	3	8	11	95	95
Islandia	13	4	4	4	4	4	29	33	51	57
Israel	16	13	8	16	4	15	57	72	18	15
Italia	16	8	8	13	13	10	58	68	16	20
Jamaica	13	4	8	0	0	1	25	26	62	68
Japón	13	8	8	0	0	10	29	39	51	48

PAÍSES	1. Derecho de crear	2. Obligación de financiación	3. Valor del financiación	4. Opción de los padres	5. Homeschooling	6. Autonomía	ILE Índice simple	ICLE Índice compuesto	rango ILE /100	rango ICLE /100
Jordania	16	0	0	0	0	4	16	20	75	75
Kazakhstan	16	0	0	0	0	3	16	19	75	79
Kenia	16	0	0	0	0	0	16	16	75	85
Libano	16	0	8	4	0	7	28	35	59	53
Libia	16	0	0	0	13	1	29	30	51	64
Luxemburgo	13	8	8	9	0	5	38	43	40	39
Madagascar	16	4	8	0	0	6	28	34	59	56
Malasia	16	8	8	4	4	0	40	40	36	46
Mali	16	0	0	0	0	4	16	20	75	75
Mauritania	13	0	0	0	0	0	13	13	84	89
México	16	4	0	0	4	7	24	31	64	62
Mongolia	16	8	0	0	16	3	40	43	36	39
Nepál	4	0	0	0	16	0	20	20	71	75
Nicaragua	16	0	0	0	13	7	29	36	51	50
Nigeria	13	0	0	0	0	7	13	20	84	75
Noruega	13	16	13	2	13	15	57	72	18	15
Nueva Zelanda	13	13	8	13	13	12	60	72	14	15
Países Bajos	16	16	16	16	4	20	68	88	10	9
Pakistán	4	4	0	4	0	0	12	12	94	94
Panamá	16	0	0	0	0	7	16	23	75	72
Paraguay	16	8	8	16	4	15	52	67	24	22
Perú	16	8	0	16	13	8	53	61	22	26
Polonia	16	16	13	13	4	18	62	80	13	12
Portugal	16	13	8	0	13	13	50	63	26	25
Rep. Checa	16	16	16	13	13	18	74	92	6	5
Rep. de Corea	13	13	8	0	4	13	38	51	40	32
Rep. de Irlanda	16	16	16	16	16	15	80	95	1	3
Rep. Dominicana	13	0	0	16	4	0	33	33	45	57
Reino Unido	13	16	13	13	16	20	71	91	8	6
Roumania	16	8	13	4	4	13	45	58	30	28
Ruanda	13	0	0	0	0	6	13	19	84	79
Rusia	13	8	8	0	13	8	42	50	33	36
Senegal	16	8	8	0	0	10	32	42	47	42
Singapur	16	8	8	16	4	3	52	55	24	31
Siria	13	0	0	0	0	0	13	13	84	89
Sri Lanka	13	8	8	0	0	3	29	32	51	60
Sudáfrica	16	8	0	4	4	8	32	40	47	46
Sudán	4	4	0	0	0	0	8	8	95	97
Suecia	13	16	16	13	13	18	71	89	8	8
Suiza	13	4	4	4	15	10	40	50	36	36
Tailandia	16	8	8	0	16	8	48	56	29	30
Tanzania	13	0	0	0	0	0	13	13	84	89
Túnez	13	0	0	0	0	4	13	17	84	83
Turquía	16	0	0	0	4	4	20	24	71	70
Ucrania	4	0	0	16	4	5	24	29	64	67
Uruguay	16	8	0	16	4	7	44	51	32	32
Venezuela	16	8	8	0	0	0	32	32	47	60
Vietnam	0	0	0	0	0	6	0	6	98	98
Zimbabwe	13	8	0	0	16	4	37	41	43	43

Países por rango « ILE »

PAÍSES	1. Derecho de crear	2. Obligación de financiación	3. Valor del financiación	4. Opción de los padres	5. Homeschooling	6. Autonomía	ILE Índice simple	ICLE Índice compuesto	rango ILE
Dinamarca	16	16	16	16	16	18	80	98	1
Rep. de Irlanda	16	16	16	16	16	15	80	95	1
Belgica	16	16	16	16	13	16	77	93	3
Finlandia	16	16	16	13	16	20	77	97	3
Hungria	16	16	13	16	16	13	77	90	3
Rep. Checa	16	16	16	13	13	18	74	92	6
Estados Unidos	16	13	11	16	16	16	72	88	7
Reino Unido	13	16	13	13	16	20	71	91	8
Suecia	13	16	16	13	13	18	71	89	8
Países Bajos	16	16	16	16	4	20	68	88	10
Chile	16	13	8	13	16	16	66	82	11
Estonia	16	13	8	13	13	15	63	78	12
Polonia	16	16	13	13	4	18	62	80	13
Nueva Zelanda	13	13	8	13	13	12	60	72	14
España	16	13	13	13	4	10	59	69	15
Italia	16	8	8	13	13	10	58	68	16
Eslovaquia	16	16	13	13	0	15	58	73	16
Israel	16	13	8	16	4	15	57	72	18
Noruega	13	16	13	2	13	15	57	72	18
Canada	13	13	8	4	16	16	54	70	20
Francia	16	8	13	4	13	3	54	57	20
Perú	16	8	0	16	13	8	53	61	22
Filipinas	16	8	0	16	13	15	53	68	22
Paraguay	16	8	8	16	4	15	52	67	24
Singapur	16	8	8	16	4	3	52	55	24
Portugal	16	13	8	0	13	13	50	63	26
Argentina	16	8	8	13	4	18	49	67	27
Austria	16	8	8	4	13	16	49	65	27
Tailandia	16	8	8	0	16	8	48	56	29
Alemania	16	13	8	4	4	15	45	60	30
Roumania	16	8	13	4	4	13	45	58	30
Uruguay	16	8	0	16	4	7	44	51	32
Rusia	13	8	8	0	13	8	42	50	33
Ecuador	13	8	4	0	16	10	41	51	34
India	16	13	8	0	4	0	41	41	34
Guatemala	16	8	0	0	16	4	40	44	36
Malasia	16	8	8	4	4	0	40	40	36
Mongolia	16	8	0	0	16	3	40	43	36
Suiza	13	4	4	4	15	10	40	50	36
Bangladesh	13	13	8	0	4	5	38	43	40
Luxemburgo	13	8	8	9	0	5	38	43	40
Rep. de Corea	13	13	8	0	4	13	38	51	40
Bolivia	16	13	8	0	0	0	37	37	43
Zimbabwe	13	8	0	0	16	4	37	41	43
Australia	13	8	8	0	4	18	33	51	45
Rep. Dominicana	13	0	0	16	4	0	33	33	45
Sudáfrica	16	8	0	4	4	8	32	40	47
Senegal	16	8	8	0	0	10	32	42	47
Venezuela	16	8	8	0	0	0	32	32	47
Indonesia	13	4	0	0	13	6	30	36	50
Albania	13	0	0	0	16	6	29	35	51
Brasil	16	13	0	0	0	7	29	36	51
Bulgaria	16	0	0	13	0	12	29	41	51
Islandia	13	4	4	4	4	4	29	33	51

PAÍSES	1. Derecho de crear	2. Obligación de financiación	3. Valor del financiación	4. Opción de los padres	5. Homeschooling	6. Autonomía	ILE Índice simple	ICLE Índice compuesto	rango ILE
Japón	13	8	8	0	0	10	29	39	51
Libia	16	0	0	0	13	1	29	30	51
Nicaragua	16	0	0	0	13	7	29	36	51
Sri Lanka	13	8	8	0	0	3	29	32	51
Colombia	16	8	0	0	4	7	28	35	59
Libano	16	0	8	4	0	7	28	35	59
Madagascar	16	4	8	0	0	6	28	34	59
Costa de Marfil	13	8	4	0	0	8	25	33	62
Jamaica	13	4	8	0	0	1	25	26	62
Costa Rica	16	4	4	0	0	7	24	31	64
Croacia	16	4	4	0	0	6	24	30	64
El Salvador	16	8	0	0	0	6	24	30	64
Grecia	16	4	4	0	0	2	24	26	64
México	16	4	0	0	4	7	24	31	64
Ucrania	4	0	0	16	4	5	24	29	64
Honduras	13	8	0	0	0	3	21	24	70
Nepál	4	0	0	0	16	0	20	20	71
Turquía	16	0	0	0	4	4	20	24	71
Camerún	13	4	0	0	0	5	17	22	73
Egipto	13	0	0	0	4	1	17	18	73
Angola	16	0	0	0	0	0	16	16	75
Arabia Saudita	4	4	8	0	0	3	16	19	75
Congo	16	0	0	0	0	6	16	22	75
Irak	16	0	0	0	0	0	16	16	75
Jordania	16	0	0	0	0	4	16	20	75
Kazakhstan	16	0	0	0	0	3	16	19	75
Kenia	16	0	0	0	0	0	16	16	75
Mali	16	0	0	0	0	4	16	20	75
Panamá	16	0	0	0	0	7	16	23	75
Afganistán	13	0	0	0	0	0	13	13	84
Argelia	13	0	0	0	0	4	13	17	84
Etiopía	13	0	0	0	0	0	13	13	84
Ghana	13	0	0	0	0	3	13	16	84
Mauritania	13	0	0	0	0	0	13	13	84
Nigeria	13	0	0	0	0	7	13	20	84
Ruanda	13	0	0	0	0	6	13	19	84
Siria	13	0	0	0	0	0	13	13	84
Tanzania	13	0	0	0	0	0	13	13	84
Túnez	13	0	0	0	0	4	13	17	84
Pakistán	4	4	0	4	0	0	12	12	94
Irán	4	4	0	0	0	3	8	11	95
Sudán	4	4	0	0	0	0	8	8	95
Camboya	4	0	0	0	0	0	4	4	97
China	0	0	0	0	0	9	0	9	98
Cuba	0	0	0	0	0	0	0	0	98
Vietnam	0	0	0	0	0	6	0	6	98

Resultados por rango « ICLE »

PAÍSES	1. Derecho a crear	2. Obligación de financiación	3. Valor del financiación	4. opción de los padres	5. Homeschooling	6. Autonomía	ILE Índice simple	ICLE Índice compuesto	rango ICLE
Dinamarca	16	16	16	16	16	18	80	98	1
Finlandia	16	16	16	13	16	20	77	97	2
Rep. de Irlanda	16	16	16	16	16	15	80	95	3
Belgica	16	16	16	16	13	16	77	93	4
Rep. Tcheca	16	16	16	13	13	18	74	92	5
Royaume-Uni	13	16	13	13	16	20	71	91	6
Hungria	16	16	13	16	16	13	77	90	7
Suecia	13	16	16	13	13	18	71	89	8
Estados-Unidos	16	13	11	16	16	16	72	88	9
Países bajos	16	16	16	16	4	20	68	88	9
Chile	16	13	8	13	16	16	66	82	11
Polonia	16	16	13	13	4	18	62	80	12
Estonia	16	13	8	13	13	15	63	78	13
Eslovaquia	16	16	13	13	0	15	58	73	14
Israel	16	13	8	16	4	15	57	72	15
Noruega	13	16	13	2	13	15	57	72	15
Nueva Zelanda	13	13	8	13	13	12	60	72	15
Canadá	13	13	8	4	16	16	54	70	18
España	16	13	13	13	4	10	59	69	19
Italia	16	8	8	13	13	10	58	68	20
Filipinas	16	8	0	16	13	15	53	68	20
Argentina	16	8	8	13	4	18	49	67	22
Paraguay	16	8	8	16	4	15	52	67	22
Austria	16	8	8	4	13	16	49	65	24
Portugal	16	13	8	0	13	13	50	63	25
Perú	16	8	0	16	13	8	53	61	26
Alemania	16	13	8	4	4	15	45	60	27
Roumania	16	8	13	4	4	13	45	58	28
Francia	16	8	13	4	13	3	54	57	29
Tailandia	16	8	8	0	16	8	48	56	30
Singapur	16	8	8	16	4	3	52	55	31
Australia	13	8	8	0	4	18	33	51	32
Ecuador	13	8	4	0	16	10	41	51	32
Rep. de Corea	13	13	8	0	4	13	38	51	32
Uruguay	16	8	0	16	4	7	44	51	32
Rusia	13	8	8	0	13	8	42	50	36
Suiza	13	4	4	4	15	10	40	50	36
Guatemala	16	8	0	0	16	4	40	44	38
Bangladesh	13	13	8	0	4	5	38	43	39
Luxemburgo	13	8	8	9	0	5	38	43	39
Mongolia	16	8	0	0	16	3	40	43	39
Senegal	16	8	8	0	0	10	32	42	42
Bulgaria	16	0	0	13	0	12	29	41	43
India	16	13	8	0	4	0	41	41	43
Zimbabwe	13	8	0	0	16	4	37	41	43
Africa del Sur	16	8	0	4	4	8	32	40	46
Malasia	16	8	8	4	4	0	40	40	46
Japón	13	8	8	0	0	10	29	39	48
Bolivia	16	13	8	0	0	0	37	37	49
Brasil	16	13	0	0	0	7	29	36	50
Indonesia	13	4	0	0	13	6	30	36	50

PAÍSES	1. Derecho a crear	2. Obligación de financiación	3. Valor del financiación	4. opción de los padres	5. Homeschooling	6. Autonomía	ILE Índice simple	ICLE Índice compuesto	rango ICLE
Nicaragua	16	0	0	0	13	7	29	36	50
Albania	13	0	0	0	16	6	29	35	53
Colombia	16	8	0	0	4	7	28	35	53
Líbano	16	0	8	4	0	7	28	35	53
Madagascar	16	4	8	0	0	6	28	34	56
Costa de Marfil	13	8	4	0	0	8	25	33	57
Islandia	13	4	4	4	4	4	29	33	57
Rep. Dominicana	13	0	0	16	4	0	33	33	57
Sri Lanka	13	8	8	0	0	3	29	32	60
Venezuela	16	8	8	0	0	0	32	32	60
Costa Rica	16	4	4	0	0	7	24	31	62
Mexico	16	4	0	0	4	7	24	31	62
Croatia	16	4	4	0	0	6	24	30	64
El Salvador	16	8	0	0	0	6	24	30	64
Libia	16	0	0	0	13	1	29	30	64
Ucrania	4	0	0	16	4	5	24	29	67
Grecia	16	4	4	0	0	2	24	26	68
Jamaica	13	4	8	0	0	1	25	26	68
Honduras	13	8	0	0	0	3	21	24	70
Turquía	16	0	0	0	4	4	20	24	70
Panamá	16	0	0	0	0	7	16	23	72
Camerun	13	4	0	0	0	5	17	22	73
Congo	16	0	0	0	0	6	16	22	73
Jordania	16	0	0	0	0	4	16	20	75
Mali	16	0	0	0	0	4	16	20	75
Nepál	4	0	0	0	16	0	20	20	75
Nigeria	13	0	0	0	0	7	13	20	75
Arabia Saudita	4	4	8	0	0	3	16	19	79
Kazakhstan	16	0	0	0	0	3	16	19	79
Ruanda	13	0	0	0	0	6	13	19	79
Egipto	13	0	0	0	4	1	17	18	82
Argelia	13	0	0	0	0	4	13	17	83
Túnez	13	0	0	0	0	4	13	17	83
Angola	16	0	0	0	0	0	16	16	85
Ghana	13	0	0	0	0	3	13	16	85
Irak	16	0	0	0	0	0	16	16	85
Kenia	16	0	0	0	0	0	16	16	85
Afganistán	13	0	0	0	0	0	13	13	89
Etiopía	13	0	0	0	0	0	13	13	89
Mauritania	13	0	0	0	0	0	13	13	89
Siria	13	0	0	0	0	0	13	13	89
Tanzania	13	0	0	0	0	0	13	13	89
Pakistán	4	4	0	4	0	0	12	12	94
Irán	4	4	0	0	0	3	8	11	95
China	0	0	0	0	0	9	0	9	96
Sudán	4	4	0	0	0	0	8	8	97
Viet-Nam	0	0	0	0	0	6	0	6	98
Camboya	4	0	0	0	0	0	4	4	99
Cuba	0	0	0	0	0	0	0	0	100

Gráfico 1 Países según el Índice Compuesto de Libertad de Enseñanza (ICLE)

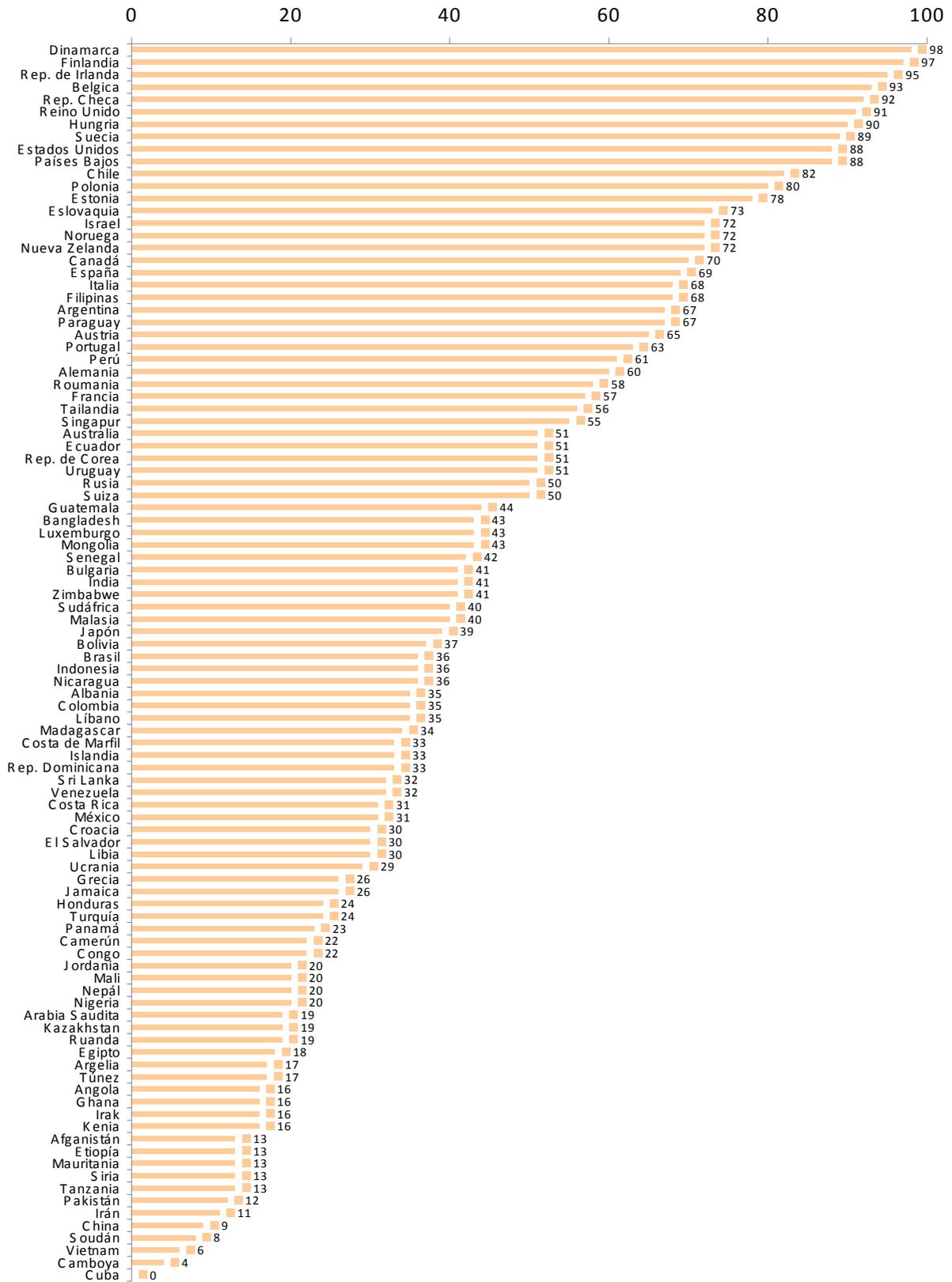


Gráfico 2 Libertad de enseñanza en el mundo
Según el Índice Compuesto de Libertad de Enseñanza (ICLE)

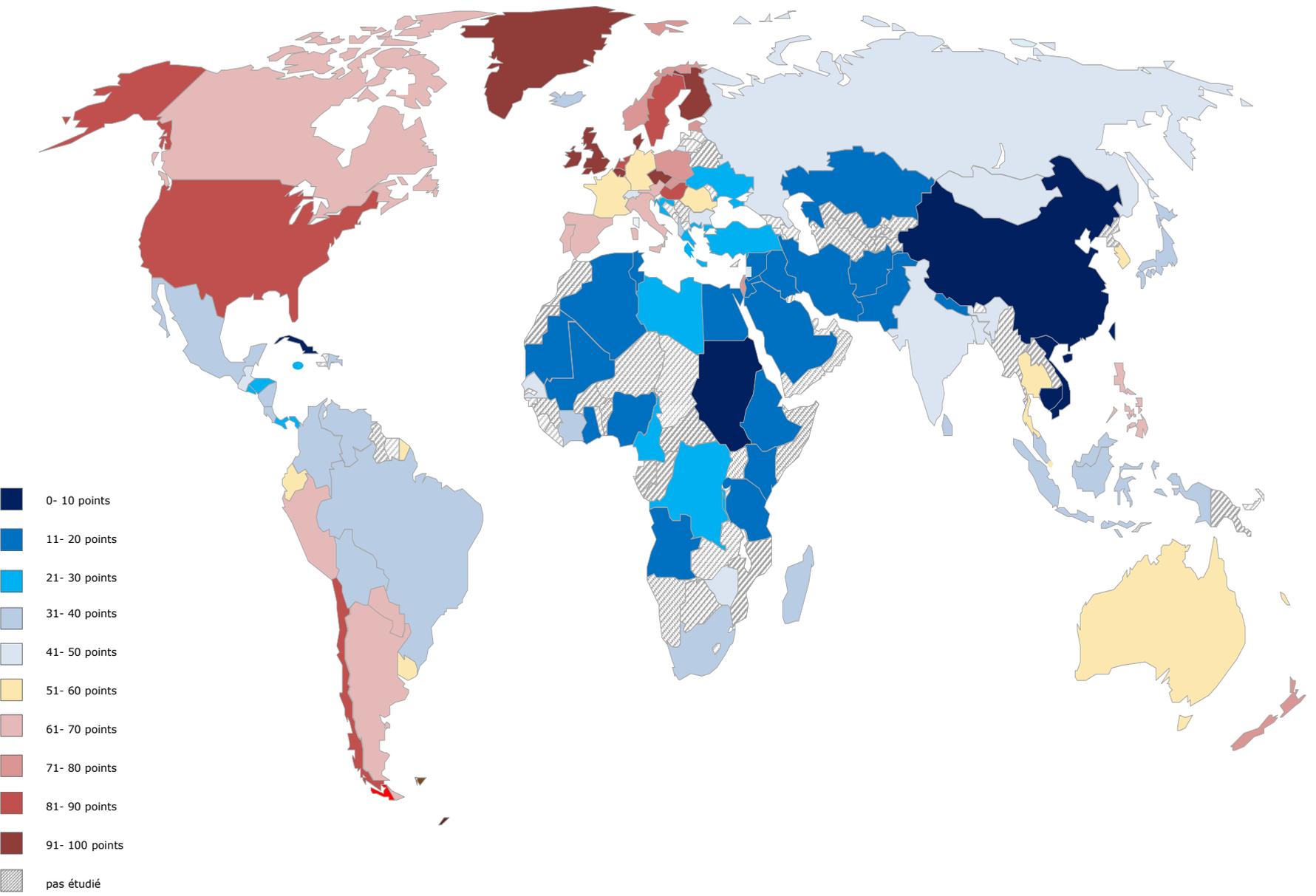
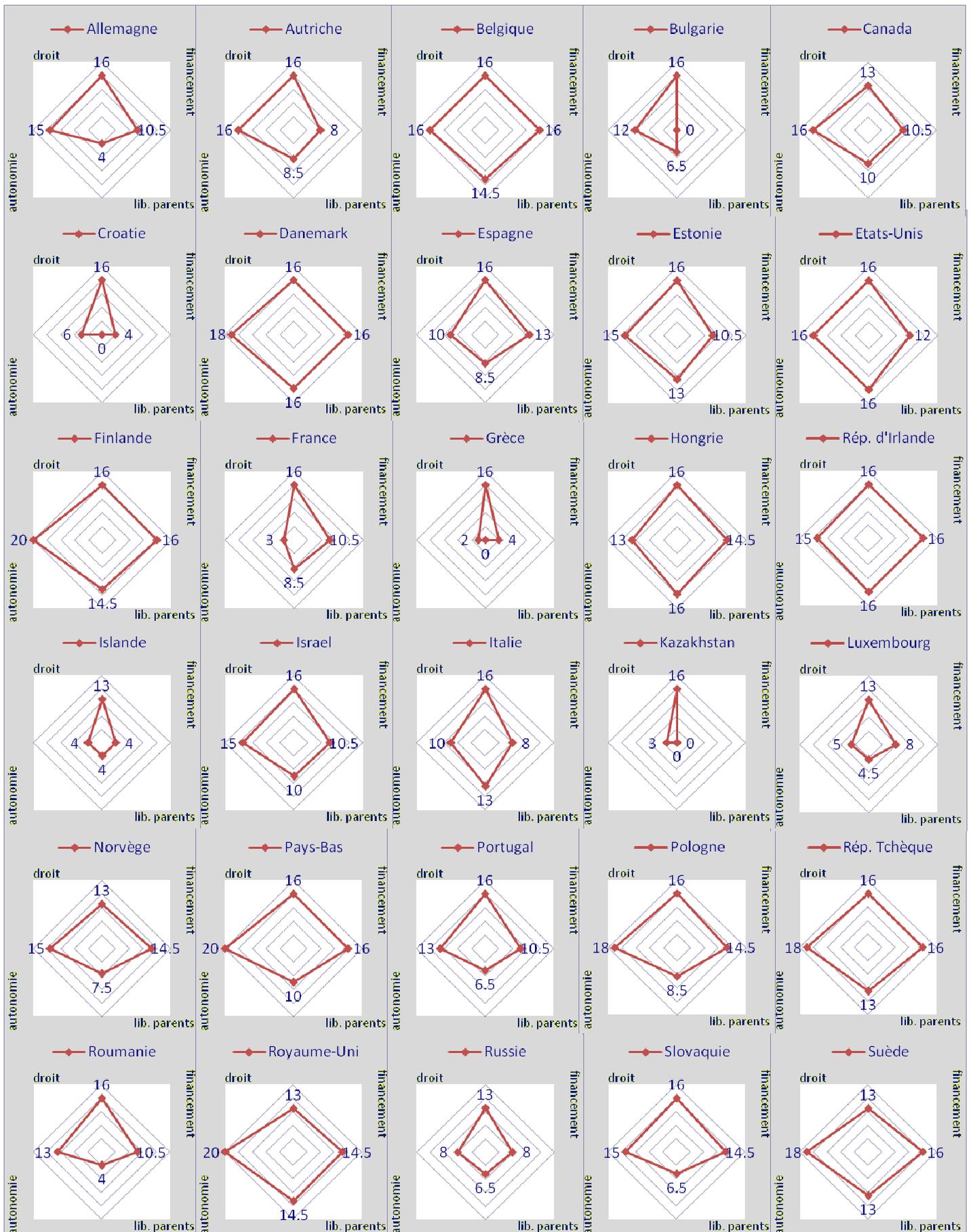
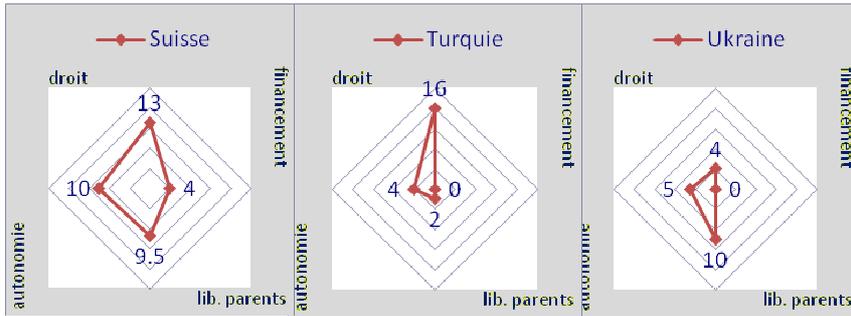


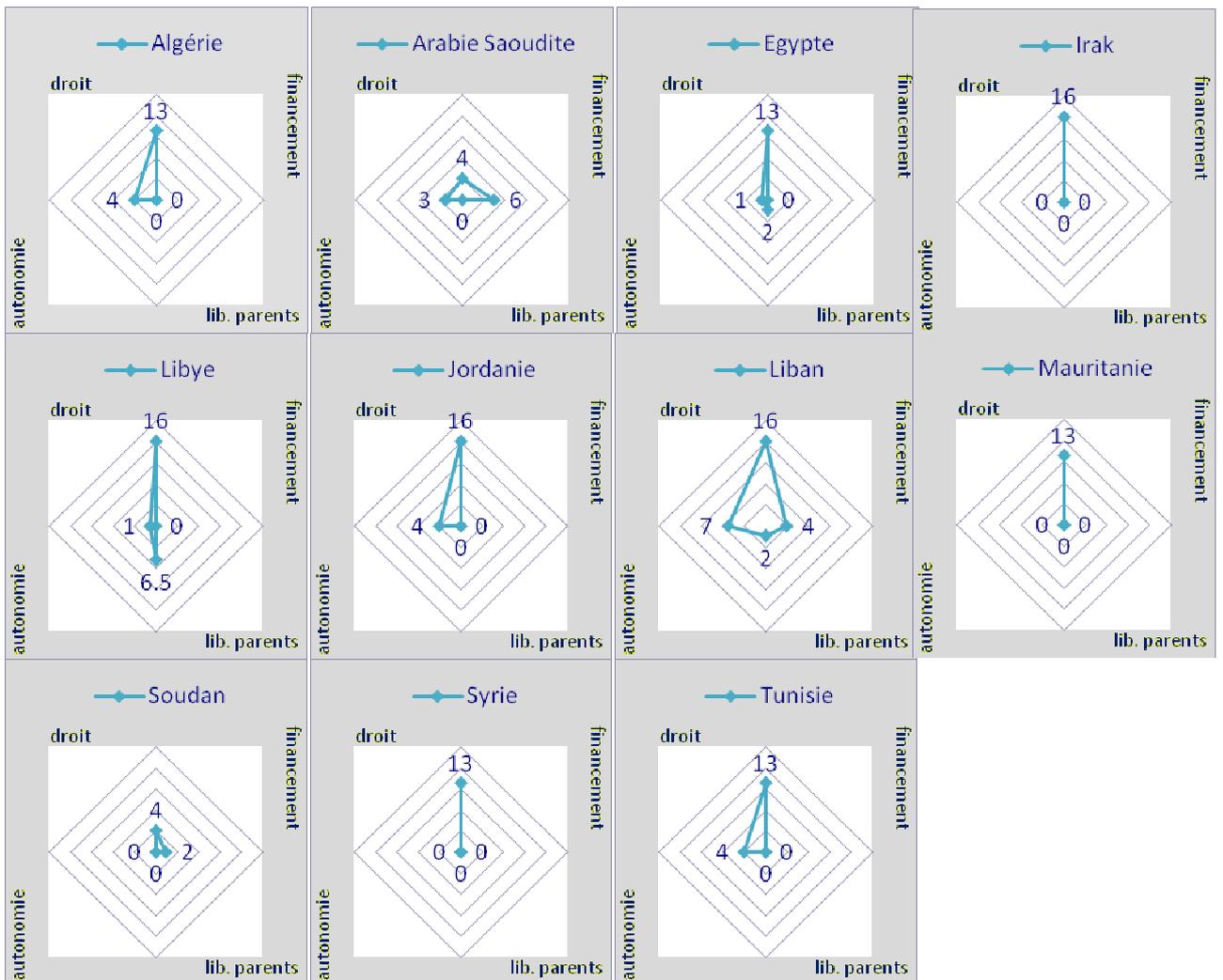
Gráfico 3 Resultados por regiones

Europa y América del Norte

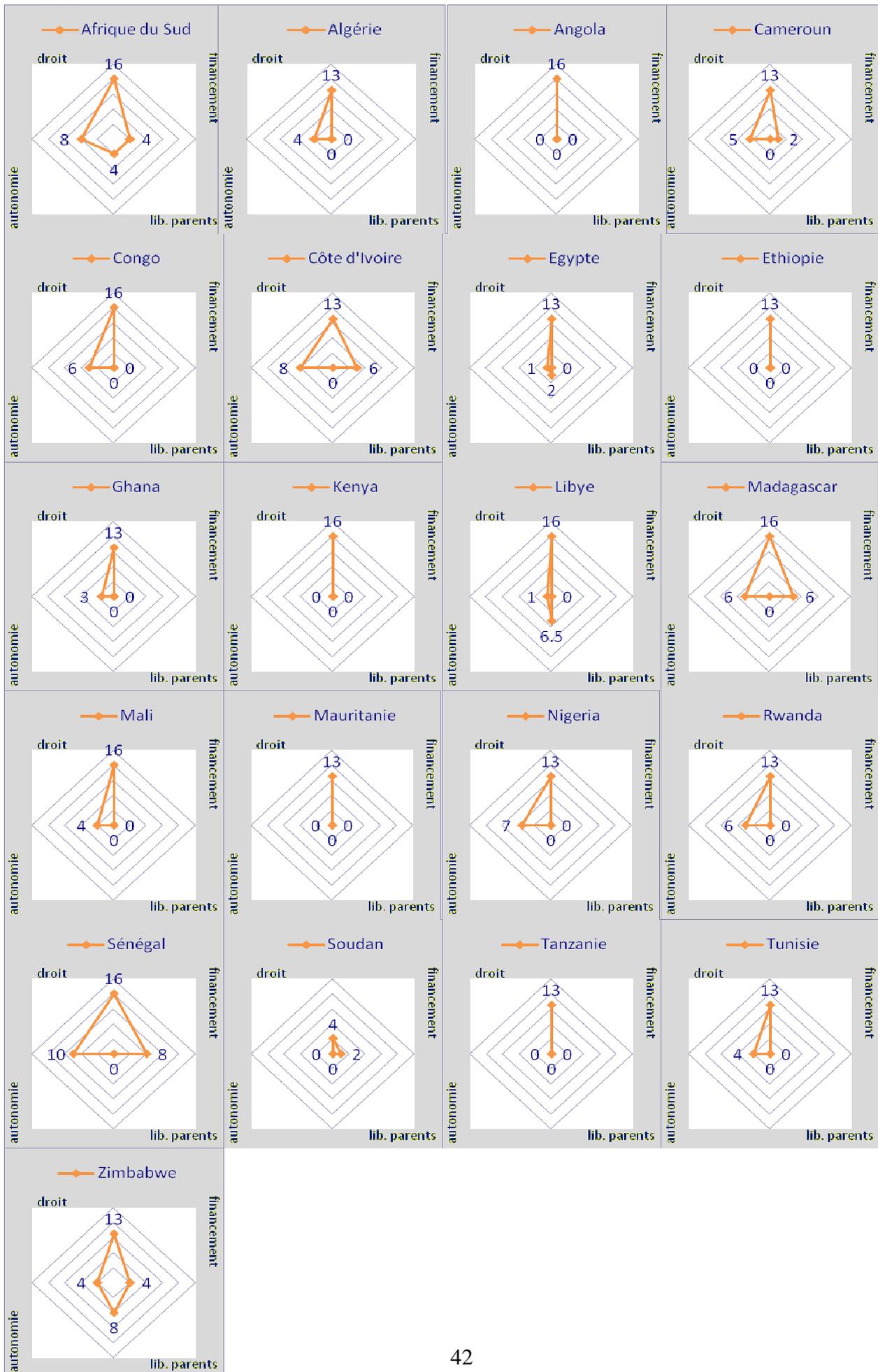




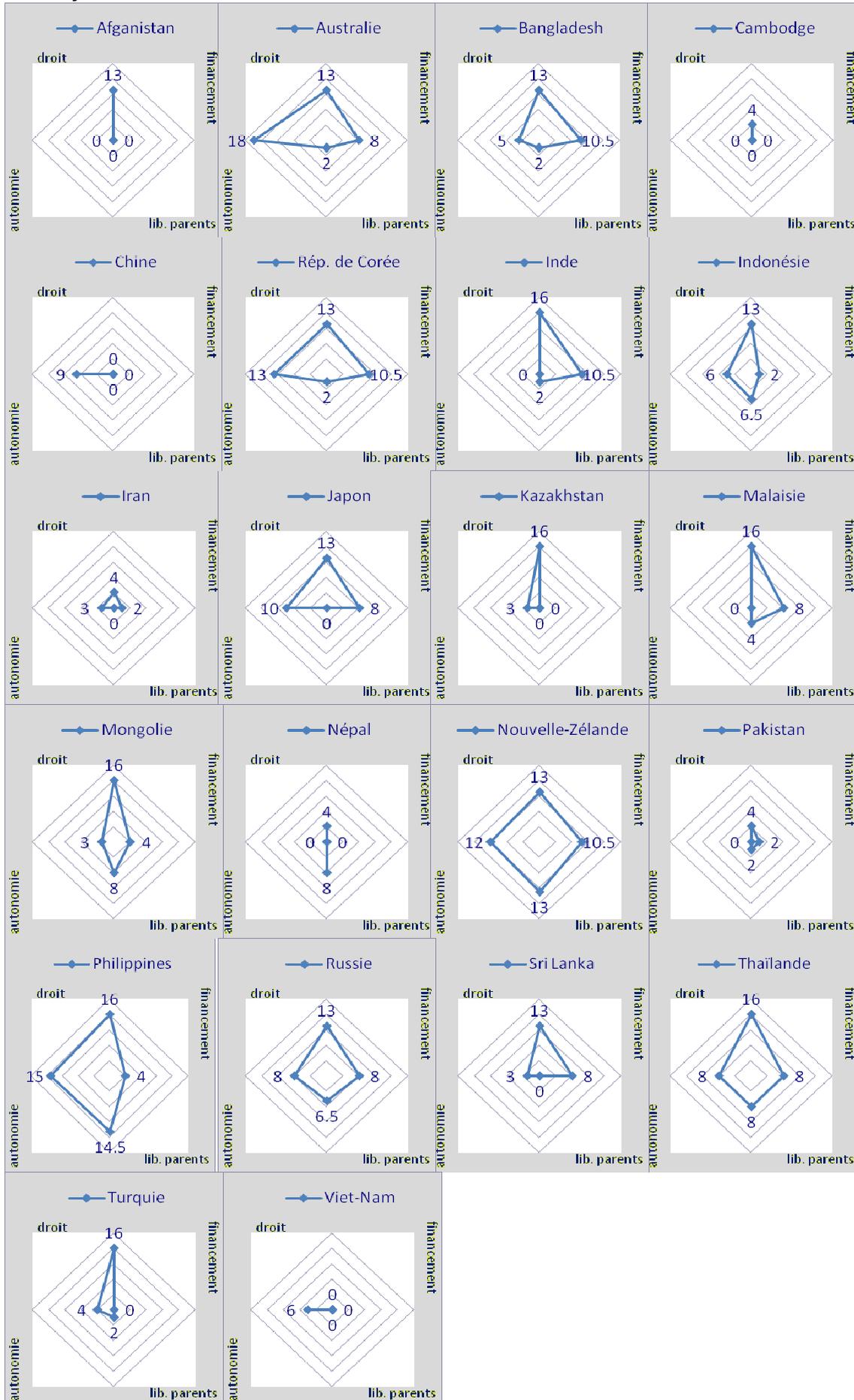
Estados Árabes



África



Asie y Pacífico



Amérique Latina y Caribe

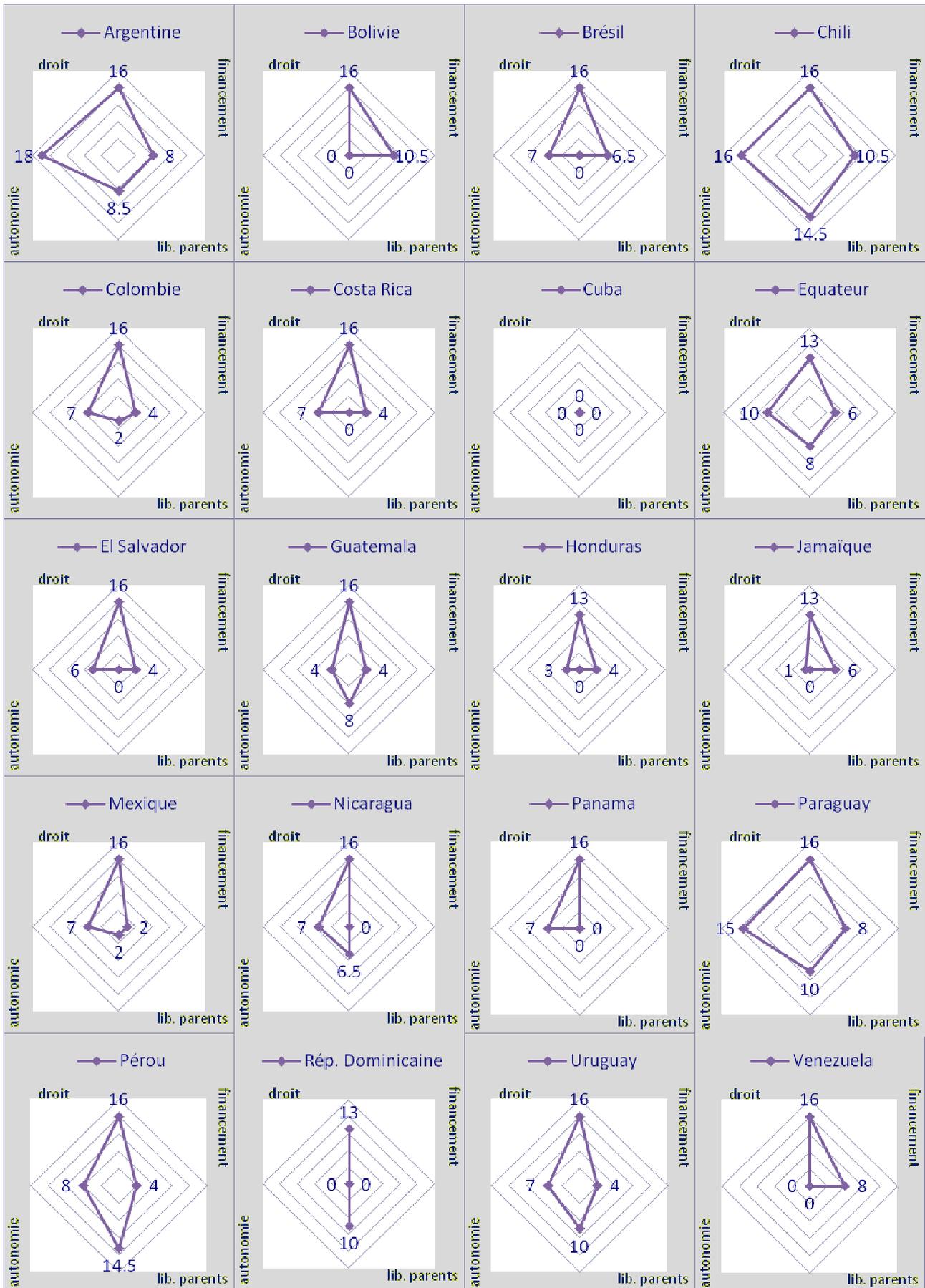


Gráfico 4 Comparación por regiones

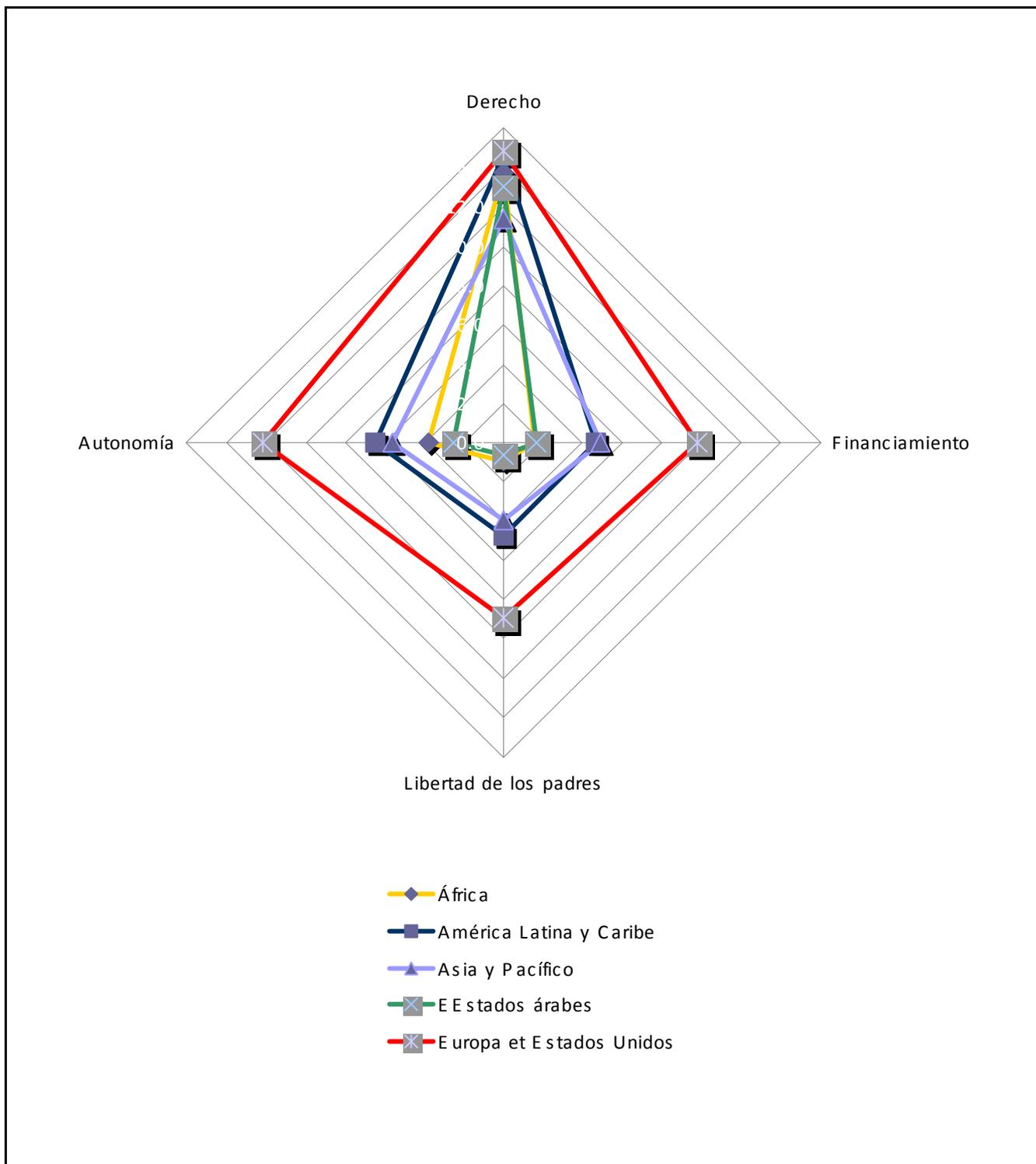
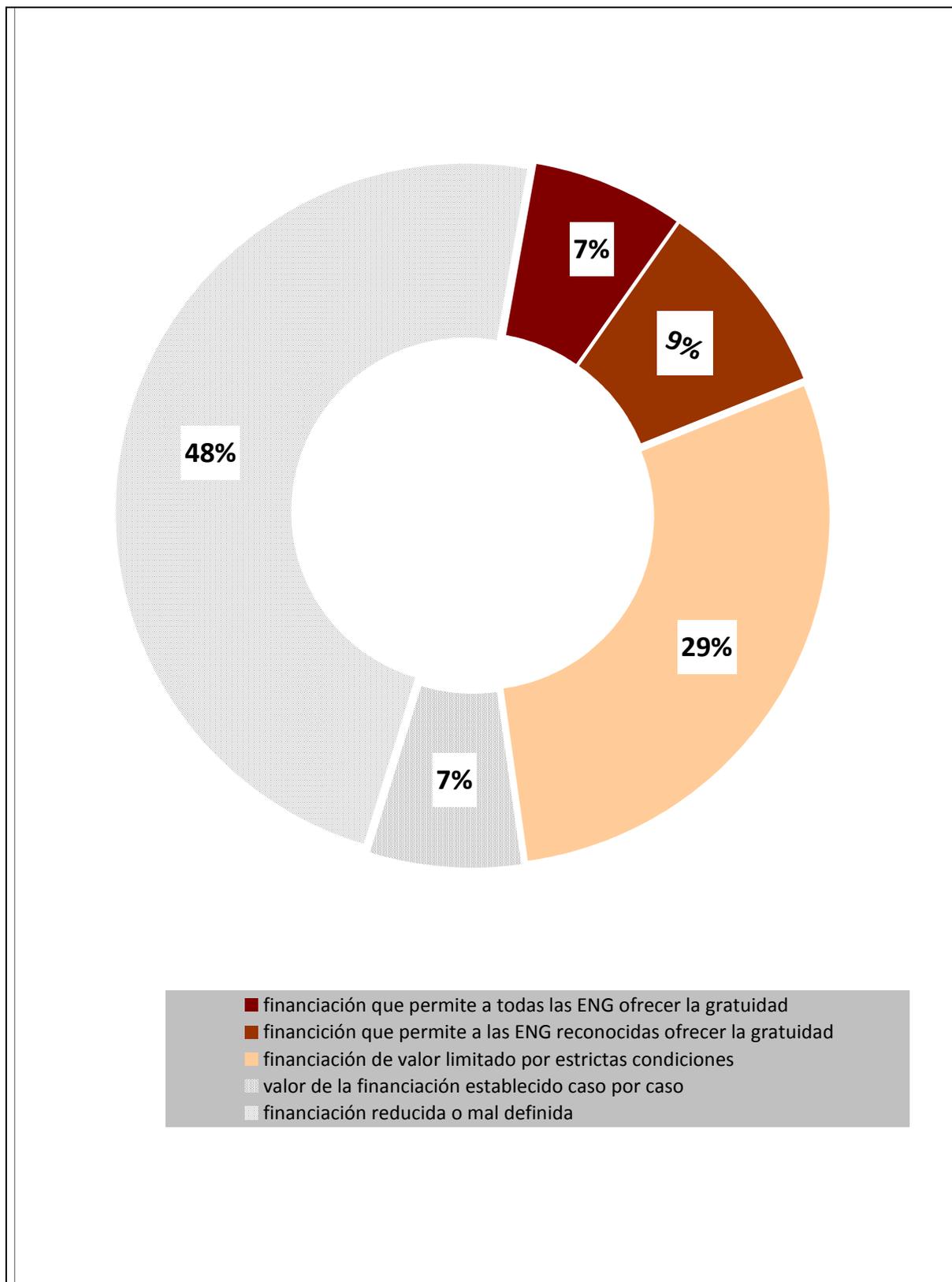


Gráfico 5

Valor de la financiación otorgada a las ENG en % del número de países



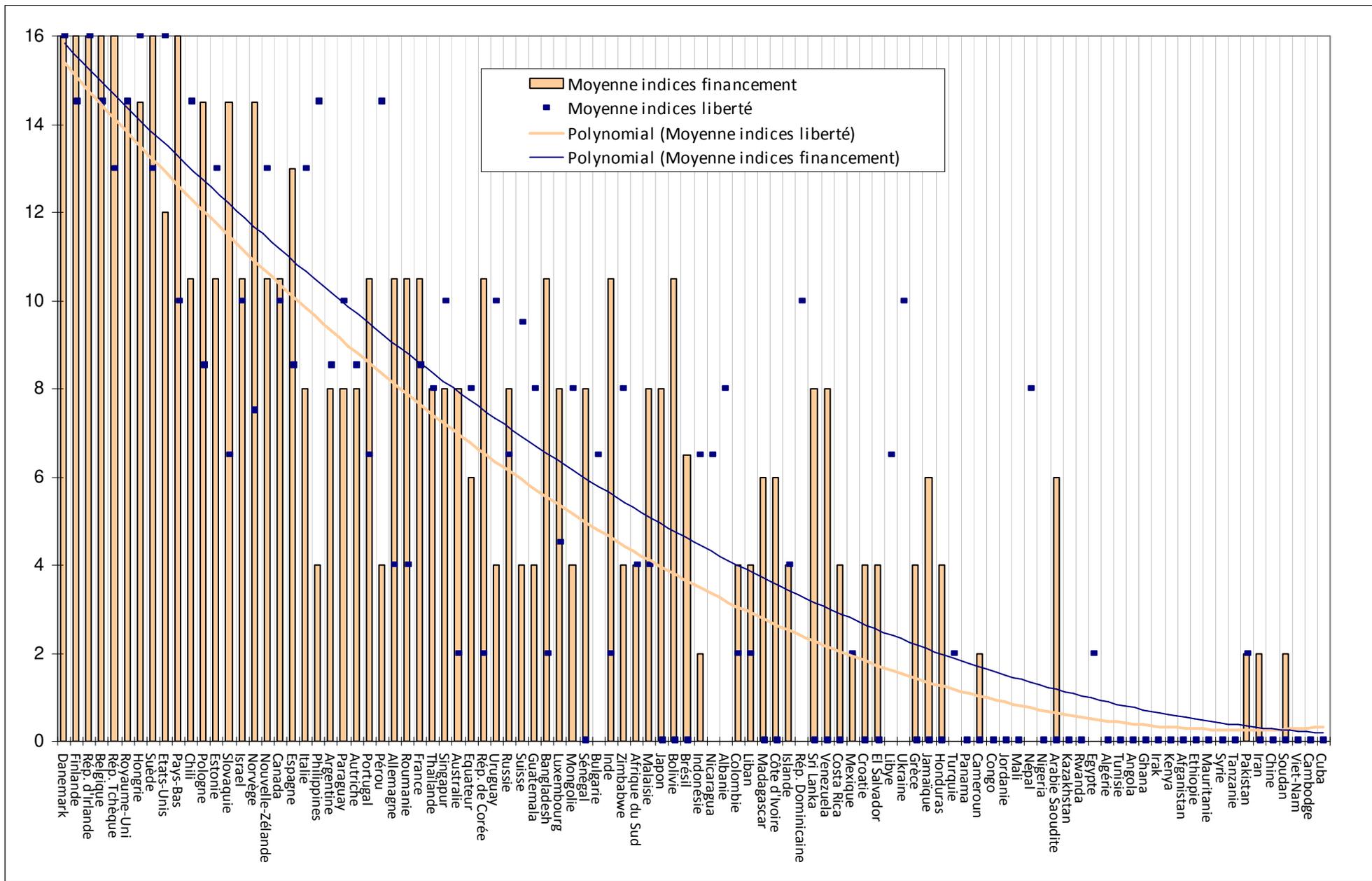
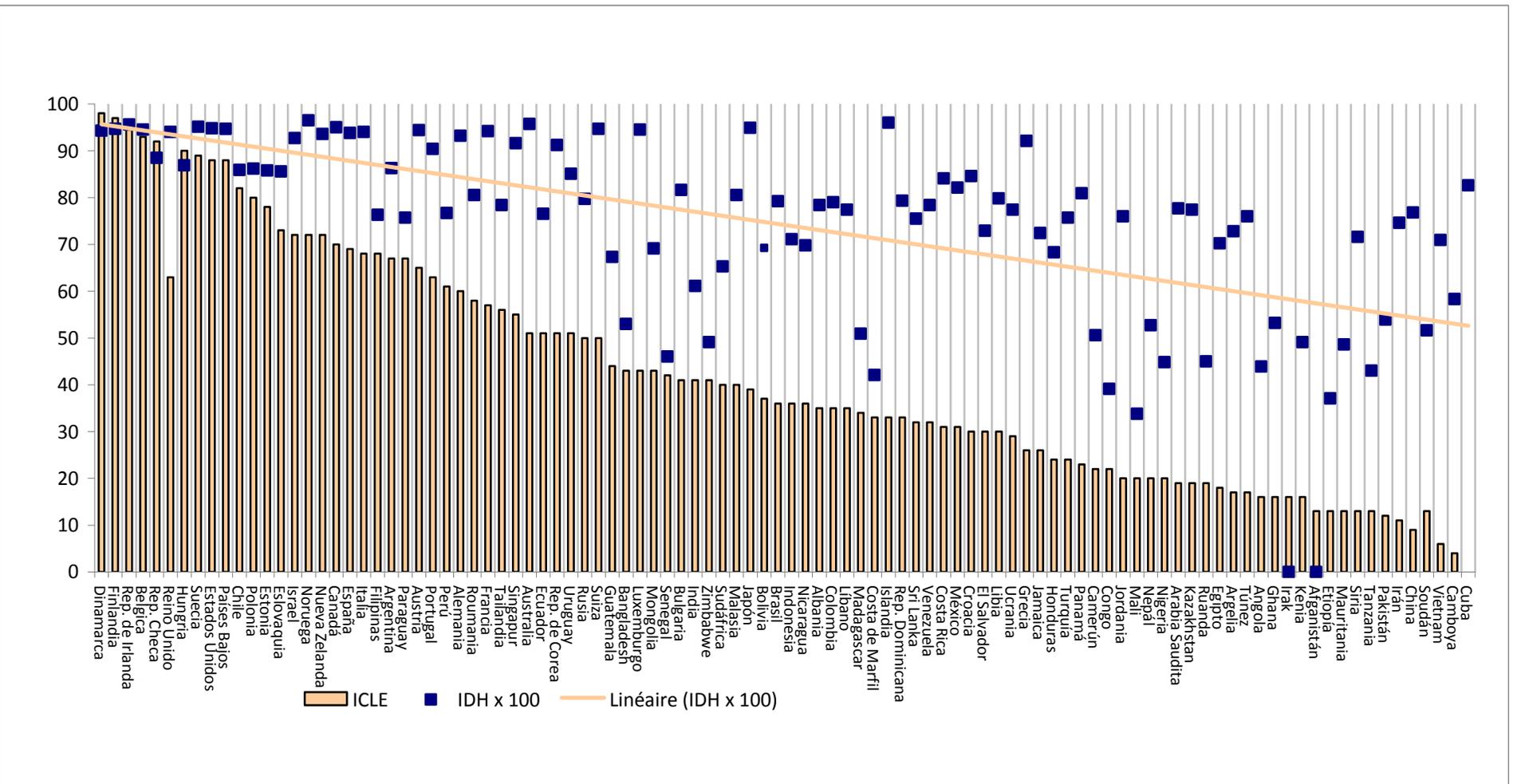


Gráfico 7

ICLE e IDH (Índice de Desarrollo Humano)



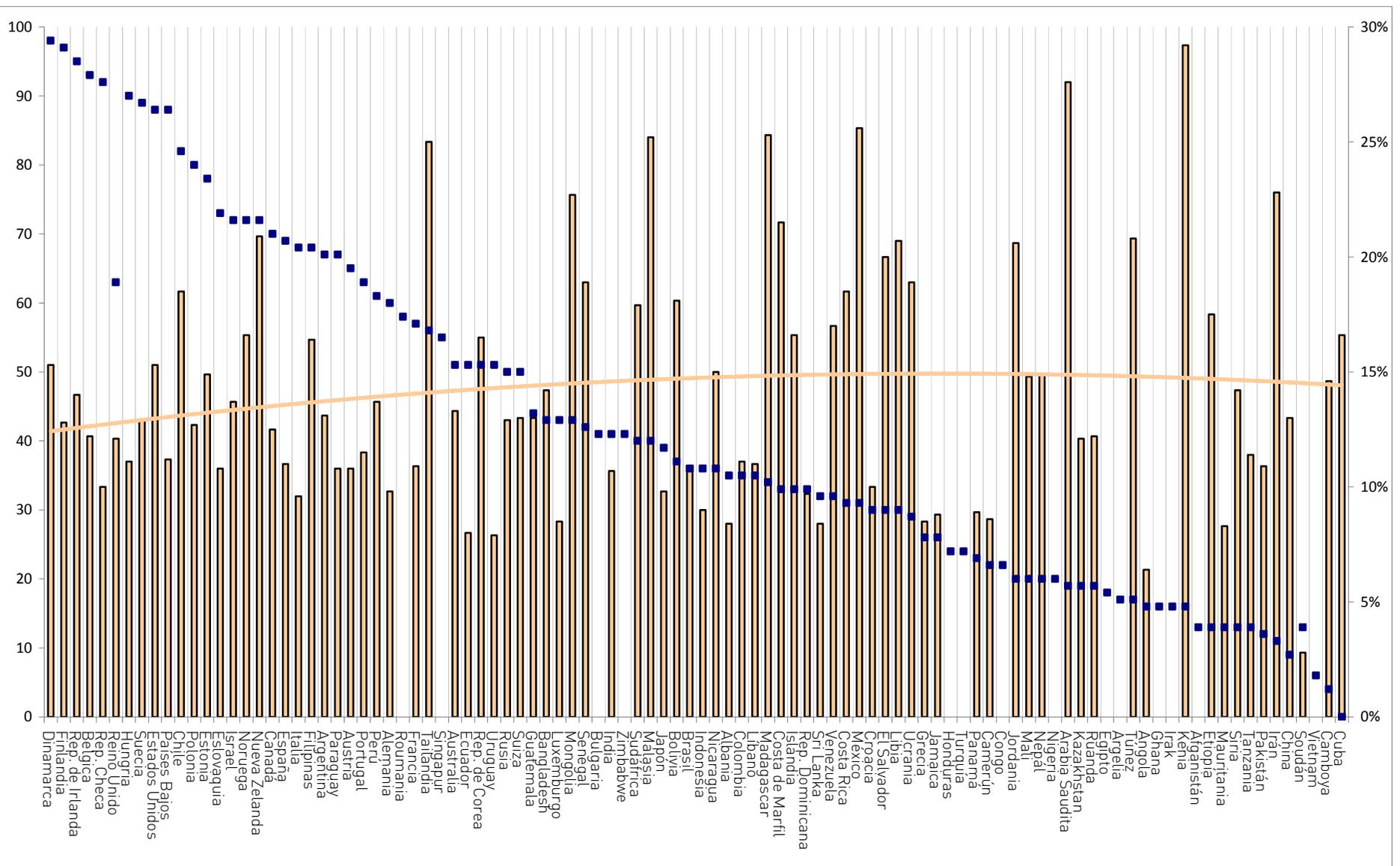


Gráfico 8 ICLE y % de los gastos públicos para la educación
 La libertad de enseñanza no conduce al aumento de los gastos públicos

Gráfico 1 Países según ICLE

Aquí, los países están clasificados por orden decreciente del ICLE (índice compuesto de la libertad de enseñanza). Recordamos que este índice se compone de la totalidad de los seis criterios utilizados. El cuadro de los valores utilizados figura justo antes del gráfico. Los comentarios relativos a los diferentes países se encuentran en el volumen II.

Comentario :

No nos extraña que entre los países mejor valorados estén Dinamarca, Finlandia y Suecia. En materia de libertad de enseñanza se puede hablar verdaderamente de un « modelo nórdico ». La clasificación relativamente mediocre de Noruega puede sorprender. Según nuestros criterios, esta relacionado con una política bastante restrictiva en la elección de escuela. Notaremos también la presencia, en el primer pelotón, de la República Checa y de Hungría. En este último la libertad de los padres es un principio fundamental de la política educativa. Tanto en Hungría como en República Checa, el sistema escolar quiere distanciarse claramente del monopolio estatal impuesto hasta hace poco por el régimen comunista. Esta interpretación está corroborada por las buenas clasificaciones de Polonia, Estonia y Eslovaquia. Los otros países que han obtenido una buena clasificación (por ejemplo, Irlanda, el Reino Unido, los Estados Unidos y los Países Bajos) aplican una política tradicionalmente liberal en materia de educación. Los Países Bajos es uno de los países que escolariza más niños en ENG enteramente financiadas por el Estado (más o menos 75%).

El cuarto rango de Bélgica es debido a una legislación muy en favor de la libertad. En nuestro informe, tal vez Bélgica está indebidamente favorecida por el hecho de que hemos tomado en cuenta las posibilidades de diversificación pedagógica ofrecidas por la Ley y no del uso real que se hace de dicha libertad.

La clasificación mediocre de Francia – a pesar de una legislación favorable que le había puesto en mejor postura en nuestro informe 2002 – se explica por la poca libertad pedagógica de la cual disponen las ENG además del peso que representa la « carta escolar ».

Suiza, pese a su larga tradición democrática y descentralizadora, figura en el rango 36 de nuestra clasificación. En razón tal vez de las condiciones económicas favorables de las cuales gozan aún los ciudadanos de la Confederación, el hecho de escoger una escuela es considerado como un « lujo » que los padres pueden pagar.

El análisis de la situación mediocre de los treinta países que figuran en los últimos escalones de nuestra evaluación demanda explicaciones largas (cf. fichas detalladas en el volumen II). Podemos destacar dos tipos de causas : por un lado, las limitaciones económicas, y por otro lado, las ideologías fuertes que quieren mantener un monopolio estatal estricto, o las ideologías « débiles » que aún no han integrado la educación en el sentido general del término como una prioridad en su política.

Gráfico 2 La libertad de enseñanza en el mundo según ICLE

Se trata de una carta del mundo en la cual figuran los países coloreados según el número de puntos obtenidos en el Índice Compuesto de Libertad de Enseñanza (ICLE).

Los países que no han sido estudiados están rayados. Cada color corresponde a una gama de 10 puntos sobre la escala de 100 puntos del índice. Así, los países que han obtenido el menor puntaje están en azul oscuro y los que han conseguido el mayor número de puntos en rojo oscuro. Señalamos que las posesiones de un país en ultramar tienen lógicamente el color de este país : Groenlandia para Dinamarca, las Malvinas para el Reino Unido, etc.

Gráfico 3 Resultados por « región »

Los gráficos « radares » reagrupan los países según los criterios de la OIE. Muestran de manera gráfica el resultado global del análisis reducido a 4 criterios :

- *Al « norte » : el criterio 1 mide el aspecto estrictamente jurídico de la libertad de enseñanza*
- *Al « este » : el promedio de los criterios de financiación (cf. más arriba, gráfico 2)*
- *Al « sur » : el promedio de los criterios de libertad de los padres (cf. más arriba, gráfico 2)*
- *Al « oeste » : el valor del criterio 6 (autonomía)*

Para la lectura de estos gráficos, hay que tener en cuenta la dificultad siguiente : nuestro criterio 6, diferenciando los países según el financiación o no de las ENG, contiene ya elementos de apreciación ligados a la financiación.

Gráfico 4 Comparación por regiones

El último gráfico de esta serie de « radares », llamado « comparación por regiones », establece un promedio por región de los 4 criterios enumerados más arriba. Para establecer este promedio, hemos tomado en cuenta las « reincidencias » que aparecen en la lista de los países establecida por la OIE. Turquía, por ejemplo, está integrada por la OIE tanto en la región de Europa como en la de Asia-Pacífico.

Se destaca inmediatamente, especialmente al ver el último « radar », que por todos lados existe una tendencia neta al desarrollo de legislaciones en el espíritu del artículo 13 del PIDESC, un pacto – recordémoslo – ratificado por la mayoría de los países del mundo.

La imbricación de los « radares » también es elocuente : la región « Europa-América del Norte » ofrece claramente el campo más amplio a la libertad de enseñanza. Otros de los grupos está constituido por las regiones « América Latina/Caribe » y « Asia/Pacífico », este último tiene en materia de derecho una tendencia más restrictiva. El último grupo, en el cual la libertad de enseñanza dispone del campo de aplicación más restringido está compuesto por las regiones « África » y « Estados árabes ». En materia de autonomía de los establecimientos escolares, la primera es más liberal que la segunda.

Gráfico 5 Valores del financiación otorgado a las ENG

Nos basamos aquí solamente en el criterio 3 : valor del financiación otorgado a las ENG. Contamos después el número de países que han alcanzado el mejor resultado (16), y el número de los que han obtenido 13, etc. El gráfico muestra la proporción de países que han conseguido los 5 resultados posibles.

Solo 16% (7% + 9%) de los países brindan a las ENG condiciones de subvención que les permite ofrecer la gratuidad o la quasi-gratuidad a sus alumnos.

29% de los países limitan el financiación a estrictas condiciones de otorgamiento. En los otros países se ve una gran diversidad de situaciones.

Gráfico 6. Financiación y libertad de los padres

Este gráfico compara los criterios relativos a la financiación de las ENG y los concernientes a la libertad de los padres. Para esto, establecemos un promedio aritmético entre los criterios 2 y 3 para el primer término de la comparación y otro promedio aritmético entre los criterios 4 y 5 para el segundo. Los países están clasificados por orden decreciente del ICLE. Los dos promedios están representados por marcadores y las tendencias relativas a los dos promedios están trazadas por curvas de tendencia.

La tendencia general está muy clara y sin sorpresas : los países más favorables a la libertad de escoger una escuela son también los que otorgan las mejores subvenciones a las ENG. Esto ilustra de manera indiscutible una convicción defendida por OIDEL desde hace mucho : **no podemos hablar realmente de libertad si no existen las condiciones financieras para su ejercicio.**

Gráfico 7 ICLE et IDH

Este gráfico compara nuestro índice compuesto de libertad de enseñanza con el índice de desarrollo humano establecido por el PNUD (valores 2005). Recordemos que el IDH es un índice compuesto por criterios relativos a la salud, al nivel de formación, y al nivel de vida. Este índice se calcula sobre una escala que va de 0 a 1, lo hemos multiplicado por 100 para mejorar la lectura de nuestro gráfico. La clasificación de los países según el criterio IDH puede ser consultada en nuestro volumen II.

Existe una correlación muy clara entre nuestro índice compuesto de libertad de enseñanza y el índice de desarrollo humano establecido por el PNUD.

Gráfico 8 ICLE y % de gastos públicos en la educación

Este gráfico compara nuestro índice compuesto de libertad de enseñanza con los gastos consagrados a la educación en cada país. Aquí, el valor utilizado ha sido calculado por EPT y calcula la parte de los gastos educativos en relación con el conjunto de los gastos del país.

La comparación entre los gastos educativos y la libertad nos permite concluir, a falta de una tendencia neta, que los países favorables a la libertad de enseñanza no gastan proporcionalmente más para la educación que los que practican una política más restrictiva. Esta constatación confirma el análisis que habíamos hecho en el 2002 : la libertad de enseñanza no constituye un factor de aumento de los costos de la educación.

Síntesis de los resultados y perspectivas

Los informes de 2002 y 2007 presentan notables diferencias debidas al cambio de metodología y al hecho que hemos pasado de tres a seis criterios subdividiéndose el sexto en cuatro sub-criterios. Asimismo hemos adoptado un nuevo enfoque al introducir una evaluación de la autonomía de las ENG e interésándonos por la enseñanza a domicilio.

Los países que favorecen las libertades educativas se encuentran en su mayor parte en la región de Europa y América del Norte. Grecia es una importante excepción. Otros países perteneciendo a otras regiones como Chile, Israel y, en menor medida, Filipinas, Argentina y Paraguay, presentan políticas que promueven la libertad de enseñanza.

Casi todos los países del mundo otorgan una financiación a las escuelas ENG. Más de la mitad de los países analizados otorgan una importante financiación a las ENG. Se percibe por lo tanto una tendencia global a pensar que la financiación es necesaria para que existan « escuelas distintas de las creadas por los poderes públicos ». No obstante, un número importante de países no las financian y no prevén financiación de este tipo. La tendencia a financiar las ENG contrasta con la actitud de numerosos Estados reacios a una interpretación progresista de las normas internacionales.

La situación en la Unión Europea

Se observa que, en general, los países de la UE se encuentran entre los que protegen mejor las libertades. Analizamos este resultado a continuación.

Las garantías constitucionales (criterio 1). Casi todos los países de la Unión Europea reconocen, al nivel constitucional, la libertad de fundar una escuela no gubernamental (ENG).

La financiación y la autonomía de las escuelas privadas (criterios 2,3 y 6). Nos ha parecido oportuno tratar del problema de la financiación en relación con el criterio de la autonomía (criterio 6). Hemos decidido estudiar la autonomía de los establecimientos, pues éramos conscientes de que algunos países otorgaban una financiación a ENG, si estas pierden o relativizan su carácter propio. EL mayor grado de libertad se encuentra en los países del Norte y del Este de Europa, que prevén que las ENG podran recibir un financiamiento del Estado, sea bajo condiciones poco exigentes o por lo menos dentro de un amplio ámbito de aplicación. Dicha financiación permite a las ENG reconocidas e incluso a todas las ENG, ofrecer a sus alumnos la gratuidad o la casi-gratuidad. Además, no se otorga dicha financiación a costa de la autonomía de los establecimientos. En tal caso, se encuentran Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Bélgica, la República Tcheca, el Reino Unido, los Países Bajos, Hungría, Suecia y Polonia. A parte de estos países, se encuentra en la UE todos los casos posibles ; los enumeramos a continuación :

- Los países que otorgan una financiación total a las ENGs reconocidas, pero a expensas de su autonomía : Francia se encuentra en esta situación, ya que la financiación concedida a las escuelas bajo contrato cubre sobre todo la masa salarial del personal y una parte de los gastos de inversiones, permitiendo llegar a una casi-gratuidad. Sin embargo, las escuelas bajo contrato tienen una autonomía reducida. España estaría también en esta situación.
- Los países que conceden una financiación parcial, o sea que no les permite a las ENGs ofrecer una casi-gratuidad a sus alumnos, pero respetando la autonomía de dichos establecimientos. Alemania, Austria, Portugal y Estonia se encuentran en este caso.
- Los países que otorgan una financiación parcial, o sea que no les permite a las ENGs ofrecerles la casi-gratuidad a sus alumnos, y además a expensas de su autonomía. En Rumania por ejemplo, el Estado paga los sueldos de los profesores, pero la autonomía de las escuelas que se benefician de subvenciones es reducida.
- Los países que no prevén financiación, pero que respetan la autonomía de los establecimientos. Bulgaria se encontraría en esa situación.
- Países que no prevén financiación. Este sería el caso de Grecia.

La libertad para los padres de escoger la escuela (criterio 4) Por lo general los países progresistas por lo que a financiación atañe lo son igualmente por lo que concierne a la libertad de los padres de escoger entre las escuelas (que sean o no públicas).

La posibilidad de escolarizar los niños en la casa (criterio 5). La cuestión del *homeschooling* es un buen indicador de la confianza que otorga el Estado a los padres en el campo educativo, a ellos, quienes son los primeros responsables de la educación de sus hijos. Con algunas excepciones a la regla los Estados más liberales lo son también en esta área. En los Países Bajos, el *homeschooling* sigue siendo marginal. Sin embargo, es autorizado cuando los padres piensan, en conciencia, no poder enviar sus hijos en una escuela « disponible » y que no es posible reunir el número mínimo de niños exigido para abrir una escuela. Por lo general, se ve una gran disparidad sobre este tema, incluso en la UE. Dinamarca, Finlandia, Irlanda, el Reino Unido y Hungría permiten el *Homeschooling* sin condiciones, mientras que otros países son muy restrictivos al respecto. Tal es el caso de España, de Rumanía, de Luxemburgo, de Bulgaria y de Grecia.

Si fuese necesario establecer una distinción global sobre la libertad de enseñanza en la UE, sería posible afirmar que los países que presentan legislaciones favorables a esta libertad se encuentran sobre todo en el Norte y el Este de Europa, mientras que los países del Sur demuestran ser más reacios ante esta posibilidad. Sin embargo aún que exista una similitud innegable entre los países más liberales, los del Sur, tales como Francia, Grecia, Rumanía, Portugal, Bulgaria, etc. presentan tales diferencias que sería injusto juzgarlos todos del mismo modo.

La necesidad de cambiar de enfoque

Al finalizar esta investigación, consideramos que las libertades educativas no se tomarán realmente en consideración sin un cambio radical de enfoque. Este cambio exige que se pase del punto de vista del prestatario de un servicio –punto de vista habitual de los poderes públicos - al punto de vista del sujeto de derecho, o sea del niño, teniendo siempre en cuenta « el interés superior del niño ».

Dicho de otro modo, se tendrá que pasar del reconocimiento de las necesidades que los poderes públicos deben remediar, al reconocimiento de los derechos de los ciudadanos que imponen obligaciones jurídicas precisas a los Estados. Es necesario : « *cambiar la lógica de los procesos de elaboración de las políticas, para que le punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones o conductas. Las acciones que se emprenden en este campo no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales y políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento* » (V. Abramovich, 2006, p. 36)

Esta justiciabilidad supone el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos y una interpretación justa de la función de los poderes públicos como garantes del Estado de derecho. Fija también un límite a posibles acciones arbitrarias del Estado y a un mal uso de los recursos económicos públicos que son recursos de todos y para todos. La justiciabilidad se refiere también « *a los procedimientos administrativos de revisión de decisiones y de fiscalización ciudadana de las políticas, los espacio de reclamo para usuarios y consumidores, las instancias parlamentarias de fiscalización política y las instituciones especializadas que resguardan los derechos fundamentales (defensorías del pueblo, oficinas de protección de consumidores y de defensa de la competencia, etc)* » V. Abramovich, 2006, p. 47)

Como alternativa al modelo educativo actual OIDEEL propone un sistema fundado en las identidades culturales que habría que construirse sobre tres pilares:

1. Identidad. Educación para hacer posible la constitución de una identidad cultural.
2. Tolerancia. Educación a la comprensión y al respeto.
3. Derechos humanos. Educación a lo universal.

La identidad de un sujeto : « quien soy » se hace primero en referencia a los valores que se han escogido. Como persona humana, me sitúo primero como diferente. No me gusta ser contado como haciendo parte de un conjunto. La humillación clásica de los sistemas carcelarios es precisamente borrar el nombre de la persona y remplazarlo por un número que hace del sujeto un ser más entre otros.

Sin embargo, la persona humana, ser de necesidades y de posibilidades, se construye en relación a los otros. Puede participar verdaderamente de la dignidad inherente a

cada ser humano cuando se puede referir « a los caracteres universales necesarios a la dignidad humana ». Con esta base teórica, una educación consciente de su carácter de derecho cultural debe comprender de manera explícita los tres pilares que hemos mencionado más arriba.

En primer lugar, **es indispensable que la educación me permita hacer de mi lo que quiero/debo ser, escoger mis pertenencias, buscar mi sentido**. Así podemos decir, que el derecho a la educación es, en fin de cuentas, un derecho al sentido. Por tanto, la escuela debe proponer sentido y, como nos encontramos en un contexto democrático, el sentido debe ser plural, pero un plural coherente. Por ende, debe existir una diversidad de proyectos pedagógicos, diversidad promotora de alternativas de sentido que favorezca la diversidad. En el plano pedagógico, se requiere la misma diversidad : se trata aquí también de un cambio de perspectiva, la escuela debe responder a diferentes necesidades y opciones personales en vez de imponer una norma abstracta concebida para un « alumno medio ».

Pero la búsqueda de *mi* sentido tiene que hacerse en el contexto de una sociedad pluralista. Tenemos que integrar en la educación, **una enseñanza teórica y práctica del respeto a la diferencia y a la diversidad**. Es lo que podemos llamar una educación a la tolerancia. Esta educación debe, además de tolerar el otro, promover la apertura al prójimo y los deseos de conocer y comprender a los demás. En el terreno escolar, podemos integrar aquí, lo que hemos llamado « exigencias mínimas que un Estado puede imponer en materia de educación ». Un currículum de base y la obligación de integrar en el programa un cierto número de asignaturas que favorezcan la comunicación con los demás y el conocimiento del entorno participan a la educación al respeto de la « diferencia ». Se trata aquí de evitar que la constitución de la identidad personal se reduzca a la aceptación de un « individualismo » nefasto.

Enfin, para poder comprender la diferencia, sin asimilarla o rechazarla, también es necesaria **una educación explícita a lo universal, a los valores que yendo más allá de las diferencias son comunes a la condición humana**. Estos valores, representados por los derechos humanos deben arraigarse en las diferentes culturas para que la educación sea coherente. La mayor dificultad concierne la cuestión de la coherencia del proyecto pedagógico que prohíbe tanto el endoctrinamiento como la neutralidad. La tentación de caer en los extremos es grande : se trata, sin embargo, de reforzar *mi* coherencia sin afectar la cohesión social, sino más bien fortificando el tejido social. La dimensión cultural, como ya lo hemos visto, nos da las llaves de acceso a este equilibrio.

Este modelo se inspira entre otras de las ideas de Emmanuel Mounier sobre la educación en el *Manifiesto al servicio del personalismo* escrito en 1936. Después de haber recordado que la educación es el aprendizaje de la libertad, el manifiesto se pregunta quien, en estas condiciones, debe tener autoridad sobre la educación. El Estado, como sistema democrático, no entra en la vida privada de las personas. Pero dar este poder a las familias significaría otorgarles un derecho arbitrario. Aquí, tenemos que tener en cuenta el bienestar del niño y de la sociedad :

« No habría que interpretar injustamente la prerrogativa de la familia. La prerrogativa de la familia sobre el Estado no es un derecho arbitrario e incondicionado de dominio de la familia sobre la persona del niño. Está subordinada, primero, al bien del niño, y después, al bien común de la sociedad [...] Aquí, el Estado puede y debe jugar, con la ayuda del cuerpo educativo, un doble rol de protección de la persona y de organizador del bien común. »

« En la diversidad de familias espirituales, solo una estructura pluralista de la escuela puede salvarnos a la vez de los peligros de la escuela « neutra » y de la amenaza de una escuela totalitaria »

« El Estado no tiene derecho a imponer por monopolio una doctrina y una educación. Cada grupo espiritual que justifique localmente un número mínimo de niños a educar y goce de un consenso mínimo con los fundamentos de la sociedad tiene derecho a disponer de medios eficaces para asegurar a los niños la educación que haya elegido. »

Así, no se reconoce al Estado el derecho de imponer una doctrina educativa. Sin embargo, el Estado debe implementar escuelas que no sean dogmáticas para los que las deseen y ejercer una vigilancia sobre las ENG, de todas las ENG, incluidas las que no perciben fondos públicos.

Mounier no ignora las dificultades, puesto que podríamos pasar de un dogmatismo a otro, del dogmatismo del Estado a un dogmatismo privado. Y este dogmatismo puede ser fatal para el respeto de las personas o de los valores democráticos.

« El peligro sería efectivamente real si no se reconociese la necesidad de organismos cuya capacidad permite asegurar eficazmente las garantías de las personas. Son ellos, por las condiciones impuestas a la formación de los maestros, por el espíritu de los concursos, por la inspección, que deben garantizar, cual sea la doctrina enseñada, que lo sea siguiendo métodos que respeten y eduquen a las personas. »

« Pero eso no es todo » - concluye Mounier - « el pluralismo jurídico llama como contraparte indispensable que todo sea hecho para asegurar el contacto entre las diversas familias espirituales de la sociedad, para fortalecer no una unidad dogmática imposible salvo imposición espiritual, sino una unidad fraternal y orgánica de la sociedad »

Para modificar de modo durable el enfoque actual en este ámbito, es necesario introducir un cambio en dos niveles : en primer lugar, a nivel de la gobernanza del sistema educativo y, en segundo lugar, a nivel del sistema de financiación.

Reformar la gobernanza del sistema educativo

En la mayoría de los países, no funciona de modo correcto el sistema educativo porque las partes implicadas no se implican suficientemente ni en la planificación ni en la implementación de las políticas. Tiene que concretarse por un verdadero reparto de

poderes entre los poderes públicos y los demás actores. Para dar a la sociedad civil y al sector privado la posibilidad de crear iniciativas educativas, no puede limitarse la participación a meras consultas. Con Osmani podemos distinguir a menos cuatro niveles de participación : la expresión de preferencias, la elección de las políticas, la implementación, la evaluación y la responsabilidad (S.R. Osmani, párr. 36).

En este contexto, la sociedad civil – escuela privada o no gubernamental - debe poder proporcionar servicios alternativos, implementar acciones innovadoras y ejercer una función, a veces crítica, y a veces mobilizadora de fuerzas sociales a favor de proyectos gubernamentales (UNESCO, Educación para Todos). Se trata de que todas las partes implicadas estén plenamente implicadas en el sistema educativo, aportando sus competencias bajo la coordinación y la responsabilidad de los poderes públicos. La acción de los poderes públicos, del Estado, debe ser guiada por el principio de subsidiaridad : « *es esencial verificar sistemáticamente que una intervención de los poderes públicos es realmente necesaria* » (Libro blanco sobre la gobernanza, 2001, p. 13).

Cambiar el modo de financiación

La gratuidad del servicio educativo plantea problemas, no solo por su costo, pero también porque a menudo, ni el niño ni sus representantes son conscientes del esfuerzo que impone a la sociedad. Sabiendo que el principio de la gratuidad es indispensable para garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la educación, es importante ver las modalidades de modo que el usuario del servicio sea consciente de su valor y de su costo para la colectividad. Por lo tanto, **es necesario que la gratuidad, como principio, se articule con modalidades que valoran el servicio suministrado y que conllevan una responsabilidad directa de dicho usuario.**

Efectivamente, si la responsabilidad constituye un principio de buena gobernanza, la participación tiene la misma importancia. En lo concerniente a la escolaridad, el grado principal de participación del ciudadano corresponde a la posibilidad de dirigir el proceso personal de educación. Los padres, como responsables del menor, actúan en acuerdo con sus intereses y según lo que consideran como el « sentido » de la vida. Con A. Sen, podríamos decir que la educación significa aumentar las libertades de escoger el tipo de vida que se desea.

La Comisión presidida por J. Delors, redactora del Informe sobre la educación y la formación para el siglo XXI, presentado a la UNESCO en 1995, propone un sistema que daría un crédito de formación individual, otorgando a cada ciudadano el derecho a algunos años de formación según el ramo elegido, su itinerario, su experiencia y su calendario propio. En cada momento, el ciudadano será responsable de su formación. Esta responsabilidad sería combinada con algunas exigencias de base legítimas y establecidas por la comunidad nacional, descrita en el párrafo 1 del artículo 13 del Pacto.

Esta forma de financiación no es una solución puramente técnica. Introduce el financiamiento en el campo de los derechos y permite determinar con más precisión, las

obligaciones de los titulares de estos derechos y las de la colectividad. Este método es más adecuado para favorecer la justiciabilidad del derecho a la educación como derecho de prestación. Es conocido que los Estado son poco propensos en aceptar esta justiciabilidad, por temor de reivindicaciones económicas – único medio de reparación existente en caso de violación de un derecho – que podrían implicar sumas considerables. Ahora bien, cuantificando estas sumas bajo la forma de créditos de formación, los poderes públicos sabrían cuales son sus obligaciones financieras hacia cada ciudadano.

Este modo de financiación ha sido ampliamente estudiado en un informe de 2001 por el Comisionado Francés del Plan. Se inspira del principio siguiente : *« con el fin de asegurar una mejor igualdad de oportunidades, cada individuo dispone desde su nacimiento de un capital de formación garantizado por el Estado, definido en número de años de formación. Esta disposición apunta a corregir las desigualdades actuales en cuanto al beneficio de la inversión educativa pública, que depende mucho de la duración y del perfil de la formación inicial de cada uno y por consiguiente de la categoría socio-profesional a la cual pertenecen los padres. »* (Comisariado General del Plan, 2001, p.199).

Según este proyecto se le daría a cada persona, a contar de su nacimiento, un capital de veinte años, cifra que corresponde a la duración mediana de los estudios. Este capital se iría agotando a medida que se utilizase y sería alimentado de nuevo por el ejercicio de una actividad profesional. La primera fase correspondería a la formación de base la cual tiene por objeto la adquisición de una cultura común. Se la llamaría « primera formación ». Después de dicha fase, podría orientarse el titular del derecho hacia una formación larga o hacia una corta conservando una parte de su capital, adquiriendo una formación profesional precisa o acumulando formación y experiencia profesional. (I. Voirol, 2007).

Sea cual sea la modalidad escogida, el principio de crédito-formación parece un medio adecuado para hacer que el derecho a la educación sea justiciable, confiriendo al mismo tiempo la responsabilidad y la autonomía a cada ciudadano. Así, ponemos al sujeto de derecho en el centro de las políticas como lo requiere la dignidad humana.

BIBLIOGRAFIA

- V. ABRAMOVICH (2006), *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*, Revista de la CEPAL, número 88, abril, Santiago.
- COMISSARIAT GENERAL DU PLAN (2001), *Jeunesse, le devoir d'avenir*, Rapport de la commission présidée par Dominique Charvet, Paris.
- COMMISSION EUROPEENNE (2001), *Livre blanc sur la gouvernance*, Doc COM (2001) 428 final.
- F. COOMANS (1995) Clarifying the Core Elements of the Right to Education in F. COOMANS et F. VAN HOOF, *The Right to Complain about Economic, Social et Cultural Rights*, SIM, Utrecht.
- G. DALLA FRATRE (1991) *Studio per una teoria pedagogica de la comunità*, Armando Editore, Rome.
- EURYDICE /COMMISSION EUROPEENNE (2001) *Question clés de l'éducation en Europe. Vol 2. Le financement et la gestion des ressources dans l'enseignement obligatoire*, Bruxelles.
- L. FAVOREAU / I. PHILIP (2001) *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, Dalloz, Paris.
- S. GANDOLFI / P. MEYER-BISCH / V. TOPANU (2006) *L'éthique de la coopération internationale et l'effectivité des droits humains*, L'Harmattan, Paris.
- HCDH (2004), *Les droits de l'homme et la lutte contre la pauvreté. Cadre conceptuel*, Nations Unies, New York et Genève.
- M. MEHEDI (1999), *Le contenu du droit à l'éducation*, Nations Unies, Doc E/CN.4/Sub.2/1999/10.
- OIDEL/ UNESCO (2006), *Education primaire et gratuité*, UNESCO, Paris.
- S R. OSMANI (2004), *Etude sur les politiques de développement dans le contexte de la mondialisation : contribution potentielle d'une approche fondée sur les droits de l'homme*, Nations Unies, Conseil Economique et Social, Commission des droits de l'homme, Doc E/CN.4/Sub. 2/2004/19.
- PNUD (2004) *Rapport mondial sur le développement humain. Les libertés culturelles* http://hdr.undp.org/reports/global/2004/francais/pdf/hdr04_fr_complete.pdf.
- K. TOMASEVSKI (2003) Rapport à la Commission des droits de l'homme. Doc E/CN.4/2003/9.
- K. TOMASEVSKI. (2004), *Manual on rights-based education: global human rights requirements made simple*, UNESCO, Bangkok.
- A. SEN (1998) *Development as Freedom*, Alfred Knopf, New-York.

UNESCO (2003) *Pour une éducation de qualité : éducation à la paix, aux droits de l'homme et à la démocratie ; éducation au développement durable ; curricula, outils didactiques et formation des enseignants*, Doc 166 EX/INF.6.

I. VOIROL (2007), *La justiciabilité du droit à l'éducation. Une proposition française*, Working Paper n° 11, OIDEL, Genève.

Índice

Introducción	3
El derecho a la educación y sus libertades : marco conceptual	5
Los textos principales sobre el derecho a la educación	12
Metodología y criterios de análisis	17
Primer criterio. La libertad de crear y administrar ENG tal como lo entiende el artículo 13 del Pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales (PIDESC)	17
Contenido del artículo 13 del PIDESC (apartado 3 et 4)	18
Segundo criterio. La obligación para el Estado de financiar las ENG	18
Tercer criterio. Valor de la financiación otorgada a las ENG	20
Cuarto criterio. La libre opción de los padres	21
Quinto criterio. Enseñanza a domicilio	22
Sexto criterio. La autonomía de las escuelas no gubernamentales	23
Alcance y límites de nuestro estudio	31
Cuadros estadísticos y gráficos	32
Resultados por orden alfabético de países	32
Países por rango « ILE »	34
Resultados por rango « ICLE »	36
Gráfico 1 Países según ICLE	38
Gráfico 2 La libertad de enseñanza en el mundo según ICLE	39
Gráfico 3 Resultados por region	40
Europa y America del Norte	40
Estados árabes	41
África	42
Asia y Pacífico	43
América Latina y Caribe	44
Gráfico 4 Comparación por region	45
Gráfico 5 Valor de la financiación otorgada a las ENG	46
Gráfico 6 Financiación y libertad de los padres	47
Gráfico 7 ICLE y IDH	48
Gráfico 8 ICLE y % de gastos públicos para la educación	49
Explicación y comentarios de los gráficos	50
Síntesis de los resultados y perspectivas	53
La situación en la Unión europea	53
La necesidad de cambiar de perspectiva	55
Reformar la gobernaza del sistema educativo	57
Cambiar el método de financiación	58
Bibliografía	60