

# Informe 2007/2008

## sobre las libertades educativas en el mundo

### Resumen

De manera pertinente se ha distinguido en el derecho a la educación una dimensión social y una dimensión de libertad (F. Coomans, 1995). Esta segunda dimensión concierne esencialmente dos libertades : la de escoger escuela y la de crear centros educativos. En los últimos años, se han publicado Informes sobre el estado de la educación en el mundo con la finalidad de mejor proteger este derecho. Sin embargo, la dimensión libertad ha sido frecuentemente descuidada. OIDEL ([www.oidel.ch](http://www.oidel.ch)) desde su creación se ha consagrado en prioridad a promover las libertades en la educación consciente de su importancia para el desarrollo humano. Ha abierto también una vía que ha sido ampliamente explorada por el PNUD en su Informe sobre el desarrollo humano de 2004 sobre 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. Todos la 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* »

1. Nuestra investigación se apoya sobre 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. 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 la retirada » de parte del Estado, o bien obligan a éste a respetar un cierto número de libertades.
2. En el 2002, OIDEL publicó un **Informe sobre la libertad de enseñanza en el mundo**, que continuaba un primer trabajo realizado en 1995. El Informe 2002 elaboraba y calculaba *un índice de libertad de enseñanza* que tenía en cuenta las disposiciones jurídicas, estudiando el derecho de crear escuelas no gubernamentales (ENG)<sup>2</sup> y la existencia de reglas que

---

<sup>2</sup> Nous avons opté pour l'expression « école non gouvernementale » (ENG) dans le but d'utiliser une terminologie neutre calquée sur l'expression « organisations non gouvernementales » (ONG). En réalité, les écoles l'on qualifie de « privées » sont, dans la grande majorité des cas, des écoles créées par la société civile. Voir à ce propos

permiten el financiamiento, 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.

## El derecho a la educación y sus libertades : marco conceptual

Las políticas escolares que vamos a estudiar se apoyan prácticamente todas en un texto constitucional o sobre una ley formuladas en términos de derecho a la educación o de libertad de enseñanza. Una legislación nacional que no hiciera ninguna mención a este derecho o a esta libertad, sería sospechosa. A pesar de ello el derecho a la educación, especialmente en su aspecto libertad, ha sido descuidado, como lo han sido igualmente las libertades culturales.

No podemos negar una cierta « instrumentalización » de las libertades educativas : los sistemas educativos, nacidos la mayoría en el contexto de la construcción del Estado-nación, han sido frecuentemente utilizados como un instrumento, sino más bien como el instrumento privilegiado de la instalación de un sistema político.

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

La gratuidad, en efecto, concierne no solo a las escuelas que dependen de las autoridades públicas sino también a « los escuelas distintas de las creadas por los poderes públicos », utilizando la terminología del PIDESC. Sin esta 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, a puesto en 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 [...] a este título, es por lo tanto constitucionalmente obligatoria* » (L. FAVOREAU / L. PHILIP, 2001, p. 349).

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

La cuestión del financiamiento de las escuelas NG es sintomático de una mala comprensión de las nociones de lo público y de lo privado. La Resolución sobre la libertad de enseñanza en la Comunidad Europea afirma claramente « *el derecho a la libertad de enseñanza implica la obligación de los Estados miembros de hacer posible el ejercicio práctico de este derecho,*

---

l'intéressante typologie établie par 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.

*incluso en el aspecto económico, y de conceder a los centros (privado) las subvenciones públicas necesarias para el ejercicio de su misión ».*

El estudio que aquí presentamos 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 a 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 escoger de los seres humanos que actúan en el procesos que permiten la libertad de acción o de las ocasiones concretas que se ofrecen a las personas del hecho de su situación personal y se su entorno social*

Cual es el papel de la sociedad civil ? Para la UNESCO, asume tres funciones en el terreno educativo : 1) Proporcionar servicios alternativos ; 2) Implementar las medidas innovadoras ;3) Ejercer una función crítica y movilizadora.

El trabajo que aquí presentamos intenta describir, en un centenar de países, el papel de la sociedad civil en materia de educación mediante un análisis de las libertades.

Hemos querido presentar la situación de cada país en una ficha sintética recogiendo las informaciones principales. Arriba a la derecha de la ficha, hay un recuadro gris que resume los elementos destacados del país. A la izquierda se indican los criterios y a la derecha los comentarios. En el centro los datos por criterio y finalmente el **índice simple de la libertad de enseñanza** (ILE 07) elaborado por adición de los criterios de 1 a 5 (un máximo de 80 puntos). El **índice compuesto de la libertad de enseñanza** (ICLE 07) es el resultado de la suma al índice simple de los puntos relativos a la autonomía de las ENG (criterio 6) (máximo de 20). Así, 100 puntos es el número máximo que se puede atribuir a un país. Teniendo en cuenta la autonomía, hemos querido poner en evidencia que una verdadera libertad de enseñanza supone la autonomía de los centros escolares.

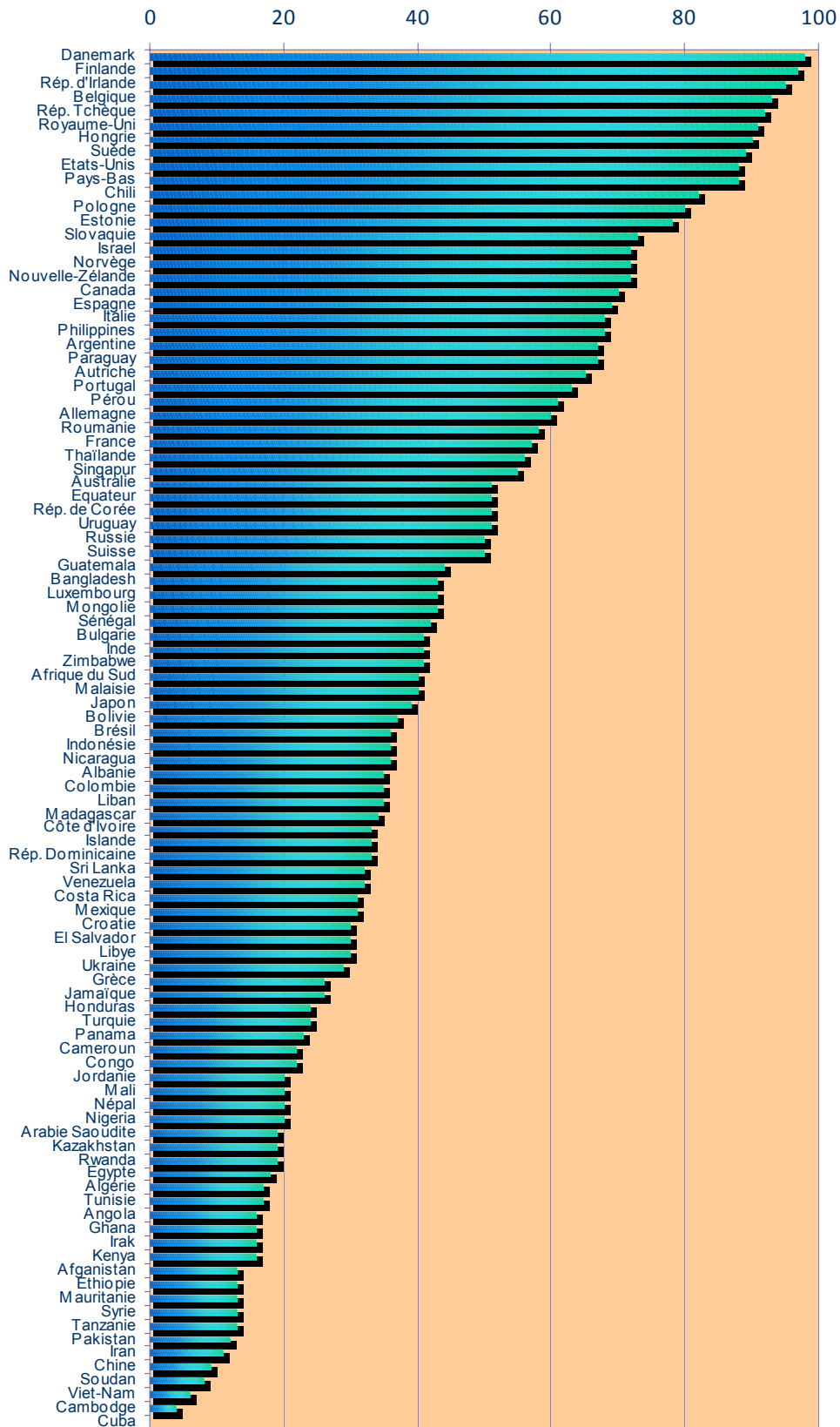
Tal y como lo hemos indicado, el informe es la continuación del que publicamos en el 2003. Hace referencia, para la mayoría de los países, a los desarrollos que han tenido lugar entre el 2002 y el 2006. En este informe presentamos la situación de las libertades educativas en 100 países que correponden aproximadamente al 95 % de la población mundial en el 2007

## Resultados par orden alfabético de países

PAYS	1. Droit de créer	2. Obligation de financement	3. Valeur du financement	4. Choix des parents	5. Homeschooling	6. Autonomie	ILE Indice simple	ICLE Indice composite	rang ILE /100	rang ICLE /100
Afganistan	13	0	0	0	0	0	13	13	84	89
Afrique du Sud	16	8	0	4	4	8	32	40	47	46
Albanie	13	0	0	0	16	6	29	35	51	53
Algérie	13	0	0	0	0	4	13	17	84	83
Allemagne	16	13	8	4	4	15	45	60	30	27
Angola	16	0	0	0	0	0	16	16	75	85
Arabie Saoudite	4	4	8	0	0	3	16	19	75	79
Argentine	16	8	8	13	4	18	49	67	27	22
Australie	13	8	8	0	4	18	33	51	45	32
Autriche	16	8	8	4	13	16	49	65	27	24
Bangladesh	13	13	8	0	4	5	38	43	40	39
Belgique	16	16	16	16	13	16	77	93	3	4
Bolivie	16	13	8	0	0	0	37	37	43	49
Brésil	16	13	0	0	0	7	29	36	51	50
Bulgarie	16	0	0	13	0	12	29	41	51	43
Cambodge	4	0	0	0	0	0	4	4	97	99
Cameroun	13	4	0	0	0	5	17	22	73	73
Canada	13	13	8	4	16	16	54	70	20	18
Chili	16	13	8	13	16	16	66	82	11	11
Chine	0	0	0	0	0	9	0	9	98	96
Colombie	16	8	0	0	4	7	28	35	59	53
Congo	16	0	0	0	0	6	16	22	75	73
Costa Rica	16	4	4	0	0	7	24	31	64	62
Côte d'Ivoire	13	8	4	0	0	8	25	33	62	57
Croatie	16	4	4	0	0	6	24	30	64	64
Cuba	0	0	0	0	0	0	0	0	98	100
Danemark	16	16	16	16	16	18	80	98	1	1
Egypte	13	0	0	0	4	1	17	18	73	82
El Salvador	16	8	0	0	0	6	24	30	64	64
Equateur	13	8	4	0	16	10	41	51	34	32
Espagne	16	13	13	13	4	10	59	69	15	19
Estonie	16	13	8	13	13	15	63	78	12	13
Etats-Unis	16	13	11	16	16	16	72	88	7	9
Ethiopie	13	0	0	0	0	0	13	13	84	89
Finlande	16	16	16	13	16	20	77	97	3	2
France	16	8	13	4	13	3	54	57	20	29
Ghana	13	0	0	0	0	3	13	16	84	85
Grèce	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
Hongrie	16	16	13	16	16	13	77	90	3	7
Inde	16	13	8	0	4	0	41	41	34	43
Indonésie	13	4	0	0	13	6	30	36	50	50
Irak	16	0	0	0	0	0	16	16	75	85
Iran	4	4	0	0	0	3	8	11	95	95
Islande	13	4	4	4	4	4	29	33	51	57
Israël	16	13	8	16	4	15	57	72	18	15
Italie	16	8	8	13	13	10	58	68	16	20

Jamaïque	13	4	8	0	0	1	25	26	62	68
PAYS	1. Droit de créer	2. Obligation de financement	3. Valeur du financement	4. Choix des parents	5. Homeschooling	6. Autonomie	ILE Indice simple	ICLE Indice composite	rang ILE /100	rang ICLE /100
Jordanie	16	0	0	0	0	4	16	20	75	75
Kazakhstan	16	0	0	0	0	3	16	19	75	79
Kenya	16	0	0	0	0	0	16	16	75	85
Liban	16	0	8	4	0	7	28	35	59	53
Libye	16	0	0	0	13	1	29	30	51	64
Luxembourg	13	8	8	9	0	5	38	43	40	39
Madagascar	16	4	8	0	0	6	28	34	59	56
Malaisie	16	8	8	4	4	0	40	40	36	46
Mali	16	0	0	0	0	4	16	20	75	75
Mauritanie	13	0	0	0	0	0	13	13	84	89
Mexique	16	4	0	0	4	7	24	31	64	62
Mongolie	16	8	0	0	16	3	40	43	36	39
Népal	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
Norvège	13	16	13	2	13	15	57	72	18	15
Nouvelle-Zélande	13	13	8	13	13	12	60	72	14	15
Pakistan	4	4	0	4	0	0	12	12	94	94
Panama	16	0	0	0	0	7	16	23	75	72
Paraguay	16	8	8	16	4	15	52	67	24	22
Pays-Bas	16	16	16	16	4	20	68	88	10	9
Pérou	16	8	0	16	13	8	53	61	22	26
Philippines	16	8	0	16	13	15	53	68	22	20
Pologne	16	16	13	13	4	18	62	80	13	12
Portugal	16	13	8	0	13	13	50	63	26	25
Rép. de Corée	13	13	8	0	4	13	38	51	40	32
Rép. d'Irlande	16	16	16	16	16	15	80	95	1	3
Rép. Dominicaine	13	0	0	16	4	0	33	33	45	57
Rép. Tchèque	16	16	16	13	13	18	74	92	6	5
Roumanie	16	8	13	4	4	13	45	58	30	28
Royaume-Uni	13	16	13	13	16	20	71	91	8	6
Russie	13	8	8	0	13	8	42	50	33	36
Rwanda	13	0	0	0	0	6	13	19	84	79
Sénégal	16	8	8	0	0	10	32	42	47	42
Singapur	16	8	8	16	4	3	52	55	24	31
Slovaquie	16	16	13	13	0	15	58	73	16	14
Soudan	4	4	0	0	0	0	8	8	95	97
Sri Lanka	13	8	8	0	0	3	29	32	51	60
Suède	13	16	16	13	13	18	71	89	8	8
Suisse	13	4	4	4	15	10	40	50	36	36
Syrie	13	0	0	0	0	0	13	13	84	89
Tanzanie	13	0	0	0	0	0	13	13	84	89
Thaïlande	16	8	8	0	16	8	48	56	29	30
Tunisie	13	0	0	0	0	4	13	17	84	83
Turquie	16	0	0	0	4	4	20	24	71	70
Ukraine	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
Viet-Nam	0	0	0	0	0	6	0	6	98	98
Zimbabwe	13	8	0	0	16	4	37	41	43	43

## Pays selon ICLE



## 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 subdividiendose el sexto en cuatro sub-criterios. Asimismo hemos adoptado un nuevo enfoque al introducir una evaluación de la autonomía de las ENGs e interesandonos a la enseñanza a domicilio así como a la libre elección de los padres.

Los países que favorecen las libertades educativas se encuentran en 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, instauran políticas que promueven la libertad de enseñanza.

Casi todos los países del mundo otorgan una financiación a las escuelas ENGs. Más de la mitad de los países analizados otorgan una importante financiación a las ENGs. Existe por lo tanto una tendencia global a pensar que la financiación es necesaria para que existan « escuelas disitntas de las creadas por los poderes públicos ». No obstante, un número importante de países no las financian y no preven financiación de este tipo. La tendencia a financiar las ENGs 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 lotorgaban una financiación a ENGs, si estas pierden o relativizan su caracter propio. DEL mayor grado de libertad se encuentra en los países del Norte y del Este de Europa, que preven que las ENGs 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 ENGs reconocidas e incluso a todas las ENGs, 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 Paises 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 no tienen más que 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 tal situación.
- Países que casi 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 que por lo que a financiación atañe lo son igualmente por lo que a la libertad de los padres de escoger entre las escuelas (que sean o no públicas).

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.

Como alternativa al modelo educativo actual OIDEL propone un sistema fundado en las identidades culturales que habría que construir 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.

Este modelo se inspira entre otras de las ideas de Emmanuel Mounier sobre la educación en el *Manifiesto al servicio del personalismo*: « El Estado no tiene derecho a imponer por monopolio una doctrina y una educación. Cada familia espiritual que justifique localmente de un número mínimo de niños a educar y 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. »*

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, y esto 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 lo 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).

### **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. Conscientes de que el principio de la gratuidad es indispensable para garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la educación, es importante de ver las modalidades de tal 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 las modalidades que valoran el servicio suministrado y que conllevan una responsabilidad directa de dicho usuario.**

Este modo de financiamiento ha sido ampliamente estudiado en un informe de 2001 por el Comisionado Francés del Plan. Según este proyecto se le daría a cada persona, a contar de su nacimiento, un capital de veinte años, los cuales corresponden a la duración mediana de los estudios. Este capital se iría agotando a medida que se utilizaría 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.