

una atención prioritaria a la formación de los profesionales. Concluyendo la autora, que la preocupación inicial de los Obispos por el contenido de los programas, sobre todo de la televisión, se ha ido poco a poco desplazando hacia otro sector, el de los usuarios, en el convencimiento de que la solución definitiva a los problemas está en un espectador educado y bien informado.

Tras describir someramente el contenido y la labor realizada por la autora, en cada uno de los capítulos, diremos para concluir que nos encontramos ante una de las monografías más relevantes y completas que, hasta la fecha, se han escrito sobre la materia, por lo que será, sin duda, de obligada referencia en cualquier estudio que se pretendan realizar sobre la Iglesia y los medios de comunicación social.

ROSA MARÍA RAMÍREZ NAVALÓN

FERNÁNDEZ, Alfred (Edit.), *Informe 2002. El estado de las libertades educativas en el mundo*, Ed. Santillana, Madrid, 2002, 268 pp.

El libro, cuya recensión ofrecemos, tiene la estructura de un Informe sobre la situación mundial de la «libertad de enseñanza». Hay que enmarcarlo en el trabajo de investigación que viene realizando la OIDEL (Organización Internacional para el Desarrollo del Derecho a la Educación y la Libertad de Enseñanza). Los autores del Informe son Director General y Director General adjunto, respectivamente, de OIDEL.

El Informe pretende centrar el debate de las «libertades educativas» entre los derechos fundamentales de la persona. La educación hay que entenderla, y así es reconocida en el Derecho Internacional, como un derecho humano fundamental. Esta consideración es la que impone entablar un «debate» sobre las «libertades educativas», con el fin de que se clarifique la verdadera naturaleza, extensión y desarrollo de tal «libertad».

El Informe consta de dos partes bien definidas. La Primera, que tiene carácter de Introducción, es bastante extensa (74 páginas); en ella el autor plantea el derecho a la educación como «instrumento de los otros derechos» humanos. La Segunda Parte constituye prácticamente el cuerpo del Informe; es realmente rica en datos, análisis estadísticos, gráficos, etc.

#### PRIMERA PARTE

La introducción que el autor hace al cuerpo del Informe es un verdadero «tratado» sobre el «derecho a la educación». Los tres apartados que la ocupan hablan de por sí: *El derecho a la educación como derecho humano*; *Limites en las funciones de los poderes públicos*; y *Educar en el respeto a la diversidad*. Para el lector, es realmente interesante esta introducción, porque le sitúa ante el *status quaestionis*.

El autor clarifica con toda profundidad filosófica el concepto de la «educación como derecho humano» y las exigencias que conlleva. Su importancia radica, además de constituir un derecho de los padres respecto a la educación de sus hijos, y de tener como fin fundamental el desarrollo y la realización de la persona del educando, en ser «llave» para los otros derechos. Efectivamente, la «ignorancia», por una parte, imposibilita el ejercicio de la libertad y, por otra, deja al individuo sin «herramienta» para salir de la marginación. Sólo la persona «educada» es capaz de ser «libre». Por eso el «derecho a la educación» no es uno entre otros, sino la «llave» de los otros.

El autor trae a colación la fundamentación jurídica de tal derecho, recogida en las Declaraciones Internacionales, suscritas por la mayoría de los Estados. Merece reseñar el subrayado que el autor hace al destacar el derecho a la educación como una «derecho transversal», esto es, derecho personal y social, y que sus objetivos son eminentemente «personales», esto es, tiene como sujeto de la educación a la persona por encima de la sociedad. No es baladí que dichas Declaraciones Internacionales pongan de relieve estos valores educativos.

No podemos olvidar –y el autor no lo olvida– el carácter «pluridimensional» que tiene el derecho a la educación. Es, ciertamente, un «derecho social» y, por tanto, el Estado tiene obligaciones al respecto, al igual que otras instancias sociales, para garantizar las prestaciones necesarias. Es también un «derecho libertad» y, por tanto, todas las exigencias personales deben quedar satisfechas. La cuestión está en definir y compaginar exigencias del Estado y derechos de las familias de forma que se garanticen los distintos derechos que encierra el «derecho a la educación»: derecho a crear escuelas, derecho de los padres a elegir el tipo de educación, derecho al desarrollo personal del alumno, derecho al pluralismo religioso, filosófico y pedagógico, derecho a la educación gratuita, derecho a la «calidad educativa». Esta calidad educativa conlleva como exigencias: la «diversidad», la «participación», «no discriminación», «pluralismo intercultural», etc.

Ante esta riqueza que encierra el «derecho a la educación», el autor afronta el papel que deben jugar los Poderes Públicos. Son «cuestiones que afectan a las relaciones entre la escuela y el Estado». En esta dialéctica, el Estado debe respetar «activamente» las libertades individuales. Ciertamente, queda descartado el «monopolio» como respuesta al pluralismo en la «educación. El Estado no es un «superprotector», sino que tiene limitadas sus funciones en el campo de la educación. El autor, haciendo uso de criterios empresariales, señala que sólo desde una «interacción competitiva» se consigue el cambio y las mejoras de resultados, aunque tal «competencia» no siempre es bien vista en el ámbito de la educación. El autor propugna la «concurrentia educativa» –competencia– entre escuelas, que será posible si realmente se da un equilibrio entre las mismas. En referencia a la educación como «factor de

crecimiento económico», el autor utiliza tres conceptos de gran importancia: «capital físico» (inversión económica), «capital humano» (preparación cultural) y «capital social» (valores en las relaciones humanas). Este último es muy olvidado y, sin embargo, es fundamental a la hora de evaluar la inversión económica.

Merece destacar también la reflexión que el autor hace del concepto de «subsidiaridad», que lo relaciona con los conceptos de «suficiencia-insuficiencia». La razón última de este principio es destacar la responsabilidad personal o del grupo social y limitar el intervencionismo estatal. En el ámbito educativo, supondría que la sociedad civil –persona, grupos, escuelas– gestionaría la educación con autonomía, interviniendo el Estado ante las «insuficiencias» constatadas. El autor proclama la necesidad de poner en marcha la «pedagogía de la subsidiaridad» que garantiza la «primacía de la persona» y la «autonomía de cada estamento natural y social», no interviniendo el estamento superior más que ante la «insuficiencia» del inferior. En definitiva, la función del Estado debe concretarse –según el autor– en una triple obligación: de «respeto» a los derechos y libertades educativas; de «protección» de tales derechos con intervención legislativa activa; y de «cumplimiento del derecho» asumiendo las obligaciones económicas, sociales y culturales correspondientes.

Concluye esta extensa y profunda primera parte con el tema de la «diversidad». Hemos de caminar –y así lo demanda la sociedad del mañana– hacia una respuesta educativa que tenga en cuenta la «diversidad» de necesidades educativas propias. Los fenómenos de «globalización» y «mundialización» demandan tal atención a la diversidad, que libere a la sociedad del «uniformismo». Si se viene propugnando una educación al servicio de la «identidad personal», es lógico que la sociedad en su conjunto asuma la responsabilidad de dar respuesta a la «individualidad». La oferta plural de la educación debe entenderse también como una atención a la «diversidad».

## SEGUNDA PARTE

Como decíamos, esta Segunda Parte constituye el cuerpo propiamente dicho del Informe. Como es propio en este tipo de trabajo, el autor hace una exposición de los elementos utilizados en la investigación. En efecto, explica los «principios y metodología seguidos», presenta los «datos que se han estudiado» y hace una síntesis de los «resultados», que son presentados estadística y gráficamente.

Entre las «consideraciones previas», que señala al autor, destacamos las siguientes: La libertad de enseñanza es, entre todas las libertades públicas, la que crea mayor controversia política; todos los Estados democráticos recogen en su legislación la «libertad de enseñanza» y, paradójicamente, la convierte en objeto de controversia; sintetiza el complejo concepto de «libertad de enseñanza», incluyendo en él el «derecho a enseñar» (libertad de opinión), el «derecho

a aprender» (principio de igualdad); y el «derecho a elegir maestro» (libertad de conciencia).

Tiene bien claro que el objetivo del Informe es estudiar el grado de libertad efectiva de que gozan los diferentes sistemas escolares en el mundo. Intenta alcanzar este objetivo, a pesar de las muchas dificultades que existen, como son: no disponer de un «banco internacional de datos», la falta de transparencia en la información, la diversidad de interpretaciones al mismo concepto de «libertades educativas», etc. Los únicos medios para tal fin son recurrir a las declaraciones internacionales al respecto, que han sido firmadas por la mayoría de los países. Es un informe que amplía el número de países, respecto al de 1995. En concreto, el estudio se refiere a 85 países de todo el mundo estando representados todos los continentes y condiciones sociopolíticas.

En cuanto a la metodología empleada, clarifica los términos de «escuela pública» y «escuela no gubernamental», refiriéndose a las que son creadas por los poderes públicos y las que son promovidas por la sociedad civil, respectivamente. Las tres cuestiones que se examinan en el estudio son: «Posibilidad de crear y dirigir escuelas no gubernamentales»; «Financiación pública de tales escuelas»; y, en caso de haber financiación, «qué aspectos o gastos son cubiertos por el Estado».

No deja de tener mérito el trabajo científico cuando se señala las dificultades y límites del mismo; es un factor que garantiza el rigor científico del Informe. Efectivamente, el autor pone de relieve, por una parte, la «imprecisión conceptual» del vocabulario, v. gr., respecto a los términos de escuela «pública» y «privada»; dudas sobre la «fiabilidad de las fuentes», aunque son en su mayoría de origen gubernamental; y el «no disponer de informaciones» claras y suficientes. Tales dificultades no restan valor al informe, aunque el trabajo ha resultado dificultoso.

En cuanto al análisis de los datos de cada país, el autor recoge, en un esquema homologado para todos los países, un conjunto de datos en orden a dilucidar las tres cuestiones planteadas. Esta parte del trabajo es amplia, abarca más de 80 páginas en las que analiza a los 85 países uno por uno. De los datos analizados, es muy difícil hacer una síntesis por cuanto caben interpretaciones distintas y por las limitaciones antes señaladas. Sí es posible, sin embargo, elaborar como conclusiones cuáles son las «tendencias» hacia las que se orienta la educación en el mundo.

– Tendencia descentralizadora. Se percibe una mayor democratización en las decisiones educativas, mayor variedad de ofertas escolares a las familias; consecuentemente, mayor posibilidad de elección de los padres; transferencias de los poderes de decisión a los agentes de la educación; etc. Con todo, se trata de una «tendencia» muy positiva respecto a décadas anteriores, pero no de plena satisfacción. Cabe preguntarse a qué se debe esta «descentralización» cuando la

voluntad política, en general, es la de controlar. Según el autor, tres son las causas que más han influido: La «legislación internacional» con sus declaraciones sobre la libertad de enseñanza, que ha pesado sobre los Estados firmantes de la misma; la «evolución de las ciencias y de la técnica» que han puesto sobre el tapete el peso de las exigencias pedagógicas a las que debe ajustarse las escuelas; y, por último, el resurgir de la «sociedad civil» con sus múltiples instituciones y organizaciones al servicio de los ciudadanos sin ser una amenaza para la cohesión social.

– Tendencia hacia «una financiación orientada al sujeto». El autor señala dos tipos de financiación de la escuela: la destinada a subvencionar el funcionamiento de las mismas, «financiación orientada al objeto», y la orientada al alumno para que éste pague su puesto escolar en la escuela elegida: «orientada al sujeto». Reconocida la tendencia, no está exenta de dificultades.

– Tendencia a financiar una parte de los costes escolares. Lo importante es garantizar una verdadera «libertad educativa». Si no hay subvención adecuada, no se da tal libertad; y si hay un intervencionismo del Estado anulando la autonomía, tampoco hay libertad. El autor, en este sentido, se plantea si debe haber «paridad» entre la escuela pública y la no gubernamental. A favor del «sí» ofrece las siguientes razones: ya existe en el modelo nórdico y, por otra parte, se garantiza libertad y gratuidad, que son valores intocables. Los argumentos del «no» son: Considerar que la escuela pública es el paradigma y la no gubernamental es la excepción; el Estado tiene obligación de escolarizar a todos los alumnos, obligación que no tiene la escuela no gubernamental; y la misma escuela no gubernamental prefiere que no haya paridad para garantizar la autonomía.

El autor reconoce que es muy limitado el análisis clásico que se apoya en el binomio «escuela pública-escuela no gubernamental» o Estado-sociedad civil. Este esquema es insuficiente para llegar al fondo de la «libertad de enseñanza». El autor hace una propuesta de evaluación que titula: «lógica de evaluación institucional», que hace referencia al binomio clásico escuela pública-escuela privada; y «lógica de libertad de enseñanza» que se orienta directamente a conocer si los padres gozan realmente de libertad de elección y si los profesionales gozan de autonomía para ofrecer un servicio educativo plural. Y una «síntesis de las dos lógicas» es la que de hecho se da: libertad de elección, pero controlada la creación y la autonomía del centro. El autor llama a la libertad de elección escolar bajo control «falsa buena idea».

El Informe concluye señalando el autor cinco factores que deben ser pautas a seguir en un próximo estudio: Analizar con mayor precisión las disposiciones jurídicas y reglamentarias; Proponer un vocabulario a la vez más preciso y universal; introducir indicadores de calidad de enseñanza; incorporar indicadores subjetivos que reflejen la percepción que se tiene de las libertades educativas;

y, por último, obtener cifras precisas de los recursos asignados por los Estados. Estas propuestas son una respuesta a las dificultades con que se ha encontrado el autor al elaborar su estudio e Informe.

#### VALORACIÓN CRÍTICA

No quisiéramos concluir la reseña sin hacer una valoración crítica de la publicación. En términos globales ha de valorar muy positivamente el Informe por su seriedad científica, honradez en el reconocimiento de las limitaciones y dificultades, en las propuestas de mejora para un posible estudio posterior, y en la aportación que ofrece al conocimiento y defensa del derecho a la educación con todas sus implicaciones en otras muchas libertades educativas.

Ya se dijo que la primera parte de la publicación era amplia teniendo, como tiene, carácter de introducción. Sin embargo, hemos de felicitar dicha introducción porque mete al lector en un campo de Filosofía de la Educación, de gran interés por su contenido, desarrollo y clarificación de conceptos que, ciertamente, son de divulgación, pero no siempre se usa con precisión, como son: «derecho a la educación», «derecho de elección de centro», «derecho de creación», «fin de la educación», «principio de subsidiaridad», etc. Podemos hablar, salvando todas las distancias, de un minitratado de Filosofía de la Educación.

Hay que presuponer que el Informe va dirigido a personas ya iniciadas en el campo educativo, de lo contrario, su lectura resulta «dura» por tratarse, lógicamente, de una materia especializada.

Valoramos sobremanera los anexos con los cuadros gráficos y estadísticos que facilitan al lector una análisis comparativo de los datos y una visión global de la situación en el mundo.

La publicación ofrece al lector, no sólo un informe con unas conclusiones elaboradas por el autor, sino una gran fuente de datos sobre los países estudiados que, de otra manera, sería muy difícil consultar. El mismo lector puede realizar sus relaciones comparativas y comprobar el perfil de cada Estado en relación a sus recursos al servicio de la libertad de enseñanza. Merece destacar también la selección de textos jurídicos que versan sobre la educación tanto a nivel internacional como en la legislación de cada Estado. La publicación de «Informe 2000» se convierte, en cierta manera, no sólo en un material informativo, sino en una «fuente de consulta».

BALDOMERO RODRÍGUEZ CARRASCO