

Hacia un reconocimiento europeo del principio de igualdad en materia educativa¹

CARLOS MARIO MOLINA BETANCUR
Universidad del Rosario de Bogotá
Universidad de Medellín, Colombia

La antigua concepción de laicidad excluyente que predominó durante casi toda la mitad del siglo XX en Francia es una concepción exclusivamente franco-francesa. Sin poder afirmar que su iglesia era más activa políticamente que las demás iglesias de Europa, la separación de la iglesia y el Estado francés de principios de siglo no fue aplicada de la misma forma en la mayoría de los países vecinos. En materia educativa por ejemplo, las relaciones entre las dos instituciones son muy fuertes en Inglaterra, España y Bélgica. En dichos países, con sistemas políticos monárquicos o semi-monárquicos, la iglesia controla una parte importante de la educación del Estado. Por el contrario en los países con sistemas políticos parlamentarios o semi-parlamentarios que abandonaron la monarquía como Francia e Italia, que son a la vez países latinos, el Estado es quien controla la mayor parte de la enseñanza del país y permanece separado de la iglesia. En los países del norte de Europa como Alemania o los Países Bajos el sistema educativo es fuertemente descentralizado y visiblemente influenciado por la religión.

En la mayoría de estos sistemas el Estado financia la educación privada de diferentes maneras: Directamente, pagando profesores o gastos de mantenimiento si el establecimiento se compromete a seguir los lineamientos de la en-

señanza pública, o indirectamente a través de subvenciones y exención de impuestos en caso que el establecimiento contribuya de manera importante a absorber la demanda de escolaridad de los estudiantes de la localidad. Las colectividades locales se pueden ocupar de alguno de estos financiamientos si desean contribuir por sus propios medios a este tipo de educación. En la mayoría de los sistemas existe una coordinación importantes en materia educativa, entre el Estado y las localidades: Es el Estado el que organiza y establece las directivas generales de la enseñanza y son las colectividades locales las que financian el pago de profesores, las renovaciones de los establecimientos, los arreglos en infraestructura y los gastos de mantenimiento. Un principio general de igualdad educativa parece gestarse en Europa entre los establecimientos públicos y privados, lo que dista en gran proporción de nuestro sistema.

Vemos entonces que los profesores de los establecimientos educativos de carácter privado, que deciden acogerse a los programas nacionales, reciben una remuneración y unas garantías laborales parecidas a las que reciben los maestros públicos. En materia de condiciones de trabajo, los establecimientos que se acogen al programa, reciben también un financiamiento especial para acomodar sus instalaciones a las que general-

¹ Extracto de la tesis doctoral « El financiamiento de la libertad de la educación en Francia » Laureada por la Universidad Sorbona, premiada por el Senado francés como mejor tesis del año en el área de ciencias de la educación, recientemente publicada en París, L.G.D.J. Esta publicación fue coronada por la Academia Francesa como mejor libro del año en el área de las ciencias sociales y políticas.

² Según el artículo 24 de la Constitución Belga « La enseñanza es libre, toda medida preventiva está prohibida. La comunidad garantiza la libre decisión de los padres. La comunidad organiza una enseñanza neutra. Las escuelas organizadas por los poderes públicos ofrecen hasta el final de la obligación escolar la decisión entre la enseñanza de una de las religiones reconocidas o aquella de la moral no confesional ». C. Grewe et H. Oberdorff, *Las Constituciones de los Estados de la Unión europea*, París, La Documentación francesa, 1999, p. 144.

³ R. Torfs, «La enseñanza religiosa en Bélgica», en *Los estatutos de la enseñanza religiosa...* op. cit., p. 125.

⁴ F. Messner, *Introducción a la obra, Los estatutos de la enseñanza religiosa...* op. cit., p. 7, y A. Pauly, «La enseñanza religiosa en Luxemburgo», *Ibid*, p. 146.

mente posee un establecimiento público. La preocupación mayor de los Estados que han adoptado estos sistemas es la de brindar a los estudiantes, sin consideración de raza, sexo o condición social, una educación digna y de buena calidad. Es algo similar a lo que sucede en Estados Unidos donde se implementa cada vez con más fuerza el sistema de « Bonos educativos » otorgados por el ente público a los padres de familia para que los utilicen en los establecimientos que ellos consideren los más adecuados para la educación de sus hijos. Por ello, es importante hoy en día que tanto los establecimientos públicos como los privados tengan los mismos parámetros de calidad y el mismo tratamiento financiero para que se respete el principio de igualdad en la educación y no se generen « Elites intelectuales » reservadas sólo a las clases más favorecidas económicamente.

Este artículo será el primero de una serie de reflexiones que haremos sobre el tema de la educación en Europa. Por el momento, miraremos rápidamente el sistema europeo y un poco el americano para comprender mejor cual es la evolución de la enseñanza en este continente. Interesante será mirar no solamente como funciona el sistema educativo en viejo Continente sino también mirar como el origen y el sistema político de un país parece influenciar de manera diferente en las relaciones entre el gobierno y la enseñanza privada, sobretodo en los países de origen latino, anglosajón y normando.

I. PAÍSES DE ORIGEN LATINO

Se dice que los países de origen latino tienen una evolución similar y se comportan más o menos de misma forma, todo podría ser explicado sociológicamente hablando, sin embargo parece ser que el sistema político que se adopte determina también las relaciones sociales de las personas. En materia de

enseñanza, vemos como la sociología juega un papel importante para reagrupar cierto número de características comunes, pero de acuerdo al pasado político de Estados como Bélgica, España, Italia o Francia, vemos como se pueden resaltar también ciertas diferencias.

A. EL SISTEMA BELGA

Si comenzamos con el estudio de los países de origen latino, podemos constatar que en Bélgica los tres grandes partidos políticos firmaron un acuerdo que terminó por el voto de la ley del 29 mayo de 1959 llamada « Pacte scolaire », conduciendo a la adopción del principio de libertad de la enseñanza². Como en Francia los católicos acaparan más del 95 % de la enseñanza privada, subvencionada en gran parte por el Estado quien tiene en cuenta las necesidades de cada comunidad : francesa, holandesa y germana³. Los belgas junto con Luxemburgo tienen un sistema de enseñanza parecido al de Alsacia y Mosela, región francesa que no sigue los lineamientos nacionales de la legislación laica de principios de siglo⁴. En estos países el sector privado, mayoritariamente católico, es dominante en comparación con el sistema oficial : 60 % contre 40 %. La ley de 1959 reconoce la igualdad entre las dos enseñanzas.

Dentro del sistema oficial dos horas de curso de religión son obligatorias, salvo si los padres piden ser dispensados y prefieren que se les reemplace a sus hijos esas horas por clases de moral y civismo. No existe entonces monopolio de enseñanza en Bélgica. El Estado, las colectividades locales y las diferentes iglesias cooperan para el desarrollo de una buena educación. Como en Alemania, la libertad de la enseñanza se combina con el respeto de la libertad de cátedra, el ejercicio libre de cultos y la libertad de opinión (artículo 19 de la Constitución de 17 de febrero de 1994). Según el artículo 20 de la misma Constitución « Bajo ningún pretexto

nadie puede ser obligado a acudir a actos y ceremonias religiosas, ni a respetar sus días festivos. La noción de neutralidad se traduce en una obligación de tolerancia que implica, según el artículo 24, el respeto de las concepciones filosóficas, ideológicas o religiosas de los padres y de los estudiantes. La enseñanza religiosa siendo obligatoria dentro de la educación pública, el Estado belga asegura el sueldo de los ministros de culto y de los profesores de religión acreditados por el gobierno. En principio, cuatro son los cultos reconocidos y subvencionados por el Estado y las comunidades belgas: el católico, el anglicano, el protestante y el israelita. Pero esto no impide que otros cultos sean subvencionados al momento de abrir escuelas, como es el caso de los islámicos quienes han abierto recientemente una escuela en Bruselas⁵.

Todo esto es posible gracias al principio de libertad de enseñanza garantizado por el artículo 24 de la Constitución Belga⁶, que recientemente fue interpretado por la Corte de arbitramento de este país, la cual observa, que sin autorización y sin reserva del respeto de los derechos y libertades fundamentales, las personas privadas pueden fundar escuelas con una filosofía confesional determinada o no, adaptar las instituciones que aplican concepciones específicas de orden pedagógico o educativo, o también organizar y dispensar una enseñanza religiosa tanto en la forma como en el fondo, según su propia concepción⁷. De esta forma se le garantiza a los establecimientos confesionales, que enseñan en Bélgica, una igualdad de tratamiento en el artículo 24 numeral 4 de la Constitución, avalado por la jurisprudencia de la Corte de arbitramento, máxima institución judicial de ese país⁸.

Esto favorece el financiamiento del funcionamiento, de las construcciones o reparaciones en los establecimientos de enseñanza privada, así como el pago de los maestros. Según el mismo artículo las comunidades son libres de administrar la educación de sus colectividades

y de hacerse subvencionar por el Estado, por las mismas comunidades, por las provincias, por otras comunas y por los particulares. La igualdad de tratamiento entre los diferentes establecimientos no admitiría en principio sino diferencias objetivas, específicamente la atribución gubernamental de « carácter propio » del establecimiento, atribución que abre la posibilidad a los particulares de hacerse financiar una gran parte de los de sus establecimientos educativos, sin que con ello se ponga en peligro la libertad de la enseñanza y la libre decisión de los padres⁹.

A parte de autorizar el reemplazo de los cursos de religión por cursos de moral y de civismo, los estudiantes de 18 años o los mismos padres de familia pueden pedir las dispensas de asistir a los cursos en días de fiestas respetados por algunas religiones o pedir autorizaciones para poder llevar a la escuela ciertos signos distintivos que los identifiquen como pertenecientes a una determinada religión. El principio de tolerancia religiosa se impone y no debería ser desconocido salvo si median circunstancias de interés general o de orden público. Las comunas están en la libertad de reglamentar dichas actividades al interior de sus territorios¹⁰.

Desde 1989, las competencias en materia de enseñanza que otra vez eran de la competencia del poder central fueron transferidas a las comunidades, el Estado conserva sin embargo: La competencia para la organización general de la enseñanza y el manejo de las pensiones de los profesores. Las comunidades financian, desde la revisión constitucional de 1988, todo lo que tiene que ver con las prestaciones de los educadores, la construcción y la renovación de los edificios escolares, los equipos y los gastos de material escolar. La subvención es doble: Una para la cobertura de los gastos del personal educativo, estos gozan de un estatuto de funcionarios y son pagados de la misma manera que los maestros públicos, su estatuto cambia cuando son religiosos. Otra subvención la constituye la cobertura de los gastos

⁵ F. Delpérée, « La escuela y la religión en Bélgica », Revista francesa de derecho administrativo, R.F.D.A., enero-febrero de 1991, p. 63.

⁶ Según el artículo 24 de la Constitución Belga « Las Comunidades organizan una enseñanza neutra... Si una comunidad en tanto que poder organizador desea variar las competencias en uno o varios órganos autónomos, ella no podrá hacerlo que a través de decreto adoptado por mayoría de las dos terceras partes de los sufragios expresados. La organización, el reconocimiento o la subvención de la enseñanza por la Comunidad son reguladas por la ley o por decreto ». Mirar, Las Constituciones de los Estados de la Unión europea. op. cit., p. 144.

⁷ C.A., Decisión, n° 25/92 del 2 de abril de 1992, 4.B.1, y C.A., Decisión, n° 18/93 del 11 de marzo de 1993, B.3.3. Notas citadas por F. Delpérée, Anne Rasson-Roland et M. Lerdussen, « La escuela, la religión y la Constitución », en: Anuario internacional de justicia constitucional. París, Economica-P.U.-Aix-en-Marseille, 1996, p. 177.

⁸ C.C.A., Decisión, n° 27/95 del 21 de marzo de 1995, B.7, Ibid.

⁹ C.A., Decisión n° 38/91 del 5 de diciembre de 1991, B.3.7, Ibid.

¹⁰ Mirar, F. Delpérée, Anne Rasson-Roland et M. Lerdussen, « La escuela, la religión y la Constitución », en Anuario internacional de justicia constitucional. Ibid., 1996, p. 187.

¹¹ C.E., Belga, 24 mai de 1985, n° 25326, Sluys.

¹² F. Delperée, «Algunos ejemplos extranjeros», R.F.D.A., 1985, p. 683.

¹³ J. De Groof, Los poderes públicos y la enseñanza subvencionada, Bruselas, Cepess, 1985.

¹⁴ El artículo 16 de la Constitución española dispone « La libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y de las comunidades está garantizada, sin otras limitaciones, en cuanto a sus manifestaciones, sólo si son necesarias al mantenimiento del orden público protegido por la ley... Ninguna confesión no podrá tener el carácter de religión de Estado. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y entretendrán relaciones de cooperación con la iglesia católica y las otras confesiones ». Según el artículo 27 « Todos tienen derecho a la educación. La libertad de enseñanza es reconocida... Los poderes públicos garantizan el derecho de los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral en acuerdo con sus propias convicciones ». C. Grewe et H. Oberdorff, *Ibid.*, p. 182.

¹⁵ Decisión del Tribunal constitucional, n° 5-1981 del 13 febrero de 1981, Boletín oficial de la educación nacional, B.O.E.N., 24 de febrero, 1981 n° 47, p. 62. También las del 13 de febrero de 1981, Boletín de justicia constitucional, B.J.C., 1981, n° 1, p. 23, del 27 de marzo de 1985, n° 47-1985, B.J.C., 1985, n° 48, p. 448 y aquella del 27 de junio de 1985. Notas extraídas de F. Rubio Llorente et A.-M. Ovejero, « La escuela, la religión y la Constitución », en anuario internacional de justicia constitucional, 1996, P. U. Aix-Marseille, p. 209.

de inversión, especialmente el mantenimiento y la construcción de edificios escolares. Estos establecimientos ofrecen a los estudiantes la garantía de la libertad de escoger entre la enseñanza religiosa o la moral y cívica¹¹. La enseñanza privada universitaria es también subvencionada por el Estado sin distinción del carácter laico o confesional. No existen entonces ningún privilegio educativo, el Estado, las colectividades locales y las iglesias colaboran en su ejercicio. En Bélgica los establecimientos de enseñanza privada tienen un tratamiento similar al de las empresas privadas, la concepción de la enseñanza está muy dirigida hacia la orientación de los estudiantes a la vida profesional, y de hecho, hay una noción de educación empresarial en los establecimientos privados¹². Los establecimientos privados, confesionales o laicos, son financiados por el Estado, por las colectividades locales, por recursos privados propios o por una combinación de recursos. Tres sistemas se entrelazan en Bélgica, la enseñanza comunitaria u oficial, la enseñanza provincial o local subvencionada y la enseñanza privada subvencionada en 99 % por los católicos¹³.

B. EL SISTEMA ESPAÑOL

En el sistema español, el régimen de Franco (1939-1975) había privilegiado la organización de un sistema de enseñanza pública dirigida por la religión católica. Con la democratización del régimen, una apertura hacia los otros cultos es posible, especialmente con el sistema de financiamiento de la enseñanza privada denominado « Concursos educativos ». La Constitución española de 1978 establece en sus artículos 16 y 27 el principio de la libertad religiosa¹⁴. El artículo 4 de la ley orgánica del 3 de julio de 1985 reconoce el derecho de los padres de escoger libremente la educación religiosa de sus preferencias y a los estudiantes la libertad de conciencia. Para los establecimientos privados que adhieren a dicho sistema

el artículo 52 de la Constitución les exige el respeto de la libertad de conciencia dentro de los establecimientos, es decir el respeto de toda manifestación religiosa política o filosófica de los estudiantes.

Existe otras consideraciones de derecho que surgen de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español¹⁵. Como en Alemania y en Bélgica, la libertad religiosa y la enseñanza son garantizadas por la Constitución, excluyendo toda obstrucción de la enseñanza religiosa (ley orgánica n° 7/1980 del 5 de julio de 1980, relativa a la libertad religiosa)¹⁶. Al estudiante español se le reconoce el derecho de recibir la formación religiosa que desee en toda libertad de conciencia¹⁷. Los establecimientos pueden suscribir un contrato con el Estado « Concursos educativos » o con las colectividades locales, la enseñanza religiosa debe respetar la libertad de conciencia, y hacer que la instrucción religiosa sea voluntaria. La violación del principio constitucional de respeto de la enseñanza religiosa puede dar lugar a la ruptura del compromiso contractual¹⁸. El Estado asegura una enseñanza pública y financia la de los establecimientos privados que han pasado un contrato con las entidades públicas. Las comunidades autónomas son libres de firmar contratos con las instituciones de enseñanza privada que acepten adaptar sus cursos a los programas nacionales, en caso contrario las comunidades deben ofrecer una enseñanza gratuita que obedezca a las reglas generales de la educación pública. El Estado fija la organización general de la enseñanza contractual que llene las exigencias de construcción, higiene, calidad de profesores y número de estudiantes. La duración del contrato es de 4 años renovables. Los establecimientos de enseñanza pública y privada subvencionados tienen mucha libertad para la organización y la adaptación de los programas nacionales, la diversidad lingüística española está también protegida y financiada por las comunidades, las cuales disponen de una gran libertad para financiar la enseñanza bilingüe.

Según el artículo 16 de la Constitución española y el artículo 18 de la ley orgánica de la enseñanza, la instrucción pública es laica, pero esta laicidad no excluye, como en Francia, el respeto, al interior de la escuela pública, de todas las creencias ideológicas, filosóficas, políticas o religiosas. El Estado subvenciona las escuelas de carácter religioso al mismo título que las colectividades locales que financian en gran parte los centros educativos religiosos. No existe en España, ni para los estudiantes ni para los profesores, como existe en otros países de Europa, la prohibición de llevar signos religiosos a la escuela; una gran tolerancia religiosa en la escuela parece instalarse en España. La exhibición de signos religiosos en los establecimientos públicos escolares está solamente prohibida en las aulas de clase, reservando ciertas áreas para este tipo de manifestaciones, sin embargo para las escuelas subvencionadas nada impide hasta el momento que se produzcan dichas manifestaciones en las aulas de clase. Los cursos de religión son obligatorios y pueden ser reemplazados por cursos de ética¹⁹. Los estudiantes pueden pedir ser dispensados de la asistencia en ciertos días de fiesta religiosos. El Estado financia los maestros católicos en las escuelas quienes pueden ser sacerdotes y pueden manifestar su pertenencia religiosa exhibiendo signos distintivos.

Al Estado le corresponde la organización de la enseñanza en general, la decisión sobre los programas y la expedición de los diplomas, las colectividades locales pueden ofrecer una enseñanza paralela englobando las necesidades específicas regionales, especialmente la lengua y las tradiciones autóctonas²⁰. La ley orgánica del 3 de julio de 1985²¹ relacionada con el derecho a la enseñanza, permite a los particulares de fundar libremente establecimientos de enseñanza (centros docentes) que pueden asociarse al Estado por medio del sistema de contratos de asociación (concertados educativos). Diferente al sistema francés, las colectividades locales pueden firmar contratos con los establecimientos de

enseñanza privada para ser financiados en caso de necesidad. El Estado, o las colectividades locales, pueden participar en los programas del servicio nacional de educación. Como en Francia, el país ibérico adopta el criterio de « Necesidad escolar reconocida » para establecer un contrato de concertación, que se completa con el criterio del interés académico de los cursos dados por el establecimiento que lo solicita. Estos criterios encierran para la enseñanza privada los principios de igualdad, de pluralismo y de « carácter propio », así como el de la libertad de conciencia²².

En España dado el sistema concordatario, establecido con la iglesia católica en 1979, se puede financiar ampliamente la enseñanza católica a través de diferentes formas de financiamiento²³, especialmente las ayudas directas a los establecimientos privados, ventajas fiscales y descuentos. Para los estudiantes de este sector, se han establecido entre otros el derecho a las ayudas ofrecidas por el Estado para estudiantes de la enseñanza pública, tales como becas, subsidios y préstamos. Esta clase de enseñanza alcanza aproximadamente el 36 % de la población escolar (2 millones de estudiantes en 1985) representando 91 % de la enseñanza privada; estos porcentajes no han dejado de aumentar²⁴.

C. EL SISTEMA ITALIANO

En Italia, el hecho de haber albergado la Santa-Sede durante tantos años permitió que este país tuviera una relación más estable con la iglesia católica. El Estado italiano ofrece la posibilidad a los estudiantes de los establecimientos públicos de seguir una enseñanza religiosa. El artículo 33 de la Constitución italiana reconoce la libertad de enseñanza. Este artículo es muy importante en derecho comparado porque escribe en la Constitución la neutralidad total del Estado frente a la enseñanza privada, fuertemente dirigida por la igle-

¹⁶ Ley n° 8-85 del 3 de julio de 1985 sobre sur el derecho a la enseñanza.

¹⁷ Tribunal constitucional español, decisión 24-82 del 13 de mayo de 1982. Notas extraídas de F. Rubio LLorente et A-M. Ovejero, «La escuela, la religión y la Constitución...», op. cit.

¹⁸ J.F. Delgado, «La libertad religiosa y los establecimientos de enseñanza en España», en «Escuela y religión en el extranjero» R.F.D.A., enero-febrero de 1991, p. 64.

¹⁹ F. Rubio LLorente et A-M. Ovejero, «La escuela, la religión y la Constitución...», op. cit.

²⁰ P. Bon, «La administración de la enseñanza en España» en: La Administración de la enseñanza en Europa, CNRS, 1991, p. 23.

²¹ Ley n° 8-1985 del 3 julio de 1985, BOEN., p. 21015 y ley n° 14-1970 del 14 de agosto de 1978 relativa a la organización de la enseñanza y su financiamiento. Existen otras leyes sobre la enseñanza votadas en 1983, 1990 y 1995 que organizan de manera general la educación y los contratos de enseñanza.

²² F. Moderne, Algunos ejemplos extranjeros, op. cit., p. 684.

²³ Artículo 13 del Concordato de 1979.

²⁴ F. Moderne, «Algunos ejemplos extranjeros», op. cit., p. 686.

²⁵ El artículo dispone «El arte y la ciencia son libres, y libre su enseñanza(...) Las colectividades y los particulares tienen el derecho de crear escuelas e instituciones de educación, sin ningún tipo de carga para el Estado(...) La ley fijando los derechos y las obligaciones de las

escuelas que no pertenecen al Estado y que demandan la paridad, debe asegurar la plena libertad y brindar a los estudiantes un tratamiento escolar equivalente a la de las escuelas del Estado». C. Grewe et H. Oberdorff, *Las Constituciones de los Estados de la Unión europea*, París, La Documentation française, 1999, p. 324.

²⁶ Ley n° 121 del 25 de marzo de 1985.

²⁷ El artículo 33 de la Constitución italiana dispone la misma cosa «Las colectividades y los particulares tienen el derecho de crear escuelas e instituciones de educación, sin cargas para el Estado. La ley, fijando los derechos y las obligaciones de las escuelas que no pertenecen al Estado y que piden la paridad, debe asegurarles una plena libertad y darles a sus estudiantes un tratamiento escolar equivalente al de los estudiantes de las escuelas del Estado». C. Grewe et H. Oberdorff, *Las Constituciones de los Estados de la Unión europea...* op. cit., p. 324.

²⁸ Corte constitucional italiana, 12 de abril de 1989, n° 203, foro italiano, 1989-I, p. 13321; nota N. Colaianni. Corte Suprema, 28 de agosto de 1987 y 6ème ch., 27 octubre de 1988, n° 579 y 1006, foro italiano, 1989, III, p. 223. Notas extraídas de A. Pizzorusso et E. Rossi, «La escuela, la religión y la Constitución», en *Anuario internacional de justicia constitucional*, op. cit., p. 260 et ss.

²⁹ R. Dirio, «Ecclesiastical organizations in Italy», R.F.D.A., enero-febrero de 1991, p. 70.

³⁰ Corte constitucional italiana, 29 de diciembre de 1972, n° 195, en *Gurisp. Const.*, 1972, p. 2173. A. Pizzorusso et E. Rossi, «La escuela, la religión y la Constitución...», op. cit.

sia católica. Este sistema descentraliza completamente el financiamiento de esta enseñanza e instaura un principio de paridad entre la enseñanza pública y los establecimientos de enseñanza privada que lo soliciten²⁵.

El Concordato del 14 de febrero de 1984 exige en su artículo 1 una estricta colaboración entre el Estado y la iglesia, para la promoción del bienestar del ser humano y del bien común en el país²⁶. El artículo 9 dispone que el Estado italiano reconoce el principio de libertad de enseñanza y garantiza a la iglesia católica el derecho de crear libremente a todo nivel establecimientos de enseñanza. Dichos establecimientos deben proporcionar una enseñanza equivalente a aquella brindada por el Estado. Este, reconoce la enseñanza católica al interior de la escuela pública, dentro de los parámetros de respeto de la libertad de conciencia y de la responsabilidad educativa de los padres²⁷. Existe en este país, como en Bélgica, el principio de paridad entre las escuelas privadas fundadas por los particulares o por las colectividades públicas, con la sola petición de los establecimientos. Cuando el establecimiento privado solicita la paridad, el Estado debe garantizar una enseñanza equivalente a aquella dada por los establecimientos públicos.

Según la Constitución italiana, en su artículo 33-4, la iglesia católica, en colaboración con el Estado, brinda un servicio de enseñanza con utilidad pública. El artículo 19 de la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947 dispone que « todos tienen el derecho de profesar libremente su propia fe religiosa, sin importar la forma, individual o asociada, de hacer propaganda para expandir su fe y de ejercer un culto privado o público; vigilando que no se trate de ritos contrarios a las buenas costumbres ». Como en la mayoría de los países europeos, la expresión de la pertenencia religiosa al interior de la escuela nunca presentó mayores inconvenientes. La única prohibición es la manifestación de signos que atenten contra la conducta y las costumbres de la comunidad. En

caso de provocación o ostentación individual grave o inducida dentro del establecimiento, se le atribuye a las direcciones administrativas de los establecimientos el control y la autonomía de su gestión. Cada establecimiento escolar hace aplicar el reglamento interno, que el estudiante acepta de respetar al momento de la inscripción anual. El artículo 9 del Concordato de 1984 elimina la consagración de la iglesia católica como la religión del Estado, sin embargo la enseñanza religiosa es admitida en la escuela pública por su gran pasado histórico, sin llegar a ser impuesta a los alumnos. Diferente a la mayoría de los sistemas antes vistos no existe en Italia cursos de moral o civismo que reemplacen los de religión²⁸.

Según el este último artículo « La República italiana, reconoce el valor de la cultura religiosa y tiene en cuenta el hecho que los principios del catolicismo hacen parte del patrimonio histórico del pueblo italiano, además continuará a brindar, dentro del marco de finalidades de la escuela, la enseñanza de la religión católica en las escuelas públicas, no universitarias, de todo orden y de todo grado... ». « Dentro del respeto y la responsabilidad de los padres, en materia de educación, se garantiza el derecho a esta enseñanza si lo consideran pertinente y si lo solicitan²⁹... ». Como en Colombia, los demás cultos especialmente, los adventistas, los Hebreos y los Luteranos, firman, según el artículo 8 de la Constitución, un acuerdo con el Estado para su organización. Este reconocimiento religioso en la escuela conlleva a que los institutores eclesiásticos sean nombrados por los establecimientos de enseñanza³⁰. La jurisprudencia constitucional italiana a reconocido expresamente que el principio de laicidad del Estado « implica más que indiferencia del Estado ante las religiones, una garantía estatal para el respeto de la libertad de religión dentro de un régimen de pluralismo confesional y cultural³¹. El control y la organización de la enseñanza están dentro de la competencia central del Estado quien se ocupa de financiar los oficios religiosos, el

material pedagógico y el salario de los maestros. Las colectividades locales asumen el financiamiento del funcionamiento pedagógico de los establecimientos.

Aunque diferentes, por su pasado histórico, estos sistemas tienen en común con los países anglosajones su preocupación por brindar a sus estudiantes una educación de calidad, gratuita o a bajo costo.

II. SISTEMAS EDUCATIVOS ANGLOSAJONES

Por su tradición privatista se pensaría que estos sistemas no tienen ninguna intervención estatal en el manejo de la enseñanza, sin embargo es sorprendente de ver el interés de los entes públicos por lograr una coherencia e igualdad en el sistema.

A. EL SISTEMA INGLÉS

Continuando con los países anglosajones, podemos constatar que en el sistema inglés el problema que conoció Francia para financiar la enseñanza privada nunca se encontró, país donde la Corona británica ha subvencionado tradicionalmente la enseñanza anglicana. El financiamiento de este tipo de enseñanza se generalizó desde el reinado de Henri VIII quien decidió romper relaciones diplomáticas con Roma en 1534, proclamándose jefe de la iglesia anglicana y de las iglesias reformadas. El anticlericalismo de Estado es entonces desde hace siglos inexistente en este territorio. Hoy en día, la reina de Inglaterra es el jefe supremo de la Iglesia anglicana y los eclesiásticos representan una parte del pueblo en la «Chambre des Lords» o Cámara alta (el Senado en Colombia)³². En este sistema, la enseñanza religiosa está autorizada al interior de los establecimientos públicos,

bien sea por religiosos o por particulares autorizados y además no es obligatoria. El financiamiento de esta enseñanza está asegurado en gran parte por los contribuyentes quienes lo subvencionan a través de un impuesto no obligatorio. La enseñanza religiosa como en la mayoría de países citados, hace parte integral de la enseñanza pública. La enseñanza religiosa es financiada también por los poderes públicos, especialmente cuando se trata de establecimientos privados confesionales.

El sistema de contratos es muy corriente en el sistema educativo inglés. La libertad de enseñanza, que no exige, como lo hacen los otros países europeos, condiciones particulares de apertura o de funcionamiento, es bastante reconocida en Inglaterra «education act 1944 y 1980», en Escocia «education act 1980» y «education reform order 1989» en Irlanda del Norte. El servicio público de la enseñanza es muy tolerante en materia de signos de pertenencia religiosa en la escuela, que da razón de la diversidad cultural de los alumnos de esta parte insular europea. Como en Alemania y en Bélgica el principio de tolerancia en la escuela es una exigencia general, entre los actores educativos debe existir «La promoción del respeto, de la comprensión y de la tolerancia de los adherentes de las diversas religiones»³³.

Cuando un establecimiento religioso está financiado por el Estado o por las colectividades territoriales, los instructores religiosos son por lo general pagados por los poderes públicos, también existe la posibilidad que la subvención sea reducida al mantenimiento del establecimiento o a sus remodelaciones y ampliaciones. Las manifestaciones religiosas al interior del establecimiento son permitidas, los maestros pueden usar prendas y manifestar sus convicciones religiosas. Cualquier culto religioso puede solicitar a las autoridades públicas la creación de establecimientos de carácter religioso y ser incluidos dentro del sistema público de enseñanza. Como en la mayoría de los países

³² Decisión del 12 de abril de 1989, op cit, XXX const., 1989, p 890, 14 janvier 1989 n° 13 et 22 juin 1992 n° 290. Mirar, A. Pizzorusso et E. Rossi., «La escuela, la religión y la Constitución...», op. cit., p. 263.

³³ J. Zylberberg, «Laicidad no connoce», Poderes n° 75, p. 37.

³⁴ Department of education and science, circular 2/89 del 20 de enero de 1989, Nota extraída de J. Bell, «La escuela la religión en el Reino Unido», R.F.D.A., enero-febrero de 1991, p. 76.

³⁴ J. Bell, « La escuela y la religión en el Reino Unido...Ibid.

³⁵ J. Bell, « ejemplos extranjeros », op. cit., p. 692.

Europeos una gran libertad se le reconoce a los comités de dirección de los establecimientos « governors » y a los « schools boards » para que decidan sobre la organización y la disciplina del establecimiento financiado. Estos, con los representantes locales pueden, si ellos lo consideran necesario, prohibir o autorizar ciertas actividades u otorgar ciertas dispensas de asistencia. Las colectividades locales deciden libremente del contenido de la enseñanza religiosa incluida dentro de los programas educativos.

La enseñanza religiosa es obligatoria dentro del respeto de la libertad de conciencia de los estudiantes y de los profesores. La escuela pública desconoce la enseñanza hecha por sacerdotes o por profesores de religión autorizados por la iglesia y el Estado. Las manifestaciones religiosas al interior de los establecimientos públicos no son tampoco excluidos. Los estudiantes y los profesores pueden declarar su voluntad de participar en dichas manifestaciones. La enseñanza es obligatoria pero algunas dispensas se pueden autorizar a los estudiantes o padres de familia que no desean seguirlos³⁴. La enseñanza doméstica es aceptada puesto que no existe obligación de enviar los hijos a la escuela.

Para los que enseñan en los centros subvencionados se les exige diplomas conformes a las exigencias de la enseñanza pública y a veces un poco más y esto al momento en el que el establecimiento firme el contrato. Como en la mayoría de países de Europa del norte, la enseñanza es descentralizada y deja al cuidado de las colectividades territoriales la administración de sus necesidades educativas. En efecto, en Inglaterra son los « local education » quienes dirigen toda la enseñanza que necesitan las localidades (Boards locales en Irlanda apoyados políticamente por la izquierda). Los establecimientos escolares pueden, sin embargo, pedir el beneficio del financiamiento central con una educación dirigida directamente por el ministro de la educación (opting out de co-

rriente conservadora). Una fundación o un grupo de personas pueden pedir al poder central o a la colectividad la creación de una escuela privada confesional o laica. El reconocimiento de la Escuela por los poderes públicos tiene la gran ventaja de hacer beneficiar el establecimiento de casi el 80 % de la subvención de los gastos de funcionamiento y el cubrimiento de las cargas prestacionales de los maestros. Conservando su carácter propio y el control directivo, el establecimiento financiado por los poderes públicos debe solamente adaptar sus programas a los establecidos por el gobierno para la enseñanza pública.

De esta manera, los establecimientos de enseñanza privada pueden ser financiados por las colectividades públicas, por las colectividades religiosas o privadas o por todos a la vez. Las fundaciones sin ánimo de lucro pueden también, si ellas lo desean, crear establecimientos de enseñanza privada. La colectividad pública puede construir y mantener los edificios sin participar en los gastos de funcionamiento y sin participar en las decisiones al interior de los establecimientos. Otros por el contrario, especialmente los de carácter religioso son financiados completamente por las colectividades locales con una intervención directa en la dirección del establecimiento. Un tercer grupo lo conforma los « Special agreement schools » que son dirigidos y financiados por particulares en colaboración directa con la colectividad³⁵. El sistema educativo inglés está compartido entre el Poder central y las colectividades locales, los Concejos de administración y los maestros intervienen activamente en la gestión de la enseñanza. La enseñanza en las localidades está organizada de manera general por « the government » quien se ocupa de los programas, de la formación de los enseñantes y de la afectación de fondos. Después de 1988 la administración de la enseñanza primaria y secundaria, así que el nombramiento de maestros y el mantenimiento de los edificios escolares está a cargo de las colectividades locales. El país de Gales comparte el financiamiento de la

enseñanza privada con el poder central y las colectividades³⁶. En cuanto a Escocia, la participación local es más importante que en el resto de Inglaterra³⁷.

B. EL SISTEMA AMERICANO

Contrariamente a las ideas recibidas, los americanos tienen una legislación muy restrictiva en cuanto al financiamiento de la enseñanza privada por parte de las colectividades públicas. La primera enmienda a la Constitución Americana especifica: Congress shall make no law respecting an establishment of religion or prohibiting the free exercise thereof (No intervención del Congreso en los establecimientos religiosos ni prohibición a su libre ejercicio). Históricamente, la no-intervención del poder legislativo en las instituciones religiosas y la garantía de no-intervención en el libre ejercicio de la religión impidieron el desarrollo de una legislación laica, de esta manera se llegó a un principio de no-intervención del Estado en los establecimientos de enseñanza privada en los Estados Unidos³⁸.

Ha sido la Corte suprema de justicia quien a vigilado que la primera, la treceava y catorceava reformas de la Constitución americana concernientes a «La clause d'établissement» sean respetadas³⁹. Esta pretenden el respeto de la libertad de creencias con la no-intervención en las convicciones o manifestaciones religiosas de las personas. Este principio denominado «neutrality» a la americana impide que la enseñanza de carácter religioso sea financiada por fondos públicos. Así, las colectividades públicas no tienen el derecho de financiar de cualesquier manera la enseñanza privada, menos aún si sus enseñanzas encierran un carácter religioso. Claro está, como siempre los americanos buscan sus excepciones y por ello dos excepciones son aceptadas, especialmente las ayudas indirectas a los estudiantes y a las familias pobres y con las de-

ducciones de impuestos a los establecimientos que lo necesiten. En este sentido, la jurisprudencia parece ser muy estricta sobre el carácter religioso de la enseñanza, pero menos sobre el carácter social de la ayuda financiera, especialmente cuando se trata de material de estudio de los estudiantes de bajos recursos y de recompensas para los buenos estudiantes⁴⁰.

De otro lado, la fe americana es uno de los " principios fundadores de la federación americana " : oraciones antes de las comidas, sagrada misa del domingo y su célebre " Día de gracias " que se han convertido en valores sólidos de los americanos. Por ello se dice que antes que todo, los Estados Unidos es un país unido por la religión y diverso por su fuerte variedad cultural. Las Libertades de la enseñanza y de la religión se encuentran dentro de las más respetadas y gozan de grandes privilegios a nivel local. Los Estados de la federación organizan, por ejemplo, libremente sus programas educativos en acuerdo con los planes educativos generales del Estado federal. Dichos Estados pueden crear y financiar establecimientos religiosos bajo la condición de conservar un equivalente con la educación pública y que la ayuda financiera no represente una desventaja injustificada frente a la enseñanza pública⁴¹. La corte constitucional americana parece cada vez más abierta a este financiamiento, especialmente en lo que tiene que ver con el transporte escolar (Everson V. Board of Education 1947), los materiales de estudio (Board of Education V. Allen 1978), las exenciones fiscales (Waltz V. Tax commission 1970), deducciones fiscales o créditos para pagar impuestos (Muller V. Allen 1983) y las ayudas a las personas discapacitadas (Witters V. Washington department of services for the blind 1986). La corte es más severa en cuanto a las ayudas públicas directas a los establecimientos y a los maestros (Lemon V. Kurtzman 1971 et Aguilar V. Ferton 1985)⁴². Con el fin de preservar la paz racial dentro de los establecimientos públicos, los americanos se han acostumbrado a ser

³⁶ Informe de la Corte de cuentas del Presidente de la República, La descentralización y la enseñanza de segundo grado, J.O. febrero de 1985, p. 148.

³⁷ Mirar, J. Bell, op. cit.

³⁸ J. Zylberberg, « Laicidad... op. cit., p. 47.

³⁹ Las decisiones más recientes son comentadas por F. Moderne, « Algunos ejemplos extranjeros », en R.F.D.A., 1985, p. 687.

⁴⁰ Decisión de la Corte Suprema americana, Lee c/ Weisman 112, S. Ct. 2649 de 1992. Nota extraída de G. Scoffoni, « La escuela, la religión y la Constitución en los Estados Unidos », en Anuario internacional de justicia constitucional, París, Economica-P.U Aix-Marseille, 1996, p. 217.

⁴¹ Corte Suprema Americana, Pierce 1925, C/society of sisters, 268 US 510. Nota extraída de G. Scoffoni, Ibid., p. 221.

⁴² Ibid.

⁴³ Ch. Autexier, « Las manifestaciones de pertenencia religiosa en los establecimientos de enseñanza escolar alemana », en R.F.D.A. enero de 1991, p. 58 y La Administración de la enseñanza en R.F.A., Estudio de ciencia administrativa, L.G.D.J., Biblioteca de ciencias administrativas, 1975.

⁴⁴ Según el artículo 5 párrafo 3 « E arte y la ciencia, la investigación y la enseñanza son libres... La libertad de la enseñanza no dispensa de la fidelidad a la Constitución... C. Grewe et H. Oberdorff, Las Constituciones de los Estados de la Unión europea... op. cit, p. 25.

⁴⁵ J. Zyberberg, « Laicidad... op. cit, " p. 37.

⁴⁶ Salvo la Basse-Saxe que no integra la religión en el sistema educativo.

⁴⁷ Según el artículo 7 párrafo 1 « La totalidad de la enseñanza escolar está bajo el control del Estado... Según el párrafo 3 « La instrucción religiosa es una materia de enseñanza regular en las escuelas públicas con la excepción de las escuelas no confesionales. La instrucción religiosa es dispensada conforme a los principios de las comunidades religiosas, sin perjuicio del derecho de control del Estado. Ninguna enseñanza religiosa puede ser dispensada de manera obligatoria... C. Grewe et H. Oberdorff, Las Constituciones de los Estados de la Unión europea..., op. cit, p. 25.

⁴⁸ Según el artículo 7 párrafo 1 de la Constitución Alemana « La totalidad de la enseñanza escolar está bajo el control del Estado... Según el párrafo 4, « El derecho de fundar escuelas privadas es garantizado, las escuelas privadas que se substituyan a las escuelas públicas deben estar acreditadas por el Estado y son so-

muy religiosos en la casa, pero bastante laicos al interior de los establecimientos escolares. Ninguna religión es autorizada a manifestar sus convicciones en la escuela pública. El Estado no reconoce ninguna religión de Estado. Las vestimentas, los objetos y las manifestaciones de signos religiosos en la escuela son admitidos solamente si no perturban el orden público del establecimiento y si no son manifestaciones ostentatorias de discriminación étnica, social, profesional o sexual. De manera general la justicia americana es muy sensible a la manifestación de propagandas religiosas o políticas, causa de los mayores problemas de orden público entre grupos escolares pertenecientes a culturas raciales diferentes. Los cursos de religión son prohibidos en las escuelas públicas, pero se pueden autorizar dispensas para autorizar los estudiantes a asistir a fiestas religiosas.

II. LOS PAÍSES DEL NORTE DE EUROPA

Dentro de estos países de tradición nórdica encontramos dos sistemas muy interesantes como el alemán y el holandés que vale la pena resaltar.

Entre los países norte de Europa percibimos el sistema educativo alemán como un sistema público que respeta la libertad religiosa y brinda a la mayoría de establecimientos una instrucción religiosa. En este país, como en Bélgica, el principio general de tolerancia (Gebot der toleranz)⁴⁹ es la base del respeto de las manifestaciones religiosas en la escuela. La libertad de enseñanza es reconocida por la ley fundamental del 23 de mayo de 1949⁴⁴. El país alemán no conoce laicidad porque el poder central siempre estuvo acompañado de una fuerte hegemonía religiosa⁴⁵. La enseñanza religiosa es obligatoria en los establecimientos públicos en aplicación del principio de obligatoriedad de los cursos de religión dentro de los programas estatales, dentro de los parámetros

establecidos por el Concordato alemán⁴⁶. Pero este principio no es absoluto, es posible de substituirlo por cursos de enseñanza moral y cívica si los padres o el estudiante mayor de 14 años lo solicitan⁴⁷. El sistema educativo es controlado por el Estado federal, pero organizado por los Länder quienes lo administran y lo gestionan. Según el artículo 7 párrafo 2 de la Constitución alemana « Las personas investidas de autoridad parental tienen el derecho de decidir sobre la participación de sus hijos en la instrucción religiosa »⁴⁸. Según el párrafo 3 del mismo artículo « La instrucción religiosa es una materia regular de enseñanza en las escuelas públicas, con la excepción de las escuelas no confesionales. La instrucción religiosa es impartida conformemente a los principios de cada comunidad religiosa, sin perjuicio del derecho que tiene el Estado de controlar. En Alemania, ninguna enseñanza religiosa puede ser impartida contra la voluntad de la persona que la recibe y además se reconoce como principios constitucionales la libertad de creencia, de conciencia y de profesión de fe (artículo 4). Al mismo tiempo se reconoce el principio de libertad de opinión (artículo 5), la libertad de los padres de escoger libremente la enseñanza de sus hijos (artículo 6) y la libertad de enseñanza (artículo 7 párrafo 4). De forma positiva, el Estado alemán favorece igualmente la noción de neutralidad religiosa, política o filosófica en la escuela. Es decir, diferente a la noción negativa que maneja Francia de la laicidad, donde no se financia ningún culto, la noción de neutralidad escolar en el Estado alemán es más un reconocimiento de todas las actividades religiosas que un desconocimiento o ignorancia. En Alemania la escuela puede ser confesional, multiconfesional, laica o mixta según la organización que el Länder quiera darle a la enseñanza. En Baviera y en Sarre por ejemplo la enseñanza es ampliamente atribuida a las confesiones religiosas. En Brama y Berlín, las iglesias organizan ellas mismas sus enseñanza de acuerdo a sus creencias puesto que el artículo 141 permite moldear el artículo 7-III que exige

la aplicación del principio de obligatoriedad religiosa en todas las escuelas públicas. Esto debe complementarse con una antigua legislación de principios de siglo, especialmente el artículo 140 de la ley fundamental del 23 mayo de 1949 que debe ser complementado con ciertos artículos de la Constitución de Weimar de 1919 que están todavía en vigencia, especialmente el artículo 137 que dispone que no puede existir en Alemania una iglesia de Estado. Cada sociedad religiosa regula y administra sus enseñanzas con autonomía, con los límites anteriormente vistos.

El artículo 141 de la Constitución alemana dispone del mismo modo que en la medida de lo posible, cuando una necesidad de culto religioso se presenta en la armada, en los hospitales, en los establecimientos penitenciarios o en los otros establecimientos públicos, las sociedades religiosas están autorizadas para oficiar actos de carácter religioso, con la salvedad que todo principio de obligación está excluido. En los Länder de Baden-Wurtemberg, Baviera, Hesse, Rhonania, Palatinado y Sarria los cursos obligatorios de ética reemplazan la enseñanza que en principio es religiosa si los padres de familia o los alumnos mayores de 14 años lo solicitan. En principio todas las religiones pueden ser tomadas en cuenta por las autoridades públicas. Ciertos Länder como la Baviera brindan cursos de islam para la comunidad turca. La libertad y el pluralismo son las reglas educativas institucionales que se combinan con la noción de neutralidad. De esta manera, el porte de signos distintivos de pertenencia religiosa o las dispensas de asistencia a la escuela, en días festivos religiosos, para ciertos estudiantes que pertenecen a ciertas culturas, no generan conflictos mayores puesto que los directores de establecimiento tienen la libertad de fijar las reglas de organización interna de los establecimientos teniendo en cuenta de todas maneras las exigencias culturales y religiosas de cada comunidad escolar. La organización del sistema escolar pertenece generalmente a los Länder, dejando siempre la posibilidad abierta para que el Estado federal

pueda intervenir. Esta diversidad de organización genera una diversidad de financiamiento, no solamente al interior de la enseñanza pública confesional o multiconfesional, sino también al interior de la enseñanza privada. Además, los Länder tienen la obligación de asegurar las condiciones de existencia de la enseñanza⁴⁹ puesto que los establecimientos de enseñanza privada son financiados mayoritariamente por estas localidades y por los padres de familia⁵⁰. Como en Inglaterra, los Länder se ocupan principalmente de los gastos que tienen que ver con el tratamiento de los maestros, dejando a las familias los gastos de funcionamiento. El Estado puede intervenir paralelamente en ciertos casos y puede ocuparse de los gastos sociales y de las pensiones de los instructores. En lo que tiene que ver con los gastos inmobiliarios, los equipos y los implementos educativos, son las colectividades locales las que se ocupan. Según el prestigioso Tribunal constitucional federal alemán los Länder tienen la obligación de asegurar las condiciones de existencia de los establecimientos privados. Dentro de esta obligación el imperativo del principio de igualdad se impone, especialmente en lo que tiene que ver con la repartición de subsidios⁵¹. Los establecimientos financiados por los Länder o por el Estado llenan el rol educativo que la Constitución ha asignado a los establecimientos públicos⁵².

El sistema de enseñanza de los Países Bajos no ha cambiado mucho desde 1917 cuando se alcanzó la paz escolar. Según la Constitución holandesa del 17 de febrero de 1983, dispone en su artículo 23 numeral 1, que el Estado vela de manera constante sobre la enseñanza⁵³. Según el numeral 4 cada comuna debe asegurar la enseñanza pública primaria con un número suficiente de escuelas. Derogaciones a dicha regla son admitidas por la ley. El alinea 6 del mismo artículo impone la calidad de la enseñanza tanto pública como privada cuando se está financiada enteramente por el tesoro público. Un principio de igualdad de tratamiento entre los dos establecimientos se impone⁵⁴. En su artí-

metidas a las de los Länder. La acreditación debe ser deliberada cuando la enseñanza que se imparte en la escuela privada no es inferior a aquella que se imparte en escuela pública y además que sea equivalente en cuanto a programas, instalaciones y formación científica del personal educativo, ni tampoco favorecen una segregación de los estudiantes fundada en cuestiones de fortuna de los padres. La acreditación debe ser negada si la situación económica y jurídica del personal de enseñanza no está suficientemente asegurada. Según el párrafo 5 « Una escuela primaria privada no debe ser autorizada si a la administración de la institución pública reconoce un interés pedagógico particular o si las personas investidas de la autoridad parental piden la creación de una escuela intraconfesional, confesional o filosófica y que no existe escuelas primarias públicas de ese genero en la Comuna donde se pide la autorización... Voir, Las Constituciones de los Estados de la Unión Europea..., op. cit., p. 25.

⁴⁹ Mirar, O. Jouanjan, « La escuela, la religión y la Constitución en Alemania », en Anuario internacional de justicia constitucional, P.U d'Aix-Marseille, 1996, p. 150.

⁵⁰ Según el artículo 6 párrafo 2 « Levantar y educar los hijos es un derecho natural de los padres y una obligación que les corresponde de manera prioritaria. La comunidad pública vigilará la manera como se cumplen esas disposiciones... C. Grewe et H. Oberdorff, Las Constituciones de los Estados de la Unión europea...op.cit, p. 25.

⁵¹ Decisiones de la Corte constitucional alemana, en B Verw G E, tomo 75, p. 40 y B verw GE, tomo 74, p. 134. Estas decisiones están en perfecto acuerdo con aquellas

proferidas por el tribunal administrativo alemán que considera el 11 marzo de 1966 que el derecho de crear escuelas privadas le corresponde a los Land así como aquel de financiamiento. Lo que no impide el financiamiento y la subvención por las colectividades públicas estatales, en todo caso de figura ese financiamiento no puede sobrepasar 85% de las necesidades del establecimiento. Decisión, en B verw GE, tomo 23, p. 347 y B verw GE, tomo 27, p. 360. Notas extraídas de O. Jovanjan, « La escuela, la religión y la Constitución en Alemania » en Anuario internacional de justicia constitucional, Paris, P.U. Aix-Marseille, 1996, p. 151.

⁵² CH. Starck, « La base constitucional del derecho escolar » en R.F.D.C., n° 5, 1991, p. 55. Es el mismo sistema que Francia conoció en 1833 con la ley Guizot.

⁵³ Sin que el Estado pierda sus derechos en materia de financiamiento. Según el artículo 23 de la Constitución de los Países Bajos, « La enseñanza puede ser dispensada libremente, sin perjuicio de las personas públicas. El tesoro público puede financiar enteramente una parte de la enseñanza primaria privada general, secundaria y superior. . .Mirar, C. Grewe et H. Oberdorff, Las Constituciones de los Estados de la Unión europea, op. cit., p. 358.

⁵⁴ Ibid., p. 252.

⁵⁵ Ejemplo extraño del artículo de J. Eluhl *La controversia escolar*, op. cit., p. 109.

culo 23 parágrafo 2 se determina que la enseñanza puede ser dispensada libremente por los particulares, bajo reserva de la vigilancia de los poderes públicos. Este artículo deja al legislador la responsabilidad de la organización de este tipo de enseñanza. Aquel debe determinar las relaciones entre los dos tipos de enseñanza dentro del respecto de toda religión o de convicciones diferentes. A diferencia de la mayoría de los sistemas europeos, los Países Bajos tienen un sistema educativo mayoritariamente privado, que cubre los tres niveles de enseñanza. Existe el mismo caso en la enseñanza superior, donde el Estado financia completamente la universidad protestante de Amsterdam, la cual acoge 20 000 estudiantes más que la universidad del Estado y además puede expedir diplomas que tienen un reconocimiento nacional⁵⁵. El principio de tolerancia y de paridad de tratamiento entre los dos sistemas de enseñanza han permitido una colaboración estrecha entre el gobierno central y los establecimientos de enseñanza privada. Las colectividades locales tienen una larga competencia para ocuparse de la enseñanza religiosa. El poder central financia, en la mayor parte de los casos, los salarios de los profesores, la construcción de los edificios educativos y los equipos que necesitan los estudiantes y profesores. Los otros gastos que tienen que ver con el funcionamiento y las inversiones están al cargo de las colectividades locales. Como en la mayoría de los países europeos, la organización de la enseñanza corresponde al poder central, en cambio, la administración y la gestión están bajo el control local. *Los establecimientos de enseñanza privada son financiados de la misma forma que los establecimientos de enseñanza pública y ciertas escuelas privadas obtienen directamente el financiamiento del Estado.*

En conclusión, en la mayoría de los países europeos son admitidos de manera general los principios de libertad de conciencia, de tolerancia y de enseñanza. La no discriminación de

sexo, raza o creencia religiosa está consagrada en casi todas las constituciones. Pero, pocos países han inscrito en la Constitución, como lo hizo Francia, el principio de laicidad del Estado. Por el contrario, un gran número de países reconocen en igualdad de condiciones tanto la enseñanza religiosa como la enseñanza pública. Alemania, Inglaterra, Italia, Bélgica, entre otros reconocen la enseñanza religiosa obligatoria al interior de la escuela pública, con la posibilidad de dispensas para seguir una educación moral y cívica. Estos países inscriben en la Constitución no solamente la obligación del Estado o de las colectividades locales de financiar la enseñanza religiosa, sino también la obligación de respetar el principio de paridad entre las enseñanzas pública y privada. Ciertos países como Alemania han adoptado en sus textos fundamentales el carácter de « Necesidad académica o pedagógica » como criterio primordial al momento de certificar un establecimiento de enseñanza privada. El principio general de tolerancia es también una constante en los países como en Bélgica, Alemania o España. Dichos países han adoptado una noción muy amplia de la laicidad, es decir una participación activa de la religión en las escuelas. En Alemania e Inglaterra no conocen la noción de laicidad escolar como en Francia. En Italia y en España, el principio es aceptado, pero es ampliamente debilitado por los acuerdos concordatarios que son muy favorables a la enseñanza religiosa católica.

Se pregunta entonces si la nueva actitud de la justicia francesa frente a la laicidad es una nueva concepción de laicidad que recoge la evolución que se ha operado en la mayoría de los países europeos. La posición francesa se inscribe como en Bélgica o en Alemania dentro de una noción de tolerancia a favor de las diferentes religiones. Este principio no está lejos del principio inscrito en lo que hoy se denomina en Europa como enseñanza contractual, según la cual, los establecimientos privados, religiosos o no reciben financiamiento de las entidades públicas bajo la condición de respe-

tar las reglas generales que guían la enseñanza pública, es decir una enseñanza republicana impartida por un establecimiento privado, hoy denominado « De carácter propio ». En realidad, la enseñanza contractual no reemplaza la enseñanza pública, pero no podría afirmarse que la completa ? No colabora ella con el servicio público de la enseñanza ? Si desde ahora, los establecimientos de enseñanza privada pueden ser financiados por las colectividades públicas «La Educación nacional se agranda asociando a su obra una minoría de establecimientos de un tipo particular, y el carácter religioso de ciertos de entre ellos atesta en nuestros días, con poco de gastos y sin inconvenientes mayores para la enseñanza pública, un liberalismo que es un ejemplo para el Mundo»⁵⁶. La ley Debré de 1959 que autoriza este tipo de contratos, es el punto de partida para llegar algún día a establecer una legislación abierta de integración entre los otros sistemas de enseñanza y el servicio público, también para una mejor colaboración entre las instituciones, y por que no, para llegar a un respeto mutuo entre los diferentes actores educativos. La evolución hacia una noción europea de la laicidad debe beneficiar ampliamente calidad de vida de los estudiantes, en armonía y mejorando las condiciones de trabajo escolar, así algunos decidan quedarse separados del sistema por razones de convicción política y de creencias religiosas diversas. Las colectividades locales serán sin duda el motor principal de esta evolución.

Esto es muy posible, si se tiene en cuenta que en la mayoría de los países mencionados la enseñanza es una competencia que compete principalmente las colectividades locales que se ocupan no solamente del financiamiento de la enseñanza pública sino también privada. Hoy en día, cuando Francia se prepara a la integración europea, su diferencia con los demás países se hace más marcada, por que la mayoría de los países vecinos de tradición latina o anglosajona, la enseñanza religiosa es ampliamente financiada por las colectividades públicas. Según el informe de la Cita de cuentas francesa de 1995, que cita

un estudio de la OCDE (Organización para el fomento de la cultura el desarrollo y la educación) en 1991, Francia está clasificado dentro de los países de Europe donde el financiamiento de la enseñanza privada es más centralizado. Entre más al sur esté ubicado el país en Europa, más centralizado y menos financiamiento a la educación privada se proporciona y entre más se ubique en el norte más descentralizado y mejor financiamiento se encuentra. En el primer grupo que comprende Portugal, Grecia y España, la casi totalidad del financiamiento de la enseñanza privada está garantizada en mayor parte por el Estado central. Existe algunas excepciones en Italia, en Portugal y en España cuando las colectividades locales intervienen para financiar, sea una parte de los gastos de los establecimientos de enseñanza privada, sea la totalidad de gastos, pero sólo en ciertos casos. Un caso excepcional lo constituye Italia donde la Constitución prohíbe expresamente al Estado el financiamiento. Por el contrario en el segundo grupo de países, especialmente Alemania y el Reino Unido, Suiza y los Países Bajos se encuentra una descentralización acentuada en materia de enseñanza privada. En esta región, las colectividades locales financian la enseñanza privada con más autonomía. Así vemos como en Alemania los Länder asumen las cargas de construcción, de reparación y de entretenimiento de los edificios y de su equipamiento. Igualmente, los Países Bajos, las colectividades locales pueden remunerar los profesores. En el Reino Unido se comparten competencias el poder central y las colectividades locales. En ciertos casos particulares como el Belga, las regions se encargan de la totalidad del financiamiento de la enseñanza privada. Se mencionan algunos casos aislados como Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo e Irlanda que son sistemas educativos muy centralizados en materia de financiamiento de la enseñanza privada. En Dinamarca, por ejemplo, el financiamiento está distribuido entre los tres niveles territoriales. Estos modelos son alejados de los otros sistemas, pero son sistemas de mucho inte-

⁵⁶ M. Debré, Al servicio de la Nación, París, 1963, Stock, p. 128.

⁵⁷ F. Rubio LLorente, « Las relaciones entre el Poder central y los poderes territoriales en la jurisprudencia constitucional, Rapport general de la VI Conferencia de los Tribunales constitucionales europeos », R.F.D.A., enero-febrero 1986, p. 1.

⁵⁸ B. Toulemonde, Pequeña historia..., op. cit., p. 233 et 264.

⁵⁹ J-M. Pontier, « Las regiones...op. cit., p. 301.

rés. Si fuéramos a identificar el sistema Danes por ejemplo lo podríamos asociar al sistema de financiamiento francés, donde el financiamiento de la enseñanza primaria está reservado a las comunas, el de la secundaria a los departamentos o a las regiones y la enseñanza superior al Estado. Se aproximaría más a los sistemas de los países del sur de Europa puesto que guarda un cierto control en la organización y el financiamiento de la enseñanza.

De manera general, en la mayoría de países centralizados las relaciones entre el Estado y las colectividades locales en materia de enseñanza son muy complejas. La repartición de competencias es el resultado de un proceso histórico-político propio de cada país. Por el contrario, en la mayor parte de los países descentralizados, las colectividades locales han resuelto constitucionalmente sus competencias con el Estado. Para la mayoría de los sistemas estudiados, el Estado guarda la dirección general de la enseñanza y las colectividades locales su financiamiento⁵⁷. En tiempos de descentralización podemos decir que, la deslocalización del financiamiento de la enseñanza privada no es la sola ni la mejor solución para resolver conflictos scolaires, puesto que la descentralización no favorece en sí misma la libertad de escoger la educación de los hijos, ella no favorece tampoco el acercamiento entre las autoridades públicas, los usuarios del servicio público de la enseñanza, sin embargo ella aporta más que lo que limita. Un poder local de la enseñanza puede generar numerosos beneficios para las colectividades, es tal vez deseable, a veces necesario para poder tomar decisiones rápidamente y sin mucha intervención de Estado. La descentralización actual que aplica Francia es incompleta, está combinada con una desconcentración administrativa que vuelve la enseñanza más compleja y más compleja. La verdadera descentralización que se espera es la de gestión, de administración y de una verdadera decisión local para que los programas, el financiamiento y la nominación de los maestros se haga desde la locali-

dad en función de sus necesidades y de sus capacidades. La libertad local para tomar decisiones se presenta todavía en muchos países de Europa, entre ellos Francia, muy limitada por la presencia de un representante del Estado que es informado cada vez que se debe tomar una decisión importante. La complejidad de los sistemas centralizados y el acrecentamiento de las autoridades de control han vuelto más difícil el sistema de transferencias de competencias y de recursos financieros, en algunos países europeos, como en Francia, la descentralización con una verdadera autonomía en los manejos de la enseñanza es un sistema que falta por perfeccionar. La situación es hoy en día paradójica en el país de las luces, como lo hace ver Bernard Toulemonde, funcionario del ministerio de la educación en Francia « Se pretende acrecentar la autonomía de los liceos y de los colegios, pero se obtiene a cambio la multiplicación de tutelas, lo que genera un sistema complejo y costoso (...) la repartición de competencias entre el Estado y las colectividades locales parece hoy en día un mecanismo de muñecas rusas »⁵⁸.

A pesar de los límites, es fuertemente aceptado que la descentralización administrativa en materia de enseñanza, así esté muy limitada, representa un avance incontestable para el futuro desarrollo de las colectividades que deseen más libertad en la gestión de sus recursos. En Francia, uno de los modelos educativos de Europa, se debate hoy en día la reforma de las transferencias y de las competencias en materia de enseñanza. Al comienzo del tercer milenio, es el momento de determinar de una vez por todas cuales son los alcances de la descentralización y asumir todas sus consecuencias para que se le permita a las colectividades locales una verdadera autonomía, sin que por ello el Estado se descargue de sus obligaciones que en este campo le competen; lo que permitiría una mejor coherencia de gastos, una mejor inversión y un mejor desarrollo del sistema de financiamiento de la enseñanza en general⁵⁹.