

FRANCIA

1) EL SISTEMA EDUCATIVO

a) La enseñanza preescolar

En Francia, los niños de 3 a 6 años van a la *escuela maternal* —una institución mixta que hace las veces de jardín de infancia y parvulario—, que no es obligatoria. Se trata de una escuela pública, que acoge a los niños de manera gratuita durante todo el día, y que se divide en tres secciones. El personal docente está compuesto por maestros formados tanto para el grado pre-elemental como para el elemental.

b) Enseñanza primaria y enseñanza secundaria inferior

En Francia, la educación es obligatoria desde los 6 hasta los 16 años. Todos los niños van a la *escuela primaria* desde los 6 hasta los 11 años. Esta enseñanza de primer grado abarca cinco cursos. La escuela maternal y la escuela primaria forman una unidad, la *escuela elemental*, que se divide en tres ciclos. Tras la escuela primaria, los alumnos franceses van durante cuatro años —por lo tanto, hasta la edad de 15 años— al *colegio (collège)*, un centro de enseñanza secundaria básica. La transición se efectúa sin examen específico. El primer ciclo de la enseñanza secundaria uniformizada abarca los cuatro cursos 6º, 5º, 4º y 3º. Todos los alumnos reciben la misma enseñanza durante estos cuatro años, de manera que con frecuencia se denomina a la enseñanza secundaria inferior “colegio único” (enseñanza secundaria uniformizada). Al finalizar el 3º curso, los alumnos realizan un examen idéntico a escala nacional y acaban su formación en el colegio con el *certificado de estudios (brevet)*. Este examen es obligatorio para todos los alumnos pero no cualifica para una profesión futura.

La formación en un colegio se divide en dos ciclos pedagógicos, de dos años cada uno: un ciclo de observación (constituido por los cursos 6º y 5º) y un ciclo de orientación (que abarca los cursos 4º y 3º), subdividido en ramas general y tecnológica.

En la enseñanza pública, los padres están, en general, obligados a matricular a sus hijos en el colegio de la zona escolar de su domicilio.

Normalmente, los alumnos asisten al colegio durante cuatro años. No obstante, al cabo de dos años pueden optar por ramas de orientación profesional. Los alumnos de 14 a 16 años que tras finalizar el 5º curso deseen recibir un curso de orientación profesional, pueden optar bien por los *cursos preprofesionales de nivel (C.P.P.N.)* o bien por los *cursos preparatorios de aprendizaje (C.P.A.)*. El objetivo de los cursos *C.P.P.N.* es ayudar a los niños de al menos 14 años a elegir una profesión; este apoyo se concreta en información acerca de diferentes especialidades profesionales y en la oportunidad de evaluar sus aptitudes en estos ámbitos. Los cursos *C.P.A.* están pensados para los niños de 14 a 15 años que ya han elegido una profesión. Estos alumnos reciben enseñanza y formación que son impartidas de manera alternativa en la escuela y en una empresa.

c) Enseñanza secundaria superior

Es en el instituto (*lycée*), por lo tanto aproximadamente a la edad de 15 años, donde los alumnos deciden optar por una formación profesional o por continuar con sus estudios. Existen tres ramas: la rama general, la rama tecnológica y la rama profesional.

- La rama general: asistencia a un *instituto de enseñanza general*

En el instituto de enseñanza general, la escolaridad se organiza en tres años (cursos de segundo, primero y último curso) en el segundo ciclo de enseñanza secundaria. Estos institutos acogen a alumnos que han asistido a un colegio durante cuatro años y los preparan para el examen de *bachillerato general (baccalauréat général)* de la enseñanza de segundo grado.

- La rama tecnológica: asistencia a un *instituto de enseñanza tecnológica*

Este instituto acoge también a alumnos que han asistido a un colegio durante cuatro años y los prepara para el examen de *bachillerato tecnológico (baccalauréat technologique)* en tres años.

No obstante, la mayoría de los institutos ofrecen tanto la rama general como la tecnológica. Durante el primer año, los alumnos reciben la misma enseñanza en los institutos de enseñanza general y tecnológica. Los que deseen dejar la escuela tras la finalización de la escolaridad obligatoria de diez años solo asisten, por lo tanto, al primer año del segundo ciclo de secundaria (2º curso). Tras la finalización de este año escolar, se realiza una distinción entre la rama general y la rama tecnológica. Por lo tanto, solo tras la finalización del 2º curso tiene lugar una importante especialización en forma de opciones prioritarias que pueden elegirse entre las disciplinas propuestas (opción entre tres series generales que conducen al bachillerato general y siete series tecnológicas que conducen al bachillerato tecnológico).

Los exámenes de bachillerato son exámenes nacionales centralizados.

- La rama profesional: asistencia a un *instituto de enseñanza profesional (L.E.P.)*

El *L.E.P.* propone dos ramas de formación y está dirigida:

- a alumnos que proceden del 5º curso de un colegio, que han asistido al curso preprofesional de nivel o al curso preparatorio de aprendizaje, y que tienen 14 años como mínimo;
- a alumnos que proceden del 3º curso de un colegio (es decir, tras cuatro años de escuela) y que, tras dos años suplementarios en el marco de una formación profesional general a tiempo completo, desean obtener bien un *certificado de estudios profesionales (B.E.P.)* o bien un *certificado de aptitud profesional (C.A.P.)*.

El programa de enseñanza del *L.E.P.* conjuga disciplinas de formación general y asignaturas prácticas y teóricas, con prácticas de formación en empresas. El alumno puede recibir igualmente una formación profesional o una formación tecnológica en los *institutos de enseñanza agrícola*.

Tras un *B.E.P.* o un *C.A.P.*, los alumnos que así lo deseen pueden preparar en dos años un examen de bachillerato profesional.

Los *centros de formación de aprendices (C.F.A.)* permiten obtener los mismos diplomas que en todas las formaciones escolares técnicas y profesionales a tiempo completo. La formación teórica se imparte en los *C.F.A.*, la formación práctica tiene lugar en una empresa con la que el aprendiz firma un contrato de formación.

Como consecuencia del traspaso de competencias a las regiones de la formación profesional continua y del aprendizaje, en vigor desde 1983, el sistema es ahora extremadamente complejo. A ello se añade el hecho de que, en el marco de la política de descentralización seguida por el Gobierno francés —que aspira fundamentalmente a reforzar las competencias de las regiones—, algunas de éstas, como el Departamento de Ródano-Alpes, se esfuerzan por obtener la total responsabilidad de la formación profesional por un periodo experimental de cinco años.

d) Enseñanza superior

La enseñanza superior puede dividirse en tres ramas principales y, en la actualidad, Francia cuenta con 86 universidades, 3 Institutos Universitarios de Tecnologías y varias Grandes Escuelas. Todos los titulares de un diploma de bachillerato (*baccalauréat* o *bac*) pueden realizar estudios superiores, pero son las universidades las que deciden acerca de la admisión de sus estudiantes. En cuanto a los procedimientos de admisión de las Grandes Escuelas, son particularmente estrictos.

Existe igualmente una formación profesional de nivel superior, por ejemplo, la impartida por los numerosos Institutos Universitarios de Tecnología dependientes de las universidades. No obstante, hay que indicar que el sistema es también muy complejo en este ámbito, en razón del traspaso de competencias a las regiones.

2) TIPOS DE CENTROS DE ENSEÑANZA

La gran mayoría de los alumnos asiste a escuelas que dependen del Ministerio encargado de la Educación Nacional. Por su parte, los alumnos discapacitados tienen la posibilidad de seguir una escolaridad en instituciones médico sociales, que dependen del Ministerio de Sanidad.

Además del medio escolar ordinario, existen sistemas de escolaridad adaptada, destinados a niños que presentan necesidades educativas especiales. Con frecuencia, están integrados en las escuelas primarias y secundarias, como los *cursos de integración escolar (C.L.I.S.)* o las *secciones de enseñanza general y profesional adaptada (S.E.G.P.A.)*. Pero la enseñanza escolar especial se imparte igualmente en instituciones especializadas, que dependen del Ministerio de Sanidad.

Las escuelas que dependen del Ministerio encargado de la Educación Nacional pueden ser públicas o privadas. Desde 1954, las escuelas privadas pueden optar por celebrar un contrato con el Estado. Este contrato las sitúa bajo la tutela del Estado y les permite, en contrapartida, recibir ayudas financieras. A las escuelas privadas que han concluido un contrato con el Estado asiste alrededor del 15 % de los alumnos en el primer grado y el

20 % de los alumnos en el segundo grado. Este porcentaje no ha evolucionado desde hace muchos años. La mayoría de las escuelas privadas son establecimientos religiosos, principalmente católicos. Su labor está sometida a una serie de requisitos (cualificación del personal docente, programas de enseñanza). Las escuelas no reconocidas por el Estado acogen a menos de 50 000 alumnos y sus padres deben participar en gran parte en la financiación de la educación de sus hijos.

3) COMPETENCIAS EN MATERIA EDUCATIVA

Francia es tradicionalmente un país muy centralizado y el Estado conserva un papel determinante en materia de política educativa. Posee las responsabilidades fundamentales en la elaboración y la aplicación de la política en materia de educación y de los programas de enseñanza aplicables en todo el país. Situado en París, el Ministerio encargado de la Educación Nacional (“Ministerio de Educación Nacional, Enseñanza Superior e Investigación”) planifica, orienta y dirige el sistema de enseñanza pública, ocupándose al mismo tiempo del control de los establecimientos privados de enseñanza. El Ministerio encargado de la Educación Nacional y la Administración bajo su autoridad fijan el estatus y las reglas de funcionamiento de los establecimientos de enseñanza así como, de manera detallada, asignatura por asignatura, los programas de estudios en cada nivel escolar. Proporcionan orientaciones pedagógicas, organizan los exámenes, y se ocupan de la contratación, formación y remuneración del personal docente, que goza en su gran mayoría del estatus de funcionario del Estado y recibe formación en establecimientos de enseñanza superior especiales.

Hace aproximadamente 20 años, Francia emprendió el camino de la desconcentración y la descentralización. La desconcentración significaba que se atribuiría un número elevado de competencias en materia de gestión del personal docente a las direcciones externas del Ministerio encargado de la Educación Nacional: Francia se divide en 30 *academias* (circunscripciones encargadas de la inspección y la administración del sistema educativo de varios departamentos, en general cuatro o cinco), dirigidas cada una de ellas por un rector que representa al ministro. Los rectores son responsables del funcionamiento del sistema escolar en la región geográfica de su competencia y reciben cada año un conjunto de dotaciones, concedidas por la Administración central (en forma de puestos de trabajo, es decir, un número concreto de puestos de maestro), que ellos mismos asignan a los diferentes centros de enseñanza (en forma de cupos horarios). Desde 1999, los rectores son igualmente responsables de los traslados y de la puesta a disposición del personal dentro de su respectiva circunscripción. Todas las academias disponen de las mismas estructuras administrativas, con un inspector de academia, diferentes consejos territoriales y representantes regionales de fundaciones, servicios de información, asesoramiento y salud escolar.

A nivel local, la descentralización ha tenido también como consecuencia que los agentes in situ, en particular los directores de escuela, han gozado de más libertad y de un margen de maniobra superior. Contrariamente a las escuelas primarias, los colegios e institutos se han transformado en *centros públicos de enseñanza del ámbito local* (*établissements publics locaux d'enseignement, E.P.L.E.*). Este estatus ha permitido otorgar a estas escuelas una responsabilidad superior y, por lo tanto, una mayor libertad en la utilización de los fondos públicos que se les otorgan, así como el derecho a explotar nuevas formas de financiación privada. Progresivamente, han adquirido

asimismo una autonomía pedagógica que les ha permitido dotarse de un perfil individual, desarrollando sus propias modalidades de aplicación de los objetivos y contenidos de los programas nacionales. Esta autonomía les permite adaptarse mejor a los alumnos y ofrecerles las respuestas correspondientes a sus necesidades.

Por otra parte, las leyes de descentralización de 1982 y 1983 han reforzado de manera significativa el papel de las asambleas elegidas de las colectividades territoriales — asambleas regionales, departamentales y municipales—, que disponen de fondos propios elevados. Actualmente, participan en un 20 % en el total de los gastos en materia de educación.

Cada entidad territorial es responsable de un nivel de educación. Los municipios son responsables del acondicionamiento de las escuelas maternas y primarias, así como de la utilización de sus fondos presupuestarios. Se hacen cargo igualmente de la financiación del personal no docente. Los departamentos asumen la responsabilidad de la construcción y el mantenimiento de los colegios, y financian el transporte escolar. Las regiones asumen la misma responsabilidad respecto a los institutos y participan en la programación escolar (planes regionales de educación, planes de inversiones).

4) FINANCIACIÓN DE LOS CENTROS DE ENSEÑANZA

En Francia, conforme a las leyes de descentralización de 1982 y 1983, la responsabilidad en materia de inversión y funcionamiento se ha transferido a los departamentos en lo que concierne a los colegios (primer ciclo de segundo grado o enseñanza secundaria inferior), y a las regiones por lo que se refiere a los institutos (segundo ciclo de segundo grado o enseñanza secundaria superior); los municipios conservan las mismas responsabilidades con relación a la enseñanza primaria. Las colectividades locales asumen las decisiones relativas al volumen y la financiación de los fondos destinados a los gastos de funcionamiento e inversión. Estos últimos están constituidos por créditos de equipamiento destinados a las medidas constructivas (nuevas construcciones, transformaciones y extensiones, grandes obras de reparación) y a los materiales. El Estado —o, más bien, la autoridad máxima en materia de educación, es decir, el Ministerio de Educación Nacional— continúa aportando los recursos humanos para el personal docente. Por lo tanto, es siempre el Estado quien contrata y remunera a este último. Esta regla se aplica igualmente al personal no docente en el segundo grado (una nueva fase de descentralización iniciada muy recientemente prevé, no obstante, el traspaso de estas responsabilidades a las regiones y a los departamentos). En el primer grado, por el contrario, están previstos otros procedimientos para el pago de los salarios del personal no docente, procedimientos más bien comparables en su conjunto a las reglamentaciones de los gastos de funcionamiento. Por lo tanto, los salarios corren a cargo de los municipios.

En lo que concierne a la financiación de las escuelas en el segundo grado, las regiones y los departamentos reciben una dotación general de descentralización y una dotación específica en el ámbito de la inversión: la *dotación regional de equipamiento escolar (D.R.E.S.)* para los institutos, y la *dotación departamental de equipamiento de los colegios (D.D.E.C.)*. Las dos entidades territoriales completan estas subvenciones con sus propios fondos. En el primer grado, los municipios definen sus propios criterios para la distribución de los recursos financieros.

Habida cuenta de las modalidades de atribución de los fondos a las escuelas, estas últimas disponen de una cierta libertad. En el primer ciclo de secundaria, la autonomía de los colegios se extiende, por ejemplo, a la gestión de los recursos de personal y funcionamiento. Desde 1985, los colegios reciben sus recursos de personal docente en forma de dotaciones horarias globales (cupo global de horas para el personal docente), fijan ellos mismos el volumen de horas de clase, eligen las asignaturas facultativas y determinan el tamaño de las clases. De esta forma, pueden modelar su perfil pedagógico de manera relativamente autónoma, pero no disponen de margen de maniobra financiera alguno. El mismo proceso se aplica a los recursos destinados a los gastos de funcionamiento, incluido el personal de gestión y administración, ámbito en el que los colegios reciben una dotación global de fondos para los gastos de funcionamiento en sentido amplio, que abarcan el funcionamiento básico administrativo y pedagógico, así como el mantenimiento. En todo el segundo grado, las compras de bienes materiales y servicios son responsabilidad de las propias escuelas. En el primer grado, por el contrario, los fondos necesarios para los gastos de funcionamiento son gestionados por los municipios.

La financiación de las escuelas privadas con contrato con el Estado es comparable, en Francia, a la financiación de las escuelas públicas, en particular en lo relativo a la financiación de los costes de personal y los gastos de funcionamiento. Los volúmenes son los mismos, pero los gastos de inversiones están subvencionados en menor medida en los centros privados con contrato que en los centros públicos.

La asistencia a las escuelas públicas en Francia es gratuita. En los establecimientos “con contrato”, dada la importante financiación del Estado, los gastos de escolaridad (gastos de matrícula) son, en general, poco elevados en comparación con los centros privados no subvencionados.

Francia intenta elevar el nivel de rendimiento de determinados grupos con problemas a través de diversas medidas de orden organizativo y pedagógico. Hay que mencionar en particular las *zonas de educación prioritarias (Z.E.P.,* ámbitos clave de la política de educación), localizadas en sectores sociales sensibles. Las escuelas situadas en estas zonas reciben recursos complementarios y sistemas de apoyo.

Los colegios e institutos están autorizados para utilizar recursos suplementarios procedentes de fuentes de financiación no públicas. Entre ellas, encontramos la recaudación de fondos resultantes del alquiler de instalaciones escolares, del suministro de determinadas prestaciones de servicios, de la organización de eventos y de otras formas de recaudación de fondos; pero también los fondos obtenidos gracias a patrocinios, publicidad y subvenciones de origen privado. Los intereses percibidos de las reservas de las escuelas o los dividendos de acciones por inversiones financieras constituyen igualmente ingresos autorizados. En el primer grado, la financiación por medios privados no está autorizada.

La tasa de aprendizaje es una particularidad francesa. Se trata de un impuesto legal a través del cual las empresas participan en la financiación de la formación profesional. Las empresas abonan la tasa de aprendizaje para apoyar a los centros de enseñanza secundaria inferior en la formación de los futuros trabajadores.

Los libros de texto se facilitan de manera gratuita tanto en las escuelas primarias como en los colegios. En los institutos, la compra de manuales escolares corre a cargo de los padres; las escuelas ofrecen con frecuencia bolsas de libros de texto. Además, las familias pueden recibir, llegado el caso, ayudas económicas.

Los departamentos organizan y financian el conjunto de los transportes escolares al colegio en el primer ciclo de secundaria. Las regiones hacen lo mismo en lo que concierne a los institutos. Se facilita un servicio de transporte escolar cuando el trayecto supera un determinado número de kilómetros.

Las colectividades públicas financian una parte de los gastos de las comidas ofrecidas en la escuela, la otra parte corre a cargo de los padres. En el primer grado, el municipio gestiona el comedor escolar y, en el segundo grado, son las propias escuelas quienes desempeñan esta función. Los niños procedentes de medios particularmente desfavorecidos pueden utilizar el servicio de comedor de manera gratuita; en estos casos, las comidas se financian con un fondo social previsto para los comedores escolares.

5) FISCALIZACIÓN

En Francia, hasta 1982 y en aplicación de un régimen jurídico que data en último término de 1934-1935, el control del conjunto de las cuentas de los contadores públicos de las colectividades territoriales y sus establecimientos públicos se confiaba directa o indirectamente a una única institución superior de control, el Tribunal de Cuentas, creado en 1807.

La creación de Cámaras Regionales y Territoriales de Cuentas (C.R.C.) se enmarca en un movimiento general de descentralización cuyo acto fundador fue la Ley de 2 de marzo de 1982, relativa a los derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones que constituyen las colectividades territoriales de pleno ejercicio. El legislador quiso que el control presupuestario, financiero y contable que iba a ejercerse en las colectividades y establecimientos públicos con poderes ampliados se confiase a instituciones independientes, constituidas por magistrados especializados, geográficamente cercanas a las colectividades y organismos.

Las Cámaras Regionales de Cuentas se crearon inspirándose en la organización y en los métodos de investigación y enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas.

De esta forma, se establecieron 28 Cámaras de Cuentas: una en cada una de las 22 regiones metropolitanas; y cuatro en Ultramar: tres para los departamentos de Las Antillas, con una única sede en Guadalupe, y una en Saint-Denis (Isla de la Reunión). La Ley refrendaria de noviembre de 1988 creó una Cámara Territorial de Cuentas en Nueva Caledonia; y, en junio de 1990, una segunda Cámara Territorial, para la Polinesia francesa.

Posteriormente, varias leyes y decretos precisaron sus atribuciones, las modalidades de funcionamiento y el estatus de los magistrados que las componen. Todas las Cámaras Regionales (y Territoriales) de Cuentas poseen la misma estructura con algunas diferencias.

Con reserva de algunas excepciones o complementos, la competencia de las Cámaras Regionales de Cuentas incluye al conjunto de las personas jurídicas de derecho público diferentes del Estado y sus establecimientos públicos. Por lo tanto, se trata de las colectividades territoriales (municipios, departamentos, regiones) y los establecimientos públicos de cooperación entre colectividades (mancomunidades de municipios, agrupaciones intercomunales, comunidades urbanas...), establecimientos sanitarios (hospitales) y médico sociales (residencias de ancianos), y establecimientos escolares de segundo grado (colegios e institutos).

Por lo tanto, las Cámaras Regionales de Cuentas son competentes para fiscalizar los colegios e institutos. Su tarea se resume, en esencia, en efectuar auditorías financieras. Como ya hemos expuesto anteriormente, los colegios e institutos tienen estatus de centros públicos de enseñanza del ámbito local (*E.P.L.E.*). En consecuencia, cada uno de ellos tiene un presupuesto que corresponde exclusivamente al funcionamiento ordinario del centro.

En las escuelas primarias, el control ejercido por las jurisdicciones financieras (Cámaras Regionales de Cuentas y Tribunal de Cuentas) se limita al examen de la utilización de las dotaciones y subvenciones públicas abonadas por los municipios.

En Francia, como ya hemos señalado igualmente, las entidades territoriales están encargadas de gestionar los equipamientos (edificios y materiales) y el funcionamiento ordinario de las escuelas (municipios), colegios (departamentos) e institutos (regiones). Los créditos de equipamiento, mantenimiento y funcionamiento proceden de los presupuestos de las regiones, departamentos y municipios, y se someten al control externo de las Cámaras Regionales de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas nacional tiene competencia en cuanto al control de la gestión, en particular, del Ministerio de Educación Nacional. Las responsabilidades de este ministerio y de sus representantes en el ámbito regional —los rectores de academia, comparables a los prefectos— ya han sido presentadas detalladamente. A intervalos regulares, el Tribunal de Cuentas realiza tanto auditorías financieras como auditorías operativas.

Cada cierto tiempo, el Tribunal de Cuentas y las Cámaras Regionales de Cuentas realizan conjuntamente investigaciones más especializadas. Como resultado de una amplia investigación común de este tipo, el Tribunal de Cuentas publicó en agosto de 2003 un informe titulado “La gestión del sistema educativo”.