

SUIZA

1) EL SISTEMA EDUCATIVO

Como el sistema educativo suizo se coordina por cantones, existen diferencias bastante importantes de un cantón a otro. Solo la distribución variable de los grupos lingüísticos ya exige un tratamiento flexible en la escuela. Pero a pesar de esta ordenación descentralizada, los sistemas escolares presentan muchas similitudes en lo relativo a la estructura educativa.

a) Educación preescolar

En todos los cantones los niños tienen “derecho a la educación preescolar” durante un mínimo de un año (en algunos casos, dos años). La educación preescolar tiene lugar, antes de la escolarización obligatoria, en los parvularios o jardines de infancia — llamados “Kindergarten” en la Suiza de habla alemana, “école enfantine” en la Suiza occidental y “scuola dell’infanzia” en Tesino. La asistencia al parvulario es voluntaria, y gratuita en los centros públicos. Los demás establecimientos dedicados al cuidado de los niños son en su mayoría privados y, por lo tanto, de pago. Dependiendo del cantón y del municipio en que se encuentren, pueden recibir ayudas de los poderes públicos.

b) Enseñanza primaria y Grado Secundario I

La escolarización obligatoria en Suiza tiene una duración de nueve años. La enseñanza obligatoria se divide en la enseñanza primaria y un primer grado de secundaria. A la escuela obligatoria asisten los niños desde los seis o siete hasta los quince o dieciséis años de edad. La mayoría de los cantones ofrecen también un décimo año escolar. La enseñanza obligatoria se completa al terminar el Grado Secundario I. La duración de la escuela primaria y secundaria I, así como el número de ciclos y niveles, varían de un cantón a otro.

La escuela primaria (“Primarschule”, “école primaire”, “scuola elementare”) tiene una duración de seis años en veinte cantones, cinco años en cuatro cantones, y cuatro años en dos cantones. Se divide por regla general en ciclo inferior y ciclo medio; y, en algunos casos, incluso en tres ciclos. Algunos cantones han introducido escuelas de orientación de uno o dos años de duración entre la escuela primaria y la secundaria.

En la educación secundaria de grado I se puede observar claramente la diversidad de los sistemas escolares cantonales. Su duración, por ejemplo, depende de la cantidad de años de asistencia a la escuela primaria. En la actualidad, el Grado Secundario I dura tres años en la mayoría de los cantones, y cuatro o cinco en el resto. Exceptuando algunos casos especiales (Ginebra, Tesino, parte de Valais, en los que existen escuelas integradas (“Gesamtschulen”) con distintos niveles de exigencia), el Grado Secundario I se subdivide en diversos tipos de escuela o ramas (entro dos y cuatro diferentes, según el cantón) con diferentes niveles de exigencia, y funciona, por lo tanto, de un modo altamente selectivo.

Las escuelas de enseñanza media con un nivel de exigencias básicas (las “Realschule” o las “Oberschule” en la Suiza de habla alemán o las “sections préprofessionnelles” o “sections pratiques” en la Suiza occidental) preparan a los alumnos para itinerarios de aprendizaje profesional poco exigentes. A las ramas de rendimiento más alto en los institutos de enseñanza media asisten dos tercios de los niños del Grado Secundario I. Estas ramas, a su vez, están subdivididas, en la mayoría de cantones, en dos tipos:

- un tipo de rendimiento alto (el llamado “Untergymnasium” o “Progymnasium” en la Suiza de habla alemán o la llamada “division gymnasiale” en la Suiza occidental);
- un tipo de rendimiento medio (“Sekundarschule”, “Bezirksschule”, “section moderne”, “division supérieure”).

Las escuelas con un nivel de exigencia más elevado (tipo de rendimiento alto) preparan generalmente para estudios más largos en los institutos de bachillerato (gimnasios). Las escuelas con nivel medio (tipo de rendimiento medio) preparan para estudios más cortos de Grado Secundario II o, lo que suele ser más habitual, para ciclos de formación profesional más exigentes.

La transición del grado primario al secundario se regula de diversas formas. En algunos cantones se hace un examen, en otros cuentan las notas del curso anterior, y en otros son los padres los que deciden.

c) Grado Secundario II

El Grado Secundario II sigue al Grado Secundario I y no forma parte de la enseñanza obligatoria. Dentro del Grado Secundario II existe la posibilidad de asistir a una escuela de formación general postobligatoria (gimnasio o escuela de diploma) o a una de formación profesional. La duración de la educación secundaria de grado II depende de la vía de formación escogida y abarca de dos a cuatro años.

Los institutos de bachillerato (gimnasios) admiten a los alumnos de las escuelas de enseñanza media de la rama del rendimiento alto sin necesidad de examen, y a otros tras pasar por una prueba de acceso. En dichos institutos se obtiene, tras haber cursado al menos un total de doce años escolares, el Certificado de Madurez Federal (“Maturität”, equivalente al bachillerato), que habilita a los alumnos para el acceso a la universidad.

Las escuelas de diploma de enseñanza media (DMS) conducen, tras dos o tres años de estudios, a la obtención de un diploma, que hace posible continuar la formación en una institución no universitaria.

La formación profesional básica se organiza predominantemente según un sistema dual (aprendizaje de un oficio realizado en una empresa combinado con la asistencia a clase en un centro de formación profesional) y tiene una duración de dos, tres o cuatro años. Entre un 65% y un 75% de los jóvenes comienza la formación profesional tras finalizar la escolarización obligatoria. Desde 1993, por lo general mientras se realiza un aprendizaje y se prepara para la obtención del certificado de formación profesional o bien tras haber obtenido el título de capacitación profesional, se puede conseguir la maestría profesional (“Berufsmaturität”) en una escuela a tiempo completo o parcial después de haber cursado un año de formación general. Este certificado permite ingresar

en una escuela parauniversitaria o técnica media. Las asociaciones profesionales ofrecen adicionalmente cursos introductorios al aprendizaje de algunas profesiones en centros de formación específicos, por lo que el sistema de formación profesional pasa a denominarse “trial” en vez de dual). En algunos cantones, hay escuelas técnicas que ofrecen formación profesional a tiempo completo.

d) Grado superior o terciario

Dentro del grado terciario hay en Suiza 15 escuelas universitarias superiores (universidades cantonales, escuelas politécnicas federales, escuelas especiales superiores) y un gran número de establecimientos no universitarios. Pertenecen al ámbito no universitario las escuelas parauniversitarias y técnicas medias, que ofrecen también diversas posibilidades de perfeccionamiento profesional.

2) TIPOS DE CENTROS DE ENSEÑANZA

Junto a los centros públicos, la asistencia a los cuales es gratuita durante el periodo de educación básica (enseñanza primaria y Grado Secundario I), existen en Suiza gran cantidad de colegios privados, que, en principio, no reciben ninguna ayuda pública, aunque se dan excepciones en algunos cantones y bajo determinadas circunstancias (oferta de servicios no garantizados por las escuelas públicas).

En todos los niveles, especialmente en las enseñanzas primaria y secundaria, existen centros de educación especial y clases especiales para alumnos con necesidades específicas.

En la enseñanza pública, exceptuando la educación preescolar, el Grado Secundario II (los institutos de bachillerato) y el grado superior, no existe la libre elección de centro de enseñanza. La asignación de centro responde a las disposiciones legales y reglamentarias, y al mapa escolar, que se determina en los niveles municipal, intercomunal o cantonal. Las autoridades escolares competentes (inspectores de educación, autoridades locales, etc.) pueden conceder autorizaciones excepcionales para el ingreso en otro centro educativo o el paso a otra circunscripción escolar.

3) COMPETENCIAS EN MATERIA EDUCATIVA

En el ámbito federal existen en Suiza, en lugar de un Ministerio de Educación, dos oficinas federales que dependen de varios departamentos (ministerios) y que son responsables cada una de ellas, en colaboración con los cantones, de diferentes sectores parciales de la educación. La Confederación tiene ciertas competencias en materia educativa, pero cada uno de los veintiséis cantones tiene su propia legislación escolar.

La enseñanza preescolar y la básica obligatoria son competencia exclusiva de los cantones (la Confederación únicamente garantiza el derecho a la educación gratuita y asegura que las escuelas cumplen con las exigencias de calidad establecidas). El resto de niveles competen de forma compartida a la Confederación y a los cantones. El papel

primordial de los cantones en el ámbito de la enseñanza básica tiene una profunda base histórica. Se trata de una manera de hacer frente a la diversidad lingüística, cultural y confesional de la Confederación Helvética. En los cantones, la mayor parte de las tareas relacionadas con la educación son asumidas por el Departamento (o Dirección) de Educación o Formación. Los municipios, bajo la supervisión de los cantones, organizan y gestionan los jardines de infancia, las escuelas de educación primaria y las de Grado Secundario I.

El trabajo cooperativo entre los cantones y la coordinación escolar es una función de la Conferencia Suiza de Directores de Educación Cantonales (EDK en sus siglas en alemán o CDIP en sus siglas en francés). La Conferencia se encarga, entre otras cosas, de dictar los planes básicos de estudios y de pactar acuerdos de homologación de diplomas y escuelas. La legislación principal de los cantones por lo que se refiere a la educación es el Acuerdo sobre la Coordinación Escolar (“Schulkonkordat” o “Concordat sur la coordination scolaire”). En él se especifican las condiciones básicas para la educación primaria y la secundaria de Grado I (la escolarización obligatoria a la edad de seis años; la duración de la educación obligatoria, fijada en nueve años; la duración mínima del año escolar, de 38 semanas escolares; el comienzo y la duración uniformes del curso escolar; y la duración de escolaridad necesaria para presentarse al examen para conseguir el Certificado de Madurez, de un mínimo de doce años y un máximo de trece). La EDK/CDIP es responsable de la aplicación del Acuerdo sobre la Coordinación Escolar.

En las escuelas de formación postobligatoria (Grado Secundario II), por ejemplo, los exámenes finales son regulados por los cantones, aunque los documentos acreditativos (título federal de capacitación profesional tras un aprendizaje, maestría profesional y bachillerato) son expedidos y homologados por la Confederación. En el caso del grado superior, la Confederación tiene la competencia de regular el ámbito de la formación profesional superior, y es también responsable de las escuelas parauniversitarias y técnicas medias federales. Las universidades, sin embargo, están tuteladas por los cantones, aunque son subvencionadas por la Confederación.

4) FINANCIACIÓN DE LA ENSEÑANZA

El reparto de competencias entre los tres niveles administrativos (Confederación, cantones y municipios) se manifiesta también en lo relativo a la financiación de la enseñanza en Suiza. Cada uno de estos ámbitos tiene autonomía en materia fiscal y, consecuentemente, asume toda la carga financiera relacionada con sus responsabilidades. La escolarización obligatoria es, en principio, gratuita, pero hay algunos municipios y cantones en los que los padres tienen que asumir una parte de los gastos de material escolar, transporte y comidas. Si los alumnos están obligados a utilizar medios de transporte para ir a la escuela (en caso de concentración de varias pequeñas escuelas), los gastos serán asumidos por las autoridades públicas. Sólo a partir del Grado Secundario II se exige una participación en los gastos (gastos de matrícula, libros, transporte, comedor, etc.).

Los responsables de la financiación de la escuela obligatoria son los municipios (edificios, muebles y equipamiento, y material escolar, así como la mayor parte del sueldo del personal docente) y los cantones (sueldos y subvenciones para la construcción de edificios).

El Grado Secundario II y la formación universitaria (hay un total de diez universidades cantonales) son principalmente responsabilidad de los cantones. La Confederación contribuye a la financiación de la formación profesional, de la formación universitaria (asume todos los costes de las Escuela Politécnicas Federales (ETH)) y de la investigación. En la financiación de la formación profesional están implicados, además de la Confederación, los cantones, las asociaciones profesionales y las empresas que forman a aprendices. Para las instituciones educativas supralocales o suprarregionales (por ejemplo, las universidades y las escuelas técnicas medias) existen acuerdos intercantones sobre la asignación de compensaciones.

Por lo que se refiere al total de gastos del sistema educativo, incluidas las universidades, en 1997 se repartía de la siguiente forma: municipios, 35%; cantones, 53% y Confederación, 12%. Exceptuando las experiencias en el campo de la Nueva Gestión Pública, el reparto de medios no se lleva a cabo atendiendo a un marco financiero general, sino en virtud de presupuestos concretos y detallados. La política de ahorro iniciada tras la crisis económica de los años noventa tuvo como consecuencia una inversión cada vez menor en el sistema educativo y aproximadamente el 90% del gasto público en educación se destinaba a cubrir los gastos de funcionamiento. A partir de 1998 comenzó a imponerse un cambio de tendencia y se invierte de nuevo algo más de dinero en educación.

5) FISCALIZACIÓN

Teniendo en cuenta que el sistema político suizo es de naturaleza federal, se puede uno hacer una idea de cómo funciona el control de las finanzas públicas en los veinte cantones y los seis semicantones. Aunque existe un gran número de rasgos paralelos, el carácter y las funciones de las entidades fiscalizadoras cantonales pueden variar de un cantón a otro. La denominación también es distinta en cada parte de la Confederación. Mientras que en la Suiza de habla alemana se ha impuesto el nombre “Finanzkontrolle”, en la Suiza francoparlante existen diferentes denominaciones, “*Inspection des finances*” y “*Contrôle des finances*”, entre otras. Pero, en cualquier caso, todos los nombres hacen referencia a la entidad fiscalizadora como el órgano superior de control de las finanzas públicas del cantón.

La Confederación no interviene ni en la creación de los órganos cantonales de control financiero ni en la definición de sus funciones. Las entidades fiscalizadoras de los cantones están organizadas en función de la legislación propia de cada cantón y se orientan según ella en la realización de sus actividades. En algunos cantones el control financiero está regulado por la constitución cantonal. En otros, el órgano de control ha sido implantado a través de una ley o por decreto del Parlamento. En el plano administrativo, la mayoría de los órganos cantonales de control están vinculados al

poder ejecutivo cantonal y dependen orgánicamente de los respectivos departamentos o direcciones de finanzas.

A consecuencia de las últimas reformas parlamentarias y administrativas implantadas en los cantones, éstos tienden ahora a regular el órgano de control en su propia ley (Ley de Control de la Finanzas) y a separarlo orgánicamente de la Administración. En el cantón de Berna, el Control de Finanzas es una oficina independiente desde el año 2000. En el cantón de Zúrich, está adscrita desde 2001 a la Dirección del Parlamento como órgano de control externo. El cometido del Control de Finanzas ha sido reformulado en los cantones de Vaud, Argovia, Basilea-Campo, Basilea-Ciudad y Solothurn. Hay otros cantones que trabajan actualmente en su revisión. Estos ejemplos muestran los desarrollos en la fiscalización de las administraciones públicas en Suiza. En el cantón de Jura, por ejemplo, el Director del Control de Finanzas tiene el mismo estatus que un juez. En los cantones de Grisones y San Gall son las secretarías de las comisiones parlamentarias responsables de la supervisión de las finanzas las que dirigen los órganos de control.

La supervisión financiera efectuada por los órganos cantonales de control se extiende también, por norma general, a los centros públicos de enseñanza de todos los niveles educativos. Esta supervisión se realiza generalmente en el marco de la fiscalización de las cuentas presupuestarias (Cuenta General) del Cantón mediante las inspecciones realizadas en los departamentos (o direcciones) de educación o formación del gobierno cantonal, o a través de la auditoría de las cuentas anuales de las entidades cantonales de derecho público (por ejemplo, escuelas técnicas medias y universidades). Además, se llevan a cabo también controles específicos y en profundidad.

La supervisión financiera de los órganos cantonales de control vela normalmente por el cumplimiento de los criterios de legalidad, regularidad financiera, conveniencia, economía, eficacia y eficiencia.