

LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN FRANCIA

Isabel CORTS GINER
Vicente LLORENT BEDMAR

Departamento de Teoría e Historia.
de la Educación. Universidad de Sevilla.

Estamos viviendo una época en la que el tema de la descentralización y la autonomía se está imponiendo en todos los órdenes de la vida pública. El deseo de intervenir en los temas importantes de la vida de la nación a través de los problemas locales, la necesidad de adaptar las medidas y normas generales que se dan desde el estado central a la particular idiosincrasia de cada región, el potenciar las iniciativas de cambio y progreso que van surgiendo desde puntos lejanos al centro de poder, el deseo y la necesidad de simplificar la burocracia y hacerla eficaz, induce a que los ciudadanos, sin perder de vista la unidad nacional, reclamen desde sus regiones un mayor protagonismo. España está viviendo el tema de las autonomías con mayor o menor acierto y efectividad según las comunidades. Francia, también se plantea el tema de la descentralización, en primer lugar en el orden económico, pero después en otros muchos ámbitos, entre ellos el educativo. Creemos que puede ser interesante conocer cómo en este país se ha planteado la descentralización educativa, cuáles son sus objetivos y sus principales líneas de acción. Por ello, nos parece que puede ser interesante ofrecer la información que sobre el tema nos ha llegado desde la «Fédération des Conseils de Parents d'élèves des écoles Publiques», con el propósito de que nos ayude a reflexionar y revisar nuestra propia experiencia.

El proceso descentralizador en Francia

La revolución francesa y más tarde la política de Napoleón, dispuso en Francia un sistema político-administrativo fuertemente centralizado.

A principios de nuestro siglo las ideas descentralizadoras comienzan a abrirse camino. Se puede citar el año 1919 como el primer hito del proceso descentralizador, que muy lentamente se irá abriendo paso. En este momento se crean, en torno a las cámaras de comercio, las primeras regiones económicas.

Para responder a las necesidades económicas locales, las organizaciones socio-profesionales quieren aumentar el número de regiones. A partir de 1954, los comités regionales de expansión económica, ejercieron una gran presión regionalista y descentralizadora, afianzándose en la voluntad de dividir administrativamente el territorio francés, de forma que respondiera a las necesidades y posibilidades locales.

Durante la década de los sesenta, para facilitar la planificación, el Estado tomó unas medidas que podemos considerar descentralizadoras (Decreto del 2 de junio de 1960),

armonizando las circunscripciones regionales de las administraciones y los servicios vantes del Estado.

A pesar de todo, la situación en Francia era ciertamente caótica. El territorio metropolitano estaba dividido en 17 regiones judiciales, 15 circunscripciones penitenciarias, jurisdicciones administrativas, 16 academias, 9 regiones militares, 4 regiones aéreas, regiones de gendarmería, etc.. Un mismo departamento, por ejemplo La Loreré depende del tribunal administrativo de Clermont-Ferrant, de la Academia de Montpellier, de la Cámara Regional de Agricultura de Toulouse, de la conservación forestal, de la misma la tesorería general de Rodez, etc.

Mediante la planificación, en el período que oscila entre 1960 y 1980, el Estado quiso contener los desequilibrios y estimular el desarrollo de las regiones mediante un plan nacional. Así, se pasa de una estructura fundada sobre intereses parciales localistas, a una estructura administrativa de ejecución de un plan nacional, en el que se tienen en cuenta los intereses de las regiones. Quizás podría hablarse más que de «descentralización» de «descentralización». Sin embargo la inexistencia de poderes locales reales, finanzas propias, fuerte tutela administrativa y financiera limitaron la iniciativa.

A partir de 1981 se intenta una verdadera descentralización que otorgue a los colectivos territoriales nuevos poderes y competencias, así como una verdadera autonomía y legitimidad nueva para las regiones.

La descentralización se apoya en tres leyes fundamentalmente: la Ley de 2 de mayo de 1982 sobre los Derechos y Libertades de los Municipios, de los Departamentos y de las Regiones, la Ley de 7 de enero de 1987 sobre Repartición de Competencias entre Municipios, los Departamentos y las Regiones. La Ley de 22 de julio de 1983 que completa la anterior y los dos decretos de 10 de mayo de 1982 sobre los poderes de las comisiones de acción de los servicios y organismos del Estado en los departamentos y en las regiones.

Con estas leyes se conceden nuevos derechos y nuevas responsabilidades a los colectivos territoriales, especialmente a los departamentos y a las regiones. El municipio, el departamento y la región adquieren autonomía real de gestión con posibilidad de iniciativa en el sector, se administran libremente y reglamentan los asuntos que les conciernen directamente.

Las competencias se reparten entre las colectividades y el Estado, distinguiéndose una de otras. Sin embargo, a veces una competencia puede estar asegurada por varias colectividades y por el Estado.

El proceso de transferencias se fijó en un plazo de tres años a partir de la primera ley, decir, debería estar terminado en 1986. Así, entre enero de 1984 y 1985 se realizó la transferencia de asuntos de justicia, entre enero de 1985 y 1986 los de seguridad y policía, en enero de 1986 los de sanidad y transportes junto con los de educación.

Esta transferencia de competencias se acompaña de:

- La transferencia de los servicios correspondientes.
- La creación de una función pública territorial.
- La creación de bienes muebles e inmuebles.
- Una transferencia de las cargas y un nuevo planteamiento de los recursos para la financiación.

En este plan de descentralización, el prefecto junto con el presidente del Consejo General y del Consejo Regional se encarga de asegurar la coordinación de los Servicios del Estado en la región o departamento, y puede negociar y firmar con las colectividades territoriales aquellos acuerdos que conciernen al Estado. Se crea un Comité Interministerial que será el que proponga y supervise en última instancia todas las medidas de descentralización, y se establece la figura del Comisario de la República, que representa al Estado en las regiones o en los departamentos, asegurando el control administrativo y el respeto a las leyes.

y el orden público. Está asistido por un equipo compuesto por los Comisarios de la República de los departamentos, por el Secretario general del Comisariado de la República de la región, por el Tesorero general de la región y por los responsables de los asuntos exteriores del Estado en la región.

Para todos los aspectos técnicos se crea un Comité que dicta las normas sobre higiene, prevención sanitaria, seguridad, construcciones públicas, protección de la naturaleza, etc., y también una cámara regional de cuentas, formada por magistrados, cuyo presidente será nombrado por el presidente de la República para el control financiero.

La educación recibe un tratamiento especial, ya que, en lo que respecta al contenido y organización de la acción educadora, seguirá bajo la autoridad del inspector de la academia y del rector.

La Región. Es la unidad más importante, se administra libremente mediante el Consejo Regional, elegido por sufragio universal directo. Su presidente es el órgano ejecutivo de la región, y el supervisor de los gastos, que, junto al Comisario de la República en la región, dirige la coordinación de la actividad de los servicios regionales y de los dependientes del Estado en la región.

Junto a este Consejo Regional existe un Comité económico y social que tendrá un papel consultivo en la preparación y ejecución de los planes nacionales en la región y de los propiamente regionales. Igualmente existe un Comité de préstamos.

El contable de la región es un contable directo del Tesoro, que actuará ante la Cámara Regional de Cuentas, que será la que lleve la cuestión financiera de la región.

Nuevas competencias de las regiones

- Promover el desarrollo económico, sanitario, social, cultural y científico de la región, y la ordenación de su territorio, para lo que se puede unir a otras regiones si lo considera conveniente.

- Salvaguardar el patrimonio nacional, mediante las propuestas de planes de ocupación del suelo, defensa del medio ambiente etc..

- Cuidar la mejora de la calidad de vida respecto a la vivienda, urbanismo, etc.

- Asegurar la puesta en marcha de actividades para el aprendizaje y la formación profesional continua.

- Cuidar y explotar los recursos fluviales o marítimos de la región.

- Cuidar y acrecentar el patrimonio cultural de la región.

- Intervenir en materia económica y social.

- Participar en la preparación de la Ley Nacional de Proyectos.

- Elaborar el plan de la región, que deberá ser aprobado en el Consejo Regional.

El Departamento. Estará administrado por un Consejo General, cuyo presidente detenta el poder ejecutivo del departamento, es el jefe de servicios y el encargado de la administración y el ordenador de los gastos.

Los departamentos desempeñarán un papel importante, aunque estarán subordinados a la región. No obstante, los dirigentes de ésta deberán consultar a los órganos rectores de los departamentos en los asuntos de gobierno, políticos, económicos, de disposición del territorio y planificación, vivienda, medio ambiente, salud, educación, etc..Cada departamento ha de administrar su propio presupuesto.

El Municipio. Un Consejo elegido por los ciudadanos, es el órgano encargado de la administración y el responsable de la utilización del presupuesto municipal. Al igual que los departamentos, los municipios pueden tomar sus propias decisiones y han de ser consultados por los departamentos en los ámbitos referentes a la vida política, cultural, sanitaria, educativa, etc., que les conciernan.

Transferencias en materia de educación

Respecto a la educación, la descentralización permitirá dar una mayor responsabilidad a todos los sectores que intervienen en ella, así como la apertura de la escuela al exterior, la autonomía de los establecimientos. La elaboración de un proyecto educativo resultará ahora de un trabajo colectivo en el seno de cada uno de estos sectores.

En la ley de 7 de enero de 1983, relativa al reparto de transferencias, se anuncia que referentes al campo educativo y de la cultura será objeto de una nueva ley. Esta fue discutida en el Senado en mayo de 1983, modificada y finalmente adoptada. Fue publicada en el Journal Officiel el 24 de julio de 1983.

Esta transferencia de competencias educativas será acompañada de una transferencia fiscal. En este sentido los recursos del Estado se dividirán en varios capítulos para atender las necesidades educativas de regiones, departamentos y municipios. Así, en las inversiones del Estado habrá un capítulo llamado «Dotación Regional de Equipamiento Escolar» para la región, y otro «Dotación Global de Equipamiento de los Departamentos», y una «Dotación General de Descentralización», extraída del presupuesto del Estado, para asegurar a cada colectividad la compensación integral de las cargas que devienen de las competencias transferidas.

Veamos ahora las competencias que, en materia educativa, se transfieren a:

Los Municipios.

- El Consejo Municipal decide sobre la creación e implantación de las escuelas y de las clases, tras consultar al representante del Estado.
- El municipio es propietario de los locales escolares, asegura la construcción del equipamiento y el mantenimiento de las escuelas.
- Si así lo desea, uno o varios municipios pueden responsabilizarse en la construcción, equipamiento y funcionamiento de un colegio, de un liceo o de un centro de educación especial, mediante un acuerdo con el departamento o la región.
- El municipio tiene la responsabilidad de las escuelas de grado primario y medio, las escuelas de danza, de arte dramático y bellas artes.
- Lo ratifica lo establecido por la Ley de 30 de octubre de 1986, sobre la obligación de los municipios de crear y mantener al menos una escuela primaria y maternal.
- Se podrán utilizar los locales escolares municipales para la organización de actividades culturales, deportivas, sociales, etc.
- El horario escolar podrá ser fijado por los alcaldes, según las circunstancias locales, previa consulta a las autoridades escolares.

Los Departamentos.

- Los departamentos serán responsables de los colegios (segunda etapa de 1ª enseñanza obligatoria), asegurando su construcción, equipamiento, mantenimiento y funcionamiento.
- Definirán la localización de los centros, su capacidad de acogida y el régimen de los alumnos. Es en este nivel en el que se decidirá la política en materia de internado y de pensión.
- Los convenios entre el Estado y los municipios para el funcionamiento de los colegios se sustituyen por los convenios departamentos-municipios.
- Los departamentos tienen la iniciativa y responsabilidad de los centros de Música, Danza y Arte Dramático y Bellas Artes de nivel medio.
- Tienen la responsabilidad de la organización y funcionamiento de los transportes escolares, pudiendo confiar toda o parte de esta responsabilidad a los municipios, sindicatos,

asociaciones de padres, etc. Para aquellos departamentos que aseguran la gratuidad de los transportes escolares, el Estado les subvencionará el 65% de los gastos.

– El Consejo General establece, tras el acuerdo con los municipios correspondientes, el programa provisional de inversiones relativas a los colegios.

Las Regiones.

– El Consejo Regional establece y propone al representante del Estado (no está definido todavía si en materia educativa es el Comisario o el Rector) tras el acuerdo de las colectividades a quienes conciernan y teniendo en cuenta las orientaciones generales trazadas por el Estado del esquema provisional del funcionamiento de colegios, liceos y centros de educación especial, definiendo su emplazamiento, capacidad de acogida y régimen del alumnado y de las inversiones que sean necesarias para ello.

– Puede definir los planes regionales de desarrollo de la enseñanza superior y determinar los programas plurianuales de interés regional en investigación.

– Asegurará la construcción, equipamiento y mantenimiento de los liceos y centros de educación especial y será propietaria de los locales.

– Tiene a su cargo las escuelas de formación marítima, liceos agrícolas, etc.

– Tiene la iniciativa y responsabilidad de los centros de enseñanza de Música, Danza, Arte Dramático y Bellas Artes de nivel medio.

Como competencia exclusiva del Estado queda

– Todo lo concerniente a la creación, mantenimiento, etc., de centros de enseñanza superior, tras la consulta a las colectividades afectadas.

– La organización interior, programa, condiciones de admisión, premios, becas, etc., de las escuelas agrícolas y de veterinaria.

– Los centros superiores de Música, Danza y Bellas Artes.

– Los centros de enseñanza dependientes del Ministerio de Defensa, Justicia y Asuntos Exteriores.

– Fijar anualmente la estructura general de los centros, las operaciones de construcción y extensión de los mismos, tras acuerdo con las colectividades concernientes.

– Definir las calificaciones exigidas al personal docente y asegurar el control de las actividades y del funcionamiento pedagógico de los centros de Música, Danza, Arte Dramático y Bellas Artes.

Respecto de la *financiación* diremos que depende del Estado:

– Los fondos para el pago de los maestros y de todo el personal docente o no docente de los demás centros escolares.

– Las inversiones relativas a liceos, colegios y centros de educación especial realizadas a través de la partida anteriormente citada de «Dotación Regional de Equipamiento Escolar» y la «Dotación Global de Equipamiento de los Departamentos».

– Los fondos para promover actividades pedagógicas en colegios, liceos y centros de educación especial.

– Los fondos de la ya mencionada partida de Subvención de descentralización.

– Se crea en los presupuestos del Estado un capítulo llamado «Dotación regional de equipamiento regional». Esta dotación se reparte cada año entre el conjunto de regiones en las condiciones definidas por un decreto del Consejo de Estado en función de la evolución de la población escolarizable y de la capacidad de acogida en los establecimientos.

El resto dependerá de los colectivos territoriales correspondientes.

Nuevos Organismos Educativos.

- Se crea en cada departamento un *Consejo de Educación Nacional*, que comprenda:
 - * Representantes de los municipios de los departamentos, de las regiones, del personal y de los usuarios.
 - * El presidente será el representante del Estado, o de la colectividad correspondiente según la competencia de la deliberación.
- *Consejo Municipal*: Decide sobre las funciones transferidas. Creación de escuelas y clases elementales y maternas.
- *Consejo Regional*: Establece y propone al representante del Estado sobre los terrenos transferidos a la región.

APENDICE

Leyes sobre descentralización

- Ley nº 82-213, relativa a los derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones (2.III.1982).
- Ley nº 82-594 de 10 de julio 1982 relativa a las cámaras regionales de cuentas.
- Ley nº 83-8 de 7 de enero de 1983, relativa al reparto de competencias entre los municipios, las comunas, los departamentos y las regiones.
- Ley 83-663 de 22 de julio de 1983, completando la anterior.

Decretos:

- * N^{os} 82-589 y 82-390 de 10 de mayo de 1982 relativo a los poderes del Comisario de la República.
- * N^o 82-886 de 11 de octubre de 1982 relativo a la composición de los comités económicos y socio-regionales.
- * N^{os} 83-116 y 83-117 relativo a la dotación global de equipamiento de los departamentos, de los municipios.
- * N^{os} 82-970, 82-224 y 83-370 relativo a las Cámaras Regionales de Cuentas.
- * N^o 85-924 de 30 de agosto de 1985, relativo a la organización administrativa financiera de los colegios y liceos dependientes de los departamentos y de las regiones.
- * N^o 86-164 del 31 de enero de 1986, relativo a la organización administrativa financiera de los colegios y liceos dependientes del Estado o de los municipios.
 - Circular del 21 de febrero de 1986, relativa a la puesta en marcha de la transferencia de competencias en materia de educación, planificación escolar de las escuelas y clases elementales y maternas públicas.
 - Circular de 21 de febrero de 1986, relativa a la puesta en marcha de la transferencia de competencias en materia de educación: Reparto entre los municipios de los gastos funcionamiento de las escuelas públicas que acogen a niños de distintos municipios.