

La administración de la enseñanza en Francia(*)

MARCEL WALLINE

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de la Sorbona (París)

El problema de la «coexistencia pacífica» entre la enseñanza pública y la enseñanza privada recibió, a finales del año 1959, en Francia, una solución completamente nueva en este país. Es tan nueva que a los ojos de algunos tiene un carácter casi revolucionario.

Para situar el problema, recordaremos primeramente que la enseñanza en Francia está repartida, según su objeto y según la edad de los que la reciben, entre cuatro categorías de establecimientos, llamados, respectivamente, de primer grado, de segundo grado, superiores y técnicos.

Son los establecimientos de primero y segundo grados y los técnicos, con exclusión de la enseñanza superior, los que serán objeto de reforma.

Desde las leyes escolares de 1882-1886, la enseñanza se ha dado, por una parte, en los establecimientos del Estado (liceos, colegios nacionales y municipales, escuelas primarias llamadas «comunales», pero cuyos municipios proveen y mantienen únicamente los locales, ya que el personal docente está reclutado, administrado y pagado por el Estado), y por otra parte, en los establecimientos privados, la mayoría confesionales.

Una jurisprudencia permanente del Consejo de Estado, jurisdicción administrativa superior, decidía que, ya que la ley sólo había previsto dos categorías de establecimientos, con exclusión de una tercera categoría que hubiera estado constituida por establecimientos privados subvencionados por el Estado o por las otras colectividades públicas, estaba prohibido no sólo al Estado (que no tenía ninguna intención de hacerlo), sino también a cualquiera otra colectividad pública, y particularmente a los distritos, conceder ninguna subvención, en dinero o en efectivo (locales, asignación de carbón, de material escolar, de libros, etcétera), a los establecimientos privados. Estos debían subvenir a sus gastos únicamente con la retribución escolar que pagan los padres de los alumnos, o con la generosidad de los donantes.

Lo más que admitía la jurisprudencia era que los consejos municipales, sin estar tampoco obligados a ello, podían, al acordar subvenciones para los alumnos indigentes o necesitados, no hacer diferencia entre los que frecuentaban escuelas públicas y los que frecuentaban escuelas privadas; pero estas subvenciones, concedidas con un fin caritativo y no con un fin escolar,

sólo iban a aligerar las cargas de las familias, sin descargar nunca los gastos de las escuelas.

Esta era aún la situación en 1950.

Desde entonces, se ha manifestado una evolución, primeramente de una forma muy tímida entre 1951 y 1959, para llegar a la Ley de 31 de diciembre de 1959, que transforma totalmente la situación anterior.

Una primera Ley de 21 de septiembre de 1951, llamada Ley André Marie, nombre de su promotor, permitió conceder becas del Estado a los alumnos que frecuentaban escuelas privadas de segundo grado, que presentaban garantías de enseñanza seria.

La Ley Barangé, de 28 de septiembre de 1951, instituyó unas subvenciones para las familias de todos los alumnos que asistieran a escuelas, públicas o privadas, del primer grado. Para los alumnos de estas últimas escuelas, las subvenciones debían ser pagadas a las asociaciones de padres de alumnos, para ser empleadas por aquéllos exclusivamente en mejorar los salarios, anormalmente bajos, de los profesores de la enseñanza media.

Esta era la situación en vísperas de la promulgación de la Ley de 31 de diciembre de 1959, que hizo votar el primer ministro, Michel Debré.

Importa, para apreciar esta Ley, conocer los datos del problema escolar en el momento en que fué discutida y votada.

La libertad de enseñanza existe en Francia desde el año 1833 para la enseñanza de primer grado, desde 1875 para la enseñanza superior y desde 1919 para la enseñanza técnica.

Pero, de hecho, casi exclusivamente, se han aprovechado de esta libertad la Iglesia y las congregaciones. A los ojos de los franceses, la enseñanza libre o privada es prácticamente la enseñanza confesional católica.

Sin embargo, los partidos de izquierda alimentaban una desconfianza inveterada hacia esta enseñanza. Una especie de *modus vivendi* se había establecido, según el cual esta enseñanza era tolerada, pero con la condición de que no alcanzara un desarrollo demasiado importante.

De hecho, este desarrollo es muy desigual, según las regiones: es muy importante en Bretaña y en sus regiones vecinas (Poitou y Anjou, particularmente) donde ocurre que en algunos municipios la escuela está casi vacía, porque siendo laica, casi todos los alumnos van a la escuela católica; pero esta situación es particular de las regiones del Oeste.

Globalmente, para el año escolar 1957-1958, el 15 por 100 de los niños que recibían la enseñanza del primer

(*) REVISTA DE EDUCACIÓN agradece a la Dirección del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios su autorización para publicar en estas páginas la versión española del trabajo de Marcel Walline.

grado asistían a la escuela católica: para la enseñanza del segundo grado, el porcentaje de los alumnos que frecuentaban una escuela privada se elevaba al 40 por 100 (del cual el 34 por 100 en colegios confesionales católicos); en la enseñanza técnica, a un 45 por 100, del cual el 18 por 100 en escuelas católicas.

Hasta los años 1950 y siguientes, la enseñanza primaria, reducida a los únicos recursos de la retribución escolar y de los donativos privados, se ha contentado con ello a falta de algo mejor. Sin embargo, la elevación del coste de la vida y la imposibilidad de exigir retribuciones escolares correspondientes al precio de coste de la enseñanza hacía cada vez más difícil la situación financiera de estos establecimientos.

Además, los profesores estaban muy mal pagados (afortunadamente, se trataba a menudo de jubilados de la enseñanza pública que mejoraban su pensión, o de congregacionistas que trabajan *ad majorem dei gloriam*).

Desde el principio de siglo, los católicos reclamaban crónicamente una reforma llamada «proporcional escolar», es decir, el reparto de los créditos presupuestarios de la educación nacional entre todos los establecimientos de enseñanza, pública o privada, proporcionalmente a su número de alumnos; pero estas propuestas eran siempre rechazadas por los partidarios de Izquierda. Se ha visto que habían recibido una satisfacción muy parcial con la Ley Barangé.

Unos hechos nuevos iban a modificar los datos del problema bajo la IV República:

Fué primeramente el enorme crecimiento demográfico de los años 1945 y siguientes, que provocó un aumento correspondiente de los efectivos de los niños llamados a asistir a la escuela a partir de los años 1951 y 1952. En segundo lugar, ciertas leyes han prolongado progresivamente la duración de la escolaridad obligatoria, últimamente hasta la edad de los dieciséis años. Por otra parte, el control de la frecuentación de las escuelas, muy benévolo hasta entonces, se ha hecho de una manera muy eficaz por la amenaza de las sanciones a las familias cuyos niños no asistían asiduamente a la escuela.

En fin (y es uno de los fenómenos más destacados de nuestra época), los progresos siempre más rápidos que las técnicas han hecho aparecer la necesidad de una formación técnica más profunda para la casi totalidad de los jóvenes. En nuestra época, en Francia, se considera como una especie de escándalo que todos los niños que se presentan para el ingreso en una escuela técnica no sean admitidos por falta de sitio.

Todas estas circunstancias, que han influido simultáneamente, han hecho que el Estado se haya mostrado incapaz de acoger en sus escuelas la totalidad de los niños en edad escolar.

¿No hubiera sido la solución construir con urgencia nuevas escuelas públicas? Naturalmente, esto era necesario, pero no era suficiente. Pues lo que era aún más urgente era reclutar, para estas nuevas escuelas o estas nuevas clases, maestros en número suficiente. Pero un maestro no se forma tan rápidamente como se construye un edificio escolar. Hacen falta varios años, y no se podía esperar: los niños estaban allí, en la puerta de la escuela, pidiendo la entrada. ¿Sería necesario enviarlos a jugar en las calles?

Y era precisamente en este momento en que el Estado se confesaba incapaz de dar él mismo la enseñanza a todos los niños cuando los establecimientos privados amenazaban con cerrar sus puertas por falta de recursos. El sobrante de alumnos que se hubieran presentado por este hecho en las puertas de las escuelas públicas hubiera causado una dificultad absolutamente sin solución.

Era, pues, necesario ayudar a la enseñanza privada.

Por otra parte, M. Debré tuvo la ambición de poner fin, mediante una solución de transición, a un debate que envenenaba la política francesa desde hacía mucho tiempo. Aprovechó, en 1959, la existencia de una mayoría parlamentaria lo bastante dispuesta hacia el general De Gaulle, como para adoptar los proyectos de su primer ministro, para hacer votar la Ley de 31 de diciembre de 1959.

Esta Ley ofrece a los establecimientos privados la elección entre cuatro soluciones: dos soluciones extremas y dos medias:

A) *El status quo anterior*, para los establecimientos que siguen funcionando sin pedir nada al Estado; pero las subvenciones de la Ley Barangé cesarán de ser pagadas a sus asociaciones de padres de alumnos, después de un periodo de transición de tres años, que puede ser prolongado (y que, efectivamente, lo ha sido) hasta seis años como máximo.

B) *La integración pura y simple de la enseñanza pública*. Pero es necesario que el ministro lo consienta, en cada caso, a la vista de las necesidades. El establecimiento es tomado a cargo del Estado desde el punto de vista financiero; pero pierde todo su carácter confesional. Se ha dicho que es para estos establecimientos una «operación suicida». Los maestros que enseñan allí sólo pueden ser mantenidos si son laicos, en el sentido exacto de la palabra; es decir, no eclesiásticos, y si poseen los diplomas exigidos en la enseñanza pública.

He aquí las dos soluciones extremas que la Ley declara posibles, pero que el legislador no desea ver generalizarse.

C) *La tercera solución*, la primera de las soluciones medias, es la del contrato simple, acordado entre el Estado y el establecimiento para una duración de tres a nueve años. El establecimiento, para todas o parte de sus clases, acepta el control pedagógico del Estado. Este tomará a su cargo el salario de todos los profesores o maestros y estipula que las retribuciones escolares requeridas a las familias serán disminuidas en proporción.

Este salario se calcula según la base de los salarios de los maestros de la enseñanza pública, que aseguran el mismo servicio (o un salario reducido para los maestros que no tienen los títulos necesarios).

Las cargas fiscales y sociales accesorias a los salarios permanecen a expensas del establecimiento; pero el Estado puede aceptar una cláusula que pone a su cargo la mitad de éstas.

Por otra parte, ya no está prohibido a los Departamentos y a los municipios subvencionar a estos establecimientos, pero sólo pueden hacerlo dentro de los límites de un máximo, que es el total de la ayuda que estas mismas colectividades locales aportan simultáneamente a los establecimientos de enseñanza pública.

D) *El contrato de asociación*. El ministro puede aceptar la conclusión de un contrato de asociación de la enseñanza pública con los establecimientos de enseñanza privada de primero o de segundo grado, o de enseñanza técnica, si responde a una necesidad reconocida. El contrato puede alcanzar a todas o parte de las clases.

Los maestros que enseñan en estos establecimientos en el momento de la conclusión de este contrato permanecerán en función si poseen los títulos requeridos para enseñar en la enseñanza pública: bien porque soliciten su ingreso en el cuadro de la enseñanza pública (que no puede entonces serles rehusado), bien porque se hagan «contractuales». Los eclesiásticos son excluidos de este beneficio.

Los otros se marcharán: serán reemplazados bien

por auxiliares o contractuales nombrados por el Estado, bien por maestros de la enseñanza pública nombrados por el rector y aceptados por el director del establecimiento.

Los maestros son desde entonces pagados por el Estado.

Los otros gastos del establecimiento, es decir, los gastos de material, deben ser tomados a cargo del municipio (para los establecimientos en enseñanza de primer grado) o por el Estado (para los de segundo grado o enseñanza técnica), pero sobre la base de una evolución a tanto alzado.

El establecimiento sigue siendo confesional por su dirección, pero la enseñanza debe ser, desde el punto de vista religioso, tan neutra como la enseñanza pública.

¿Qué pensar de esta Ley? La enseñanza privada queda salvada del fracaso financiero, pero pierde su independencia doctrinal, lo que, por otra parte, era

inevitable: cuando se pide dinero al Estado se coloca uno necesariamente bajo su control. El Estado no puede financiar una enseñanza que no controla.

De una respuesta del ministro de Educación Nacional a una pregunta escrita de un diputado, publicada en el *Journal Officiel* de 30 de octubre de 1962, resulta que se habían solicitado 575 contratos de asociaciones, y concedido 461, de los cuales 101 para las clases primarias, 292 para el segundo grado y 68 para la enseñanza técnica. Se habían solicitado 11.808 contratos simples y concedido 9.595 (9.000 para las clases primarias, 467 para el segundo grado y 128 para la enseñanza técnica). Más de 41.000 maestros estaban en función en las clases bajo contrato.

En conjunto, la opinión católica ha acogido favorablemente la Ley; la opinión de los partidos de izquierda es, por el contrario, de descontento y organizan manifestaciones de protesta en el momento del comienzo del curso escolar; pero, indudablemente, el tiempo trabaja por la estabilización de la reforma.