

LA ADMINISTRACION DE LAS CONSTRUCCIONES ESCOLARES Y UNIVERSITARIAS EN FRANCIA

S. DUHAMEL

Administrador civil del Ministerio de Educación francés

La administración de las construcciones escolares y universitarias en Francia es inseparable de la organización de la enseñanza. Esta se basa en la distinción de tres grandes niveles de formación:

- Primer grado.
- Segundo grado.
- Enseñanza superior.

El primer grado abarca dos realidades diferentes:

- Las escuelas maternas abiertas a los niños de dos a seis años, que acogen a más del 75 por 100 del grupo de edad.
- La enseñanza elemental, que recibe obligatoriamente a todos los niños de seis a once años para una formación de base, escalonada en cinco niveles de clases sucesivas.

El segundo grado se subdivide:

- En un primer ciclo de una duración de cuatro años, que acoge obligatoriamente a todos los niños al final de la enseñanza elemental en establecimientos específicos, llamados «Colegios de Enseñanza Secundaria».
- Luego, como un aval de esta escolaridad obligatoria y para los jóvenes cuyos resultados escolares autorizan a proseguir sus estudios:
 - Una enseñanza técnica corta, dada en los Colegios de Enseñanza Técnica y que llegan en dos años a un diploma de cualificación profesional.
- Y una enseñanza larga, realizada en los Liceos y que prepara en tres años al Bachillerato de enseñanza secundaria, general o técnica.

En fin, la enseñanza superior comprende:

- Las formaciones universitarias clásicas en letras, ciencias, medicina, farmacia, derecho y ciencias económicas, aseguradas por las unidades de enseñanza e investigación que dependen de las Universidades.
- Las formaciones de ingenieros impartidas en escuelas especializadas.
- Y las formaciones de técnicos superiores, de una duración de dos años, esencialmente impartidas por los Institutos Universitarios de Tecnología, ligados a las Universidades.

A los tres niveles de enseñanza corresponden unos tipos determinados de centros que conducen a tres regímenes de responsabilidad característicos.

El primer grado da lugar a la construcción de escuelas de dimensiones limitadas que sirven una zona restringida, circunscrita a uno o como máximo

a dos o tres municipios, y que por los movimientos de población exigen un ajuste rápido y flexible a necesidades en constante evolución. En consecuencia, la responsabilidad de las construcciones de primer grado está confiada a los municipios, y para este orden de inversiones la intervención del Estado se sitúa a un nivel muy desconcentrado.

El segundo grado exige, por su parte, la realización de centros importantes que acogen de 400 a 1.000 alumnos, que resultan a un costo elevado y que sirven a un área geográfica bastante amplia. Por estas razones, las construcciones de la enseñanza secundaria son objeto de un régimen de responsabilidad compartida del Estado y de los municipios, y las intervenciones del Estado son en esta materia mucho más marcadas y mucho menos desconcentradas que en el caso anterior.

Por fin, en el campo de la enseñanza superior, los centros a realizar se caracterizan por una capacidad de acogida muy importante, un reclutamiento que es regional o nacional y un costo que es muy elevado y una gran complejidad técnica. Por estos motivos, las construcciones universitarias son en Francia de la exclusiva responsabilidad del Estado y siguen un procedimiento muy centralizado.

Estas características, propias de los tres grandes niveles de enseñanza, se encuentran en los diversos aspectos de la administración de las construcciones escolares, a saber:

- La planificación.
- Las reglas institucionales de orden jurídico y financiero.
- El reparto de competencias entre la Administración central, las regiones, los departamentos y los municipios.
- La organización de la Administración central en materia de construcción.
- Y los procedimientos administrativos aplicables a las inversiones escolares y universitarias.

I. LA PLANIFICACION DE LAS CONSTRUCCIONES ESCOLARES

El volumen de dinero dedicado anualmente a las construcciones escolares y universitarias—4.000 millones de francos por parte del Estado y alrededor de 1.300 millones por parte de las colectividades locales en 1974—hace absolutamente indispensable el trabajo de planificación, que consiste en censar el conjunto de necesidades teóricas a satisfacer, en definir su grado de urgencia y en ordenar, sobre estas bases, objetivos de inversiones realistas, escalonados en el tiempo.

Así entendida, la planificación escolar se efectúa en diferentes niveles:

- A largo plazo, que consiste en el establecimiento y la puesta al día del mapa escolar.
- A medio plazo se trata de definir para cinco años los objetivos de las inversiones escolares y universitarias dentro del plan nacional de ocupaciones.
- A corto plazo, en fin, donde el problema consiste en realizar cada año la lista de financiaciones a financiar por el Estado dentro del límite de créditos abiertos en el presupuesto.

1.1 El mapa escolar: instrumento de planificación a largo plazo

El mapa escolar indica el emplazamiento de todos los centros a construir o a mantener en funcionamiento con la finalidad de atender a las necesidades previsibles de escolarización. Este mapa ideal, que se resuelve en una verdadera planificación geográfica a largo plazo, informa no solamente sobre la localización de los centros, sino también sobre sus efectivos, su estructura pedagógica y el ámbito de su concentración escolar.

1.1.1 Por lo que se refiere a las enseñanzas de primer grado, el mapa escolar es naturalmente flexible y fácilmente revisable. Y se refiere a centros de tipo modesto y con un ámbito de concentración escolar reducido, que ofrecen pocas posibilidades para la acogida de efectivos suplementarios. Por esto le es necesario adaptarse rápidamente a los movimientos de población y a las nuevas necesidades escolares que de ello resulten.

La adaptación permanente del mapa escolar de primer grado es realizada por la aprobación de los programas pedagógicos de los centros. Todo centro a construir es objeto de un programa pedagógico que indica la implantación del centro, los efectivos que debe recoger por niveles de clase, así como las dimensiones y especificaciones esenciales de los locales que debe llevar.

Los programas son elaborados a nivel de departamento por la Inspección de Academia en relación estrecha con los alcaldes de municipios donde van a ser instaladas las escuelas. Son aprobados de modo definitivo por el rector de Academia de la que depende el departamento, después de una consulta de la Comisión Académica del Mapa Escolar.

1.1.2 Por lo que se refiere al segundo grado, el mapa escolar prevé la localización, los efectivos y la organización pedagógica precisa de todos los centros a construir, transformar o ampliar en el plazo de unos diez años. Reviste un carácter más acabado que el mapa de primer grado. Este se refiere a la dimensión de los centros de enseñanza secundaria y a la amplitud de su ámbito de concentración escolar, que permiten frecuentemente responder a presiones demográficas localizadas, sin una revisión sustancial de la organización pedagógica preexistente.

La elaboración y la revisión del mapa de segundo grado se efectúan en condiciones efectivamente centralizadas: comportan efectivamente una intervención final y decisiva de la Administración central. En un primer momento es la Inspección de Academia la que, en el marco de cada departamento, elabora un proyecto de mapa o de modificación. Este proyecto, después de un examen por un grupo de trabajo presidido por el prefecto del departamento, es transmitido al escalón regional. En este segundo nivel es objeto de un examen y de una revisión por la Comisión Académica del Mapa Escolar, que preside el rector; después, por la conferencia administrativa regional, que preside el prefecto de la región. En fin, el prefecto de la región envía las propuestas a la Administración central del Ministerio de Educación, a la que corresponde aprobar de modo definitivo el mapa y los ajustes que les sean añadidos.

1.1.3 En materia de construcciones universitarias la noción de «mapa» es más fluctuante, porque los centros de enseñanza superior deben adaptarse constantemente a las necesidades cambiantes de formación y a la evolución rápida de la investigación, que constituye una de sus actividades fundamen-

tales. Sin embargo, el Secretariado de Estado para las Universidades—independiente del Ministerio de Educación desde junio de 1974—tiene al día de modo centralizado una lista de adaptaciones y complementos que se han de aportar a la red de centros universitarios.

1.2 La planificación a medio plazo

La concreción sobre el terreno del mapa escolar y universitario es un objetivo a medio plazo. Sólo se puede alcanzar por etapas sucesivas. Estas etapas son trazadas por el plan de equipamiento escolar y universitario, que define para cada período de cinco años—1966-1970, 1971-1975, 1976-1980—el esfuerzo de inversión a realizar en materia de enseñanza.

El plan escolar no es más que un elemento del plan nacional definido por el conjunto de sectores de actividad en Francia. Sus dos características fundamentales son la de ser el producto de una discusión muy abierta y de prever los objetivos globales del equipamiento.

1.2.1 El plan de equipamiento escolar y universitario es, en primer lugar, el resultado de una amplia confrontación de puntos de vista. Es, en efecto, elaborado por una comisión especializada—llamada Comisión de Educación—, cuya composición refleja el cuidado de asociar a todos los interesados en la fijación de los objetivos de las inversiones. Ciertamente en el seno de esta Comisión el Estado está ampliamente representado. Esto se traduce por la presencia de expertos de la Comisaría General en el plan y de delegados de los diferentes Ministerios interesados por el equipamiento escolar (Ministerios de Educación, del Interior, de la Economía y de Finanzas, Secretaría de Estado para las Universidades). De otro lado, el presidente, el relator general y los relatores de las subcomisiones son generalmente altos funcionarios. Pero, al lado del elemento administrativo, la Comisión cuenta con representantes de las Comisiones locales (sobre todo de los municipios), de personal docente y de asociaciones de padres de alumnos y de estudiantes.

El Pleno sólo se reúne en contadas ocasiones para proceder a las decisiones esenciales y ejecutar los arbitrajes entre las necesidades opuestas de diferentes sectores del equipamiento escolar.

De hecho, lo más importante del trabajo de preparación del plan se efectúa en el seno de grupos restringidos, que son las Subcomisiones, especializadas cada una en un campo particular: previsión de la revisión de los efectivos escolares, normas de construcción y costos unitarios, procedimiento, personal docente, acción social en favor de alumnos y estudiantes. La relación indispensable entre las subcomisiones es asegurada por los ponentes especializados y la celebración periódica de reuniones conjuntas.

En fin, como la planificación escolar no es más que un elemento de la planificación general y como sus opciones están ligadas a las tomadas en otros sectores—especialmente en materia de empleo, de formación profesional, de investigación científica—, es necesario procurar la coordinación entre el trabajo de la Comisión de Educación y la de otras comisiones. Esta es asegurada por los presidentes y ponentes generales a comisiones, así como por los servicios de la Comisaría General del plan.

La segunda característica del plan en materia escolar y universitaria es la de fijar por grandes sectores de formación—escuelas maternas, enseñan-

za elemental, primer ciclo de segundo grado, segundo ciclo corto, segundo ciclo largo, enseñanza superior bajo diversas formas— objetivos realistas del desarrollo, fundados sobre una previsión de evolución de efectivos escolares en los diferentes niveles y sobre las opciones de la organización pedagógica, traducidas en los costos unitarios de construcción por alumno. Estos objetivos son costeados por el montante de créditos de inversión a realizar por el Estado durante el período quinquenal cubierto por el plan.

Estos objetivos y estos créditos deben inscribirse en el monto global de financiación que el Gobierno decida conceder a la educación en el marco del esfuerzo financiero de conjunto previsto en el plan y teniendo en cuenta las necesidades concurrentes de otros sectores de actividades.

Hay que hacer notar que el monto de medios financieros concedido a la educación no tiene un carácter de limitación jurídica, tanto más que en el curso de la ejecución del plan los objetivos fijados pueden ser modificados por razones diversas, sobre todo de la coyuntura económica y el comportamiento efectivo del flujo de alumnos. Ello no obliga a inscribir anualmente en el presupuesto del Estado los créditos que corresponden a los tramos de aplicación del plan. Este monto constituye, sin embargo, cada año una referencia importante para la preparación del presupuesto y su discusión en el Parlamento.

1.3 La planificación a corto plazo

Los créditos del Estado juegan un papel muy importante en la financiación del plan en los diversos niveles de enseñanza; representa, en efecto, el 75 por 100 de los recursos a movilizar, en cuanto a inversiones escolares y universitarias consideradas globalmente. Como estos créditos están abiertos año por año en el marco estrecho del ejercicio presupuestario, es indispensable definir las listas anuales de operaciones a financiar en el límite estricto de las dotaciones abiertas.

El establecimiento de estas listas constituye la planificación escolar a corto plazo, comúnmente llamada programación anual de las operaciones de construcción.

1.3.1 Tratándose del primer grado, la lista de operaciones de construcción a financiar en el curso del año presupuestario es definida por el prefecto de la región sobre la base de propuestas presentadas por los prefectos de los departamentos y en el límite de una dotación anual de créditos, notificada por la Administración central del Ministerio de Educación. Esta dotación representa el total de las subvenciones del Estado que pueden ser atribuidas durante el año a las construcciones de primer grado.

1.3.2 En cuanto al segundo grado, la lista de operaciones de construcción a financiar en cada región es definida por la Administración central del Ministerio de Educación, a partir de propuestas establecidas por el prefecto de la región, en conexión estrecha con los prefectos de los departamentos. Ella se inscribe en una dotación en créditos que representa el montante global de las subvenciones del Estado que pueden ser concedidas durante el año a las construcciones de la enseñanza secundaria.

Este procedimiento, que reserva la decisión definitiva al escalón central, se justifica por el hecho de que, en la mayoría de los casos, los municipios

descargan sobre el Estado la responsabilidad de los trabajos de construcción. El Estado es, de este modo, conducido a realizar peticiones de construcción muy importantes a empresas de gran capacidad que requieren una gran cantidad de inversiones a realizar en cada región.

En el campo de la enseñanza superior, la lista anual de operaciones susceptibles de ser financiadas es definida a nivel central por el Secretariado de Estado para las Universidades.

II. REGLAS INSTITUCIONALES REFERENTES A LAS CONSTRUCCIONES ESCOLARES Y UNIVERSITARIAS

Para las construcciones correspondientes a cada orden de enseñanza, las reglas se refieren al régimen de responsabilidad jurídica bajo el cual se ejecutan las operaciones y las modalidades de financiación aplicables.

2.1 Al nivel de primer grado, las construcciones de escuelas maternas y elementales son ejecutadas bajo la exclusiva responsabilidad de los municipios, quienes escogen sus arquitectos y designan las empresas encargadas de realizar los trabajos. El sistema de financiación en vigor, definido por un decreto de 31 de diciembre de 1963, confirma el carácter de inversión municipal que caracteriza a estas operaciones. El Estado se limita, en efecto, para la construcción de toda escuela inscrita en la programación anual, a abrir una subvención proporcional a la clase. Esta subvención—que resulta de un baremo nacional muy simple—constituye la única contribución del Estado; representa, por término medio, al 50 por 100 del precio de la construcción y a un 35 por 100 del total de desembolso exigido para la realización del establecimiento escolar. Corresponde al municipio cubrir la diferencia entre esta subvención y el conjunto de gastos exigidos por la construcción de la escuela, sean éstos la adquisición del terreno, el pago de los trabajos de construcción o la compra del mobiliario y del material escolar destinados a equipar el centro.

2.2 En el nivel de segundo grado, el régimen de responsabilidad y financiación está fijado por un decreto de 27 de noviembre de 1962.

Desde el punto de vista de la responsabilidad, se concede una opción a los municipios. Para cada operación, ellos pueden reservarse la dirección de la obra, esto es, la dirección y la responsabilidad de los trabajos de construcción o transferirla al Estado por medio de un convenio.

En la práctica, en más del 90 por 100 de los casos, los municipios prefieren confiar al Estado la responsabilidad de los trabajos.

Desde el punto de vista financiero se pueden distinguir tres tipos de gasto: la compra del terreno, la construcción propiamente dicha y el primer equipamiento en material.

La adquisición del terreno corresponde siempre al municipio donde se va a construir el centro. Pero éste recibe por este concepto una subvención del Estado que representa el 50 por 100 del precio del terreno.

Para cada operación, los trabajos de construcción son financiados conjuntamente por el Estado y el municipio. A este respecto, la tasa de participación financiera del municipio está fijada según una fórmula aritmética, en la que intervienen tres parámetros: la proporción de alumnos internos a acoger en

el centro, el crecimiento de la población municipal, medida según el censo demográfico, y la riqueza relativa del municipio, medida por el valor de los impuestos locales con relación a la población local (1). Esta tasa no puede exceder del 40 por 100. Se aproxima, por término medio, al 18 por 100. La tasa de subvención del Estado es igual a la diferencia entre el 100 por 100 y la tasa de participación municipal.

Es necesario subrayar que la facultad dejada al municipio de reservarse la dirección y la responsabilidad de los trabajos o de transferirla al Estado tiene consecuencias directas sobre el reparto definitivo de los gastos de los trabajos. La regla, en efecto, es que aquel de los dos copartícipes—Estado o municipio—, que no tiene la dirección de los trabajos, debe aportar un gasto proporcional, calculado sobre la base de un costo teórico de la construcción por alumno, fijado por orden ministerial. El otro colaborador se hace cargo íntegramente de la diferencia entre esta participación proporcional y el total de gastos de los trabajos generados por la operación; se hace cargo, por lo tanto, de todos los gastos extraordinarios y de todas las alzas de precios susceptibles de intervenir hasta una liquidación definitiva.

El último tipo de gasto incluido en una operación de construcción de segundo grado es el de primer equipamiento en mobiliario y material del centro. Esto corre a cargo íntegramente del Estado.

2.3 La participación financiera de los municipios en las construcciones de primero y segundo grado representa para estas colectividades locales cargas muy importantes, que exceden frecuentemente y con mucho de los recursos de que ellos pueden disponer inmediatamente. Para cubrir estas cargas, los municipios pueden obtener préstamos a largo plazo (quince, veinte o veinticinco años) a tipos de interés moderado cerca de organismos especializados. El principal de estos organismos prestamistas es la Caja de Depósitos y Consignaciones, centro estatal que autoriza préstamos a las colectividades locales a partir de los depósitos de la Caja de Ahorros que los centraliza y administra.

2.4 En el campo de las construcciones de enseñanza superior la regla es que todos los gastos—sean de adquisición de terrenos, de trabajos o de equipamiento en material—son enteramente soportados por el Estado sin participación local.

III. EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE LA ADMINISTRACION CENTRAL Y LOS ESCALONES EXTERIORES

Se encuentra aquí, como en materia de planificación, de responsabilidad y de financiación, la distinción entre el primer grado, el segundo grado y la enseñanza superior. A medida que se sube en la jerarquía de niveles de enseñanza, la intervención de la Administración central se hace cada vez más marcada.

3.1 En el campo de las construcciones de primer grado, la Administración central del Ministerio de Educación sólo interviene para determinar las directrices generales y repartir globalmente la ayuda del Estado. A este respecto, ella atribuye anualmente a cada región un monto global de créditos, dentro

(1) Véase anexo B.

de cuyos límites el escalón regional decide la lista de construcciones que han de ser financiadas. Una vez establecida esta lista, delega en los prefectos de los departamentos los créditos destinados a subvencionar las operaciones inscritas en la lista.

Es en el nivel regional donde se efectúa la selección de las construcciones que han de ser implantadas y subvencionadas. Y es el rector quien, sobre la base de las propuestas departamentales y en el marco de las directrices dadas por la Administración central, aprueba los programas pedagógicos de construcciones de escuelas, cuyo conjunto constituye el mapa escolar de primer grado. Por otra parte, es el prefecto de la región quien, en base a las propuestas de los escalones departamentales y de acuerdo con el consejo del rector, establece la lista anual de las operaciones que han de ser subvencionadas.

A nivel departamental, corresponde al prefecto del departamento tomar la decisión que afecta de modo definitivo, para cada construcción inscrita en la programación anual, la subvención proporcional que le es destinada.

En fin, corresponde al municipio la plena responsabilidad de la realización de la construcción. A él corresponde, por tanto, adquirir el solar, escoger el arquitecto encargado de elaborar el proyecto técnico de construcción, contratar con las empresas de construcción que han de ejecutar los trabajos, controlar el desarrollo de la obra, asegurar la financiación de la operación—en la parte no cubierta por la subvención proporcional del Estado— y luego proceder a la recepción de los edificios después de la ejecución completa de todos los subcontratistas especializados.

3.2 En materia de construcciones de segundo grado la centralización es todavía más acusada.

Corresponde, en efecto, a la Administración central aprobar el mapa escolar y las modificaciones que le son hechas periódicamente en base a las propuestas de los escalones regionales. A ella corresponde igualmente decidir por regiones la lista anual de operaciones susceptibles de ser subvencionadas y después delegar a los prefectos de los departamentos los créditos de subvención correspondientes. Para las operaciones de segundo grado, cuando los municipios confían la dirección y la responsabilidad al Estado, corresponde también a la Administración central la designación del arquitecto y de la empresa encargada de ejecutar cada construcción. Esta prerrogativa se justifica por la política de construcción industrializada que lleva el Ministerio de Educación. De hecho, teniendo en cuenta el número muy elevado de operaciones que los municipios ceden a la responsabilidad del Estado—250 a 300 cada año—, el Ministerio tuvo la idea, hace algo menos de diez años, de confiar su ejecución a empresas, grupos de empresas asociadas, utilizando procedimientos de construcción evolucionados a base de hormigón o de estructuras metálicas. En esta perspectiva, numerosas firmas han sido invitadas a establecer un proyecto tipo de construcción que se refiera a la realización de un centro normal—un colegio de enseñanza secundaria de 600 alumnos— y someterlo al acuerdo de la Administración central. Sobre la base de un proyecto de este tipo, el Ministerio procede cada año a una petición de ofertas de tipo nacional sobre precios de construcción. Como consecuencia de esta petición de ofertas, la Administración central reparte los pedidos entre las empresas seleccionadas; esto implica que, para cada construcción, la Administración pueda designar la empresa encargada de ejecutar trabajos y el

arquitecto de la operación, al cual pertenece el cuidado de adaptar el proyecto tipo de la empresa a las particularidades del terreno y del establecimiento a construir.

El escalón regional juega un papel de propuesta muy importante en los dos campos del mapa escolar y de la programación anual de operaciones a subvencionar. Para cada construcción de segundo grado está encargado, por otra parte —en la persona del prefecto de la región—, de aceptar el terreno propuesto por el municipio. Esta aceptación, decidida sobre la base de un *dossier* técnico, constituido a nivel departamental, se justifica por la obligación hecha a los municipios de aportar un terreno que no exija después de la construcción trabajos de adaptación demasiado onerosos.

Por otra parte, los prefectos de los departamentos tienen por misión conceder, en el marco de los créditos que les son delegados, las subvenciones del Estado para compras de solares y para construcciones, subrayando, sin embargo, que las subvenciones para construcciones no pueden ir más allá de las operaciones inscritas en la lista anual de operaciones a financiar.

En fin, para cada operación de construcción, la ejecución de los trabajos es dirigida, bien por el municipio, bien por el escalón departamental de la Administración del Estado, según que el municipio haya decidido reservarse la dirección de la obra o confiarla al Estado por vía de convenio. Si el municipio es director de la obra, él se endosa la responsabilidad de los trabajos igual que para una construcción de primer grado. Si, por el contrario, cede la dirección de la obra al Estado, éste se hace plenamente responsable, y es entonces el Estado —representado al nivel departamental por el prefecto, asistido de una dirección departamental de equipamiento— a quien pertenece dirigir la operación con el arquitecto y con la empresa designada por la Administración central.

3.3 En materia de construcciones universitarias, la Administración central juega un papel determinado. Es ella, en efecto, quien decide la implantación de cada centro, quien define sus características en relación con el presidente de la Universidad interesada y el equipo dirigente del futuro centro. Es ella, igualmente, la que toma la decisión de financiar cada operación en el marco de las dotaciones presupuestarias anuales. Es ella, por último, quien designa al arquitecto encargado de establecer el proyecto técnico detallado de la construcción y quien aprueba el proyecto.

En cuanto a la organización de las construcciones universitarias, se sitúa en un plano regional. Depende, en efecto, de la responsabilidad del rector de Academia, el cual está asistido de un pequeño servicio técnico, dirigido por un ingeniero, llamado Ingeniero regional. Al rector le corresponde contratar con las empresas encargadas de ejecutar los trabajos y conceder los equipos. A él le corresponde también reglamentar los gastos, después de la constatación del «servicio hecho» y sobre la base de los créditos delegados por la Administración central. A él le corresponde, en fin, por medio del servicio técnico que le apoya, controlar la ejecución de las prestaciones y hacer la recepción de las obras.

IV. ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL EN MATERIA DE CONSTRUCCIONES

Después de la constitución del Gobierno del señor Chirac, en junio de 1974, el antiguo Ministerio de Educación Nacional, que tenía la tutela de todos los niveles de enseñanza, fue escindido en dos elementos distintos:

- El Ministerio de Educación, encargado del primero y del segundo grado.
- Y el Secretariado de Estado para las Universidades, competente para las enseñanzas superiores.

4.1 Dentro de la Administración central del Ministerio de Educación, las atribuciones en materia de construcciones escolares se reparten entre seis direcciones.

Los problemas del mapa escolar son tratados por las tres grandes direcciones verticales, responsables de los diversos sectores de enseñanza, a saber:

- La dirección de centros, encargada del primer grado.
- La dirección de los colegios, encargada del primer ciclo del segundo grado.
- Y la dirección de Liceos, que tiene competencia sobre el segundo ciclo del segundo grado.

La planificación a medio plazo y la programación anual de las operaciones de construcción a financiar son de la competencia de la Dirección General de Coordinación y de Programación. Es, en efecto, esta Dirección la que prepara los trabajos de la Comisión de Educación, competente en la elaboración del plan quinquenal del equipamiento escolar, siendo extremadamente importante el apoyo técnico aportado a este respecto. Es ella también la que, en materia de construcciones de primer grado, reparte entre las regiones los créditos de subvención inscritos en el presupuesto anual. Es ella, en fin, la que, en materia de construcciones de segundo grado, reparte entre las regiones los créditos de subvenciones abiertos en el presupuesto y fija, sobre la propuesta de los prefectos de las regiones, la lista anual de operaciones susceptibles de ser subvencionadas. Para ser completamente precisos, se puede decir que esta Dirección no decide por sí misma en los diversos campos citados, sino que ella somete al ministro o a su Gabinete los proyectos de decisión establecidos.

La negociación anual del presupuesto de construcciones escolares entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía y Finanzas es dirigida por la Dirección de Asuntos Presupuestarios y Financieros.

Por último, la Dirección de Equipamiento Escolar, que, de acuerdo con la programación anual de las operaciones a financiar, delega los créditos de subvención a los prefectos de los departamentos, según una escala precisa llamada «regulación de compromisos», cuya finalidad es evitar grandes presiones de la demanda pública sobre el mercado de construcciones. Es esta misma Dirección la que cada año, para las operaciones de construcción de segundo grado, en el caso en que los municipios hayan confiado la responsabilidad al Estado, realiza la convocatoria de ofertas de las empresas de construcción industrializada, titulares de un proyecto aprobado; distribuye las operaciones entre las empresas admitidas al final del concurso, después notifica

a los prefectos de los departamentos interesados el nombre de la firma encargada de ejecutar cada operación y el nombre del arquitecto afecto a cada realización.

4.2 En el seno del Secretariado de las Universidades, el conjunto de las responsabilidades en materia de construcciones de enseñanza superior son ejercidas por la Dirección de Asuntos Generales y Financieros, y más concretamente, en el marco de esta Dirección, por las Subdirecciones de la Planificación y de Equipamiento.

V. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Concretando el reparto de competencias descritas, éstas son muy diferentes para el primer grado, el segundo grado y para las construcciones universitarias.

5.1 En cuanto al primer grado, el punto de partida de cada operación está constituido por la aprobación de un programa pedagógico de construcción, establecido a nivel departamental por la Inspección de Academia, en relación con el municipio, y después aprobado por el rector a nivel regional.

Cuando este programa es aprobado, el municipio interesado busca un solar que adquiere por vía de acuerdo o por medio de una expropiación.

El año en que la operación está inscrita por el prefecto de la región sobre la base de la lista de construcciones de primer grado a subvencionar por el Estado, el municipio designa un arquitecto que establece un proyecto detallado de construcción.

Este proyecto es sometido al examen técnico de una comisión de nivel departamental: el Comité departamental de construcciones escolares. Después, cuando ha recogido el informe favorable del Comité, sirve de base a la petición de ofertas que debe realizar el municipio para la ejecución de los trabajos. La petición de ofertas permite seleccionar la empresa general o las empresas encargadas de realizar la construcción para el conjunto de los subcontratistas especializados.

El alcalde del municipio ejecuta la contratación con estas empresas según un proyecto técnico de construcción.

Sobre la base de estos contratos, se ejecutan los trabajos, controlados totalmente por el arquitecto. Estos trabajos dan lugar al pago por el municipio a medida que se van realizando. Cuando están terminados, el alcalde del municipio, asesorado por el arquitecto, procede a la recepción de las obras, que permite constatar los eventuales defectos y ordenar las reposiciones, y que cuando es favorable empieza a correr la responsabilidad de la empresa y del arquitecto durante un período de diez años.

En el plano financiero, la subvención del Estado es abierta por el prefecto del departamento desde el comienzo del año para el cual fue concedida esta subvención. Ella permite al municipio completar la tesorería de la operación, asegurada, por otra parte, por el préstamo que puede obtener de las Cajas de Ahorro o de la Caja de Depósitos y Consignaciones y por los créditos inscritos en el presupuesto municipal.

5.2 En materia de segundo grado, cada operación se prepara con la inscripción en la carta escolar del centro a construir o renovar. Esta inscripción corresponde a la Administración central del Ministerio de Educación, en base

a la propuesta del escalón regional. Ella es seguida de la elaboración por la Administración central:

- De un programa pedagógico, indicando los efectivos que han de ser acogidos y su reparto por categorías.
- Y de un programa técnico de construcción que da la lista y las dimensiones de los locales que deberá tener el centro.

Teniendo en cuenta la normalización importante realizada por el Ministerio de Educación en materia de construcción de centros de segundo grado —especialmente en el nivel del primer ciclo, para el cual no existen más que tres tipos de colegios de enseñanza secundaria (de 600, 900 y 1.200 alumnos)—, el programa pedagógico y el programa técnico son normalmente la reproducción de un programa tipo.

Cuando las perspectivas de financiación a medio plazo se perfilan para la operación, el prefecto del departamento invita al municipio a buscar un solar. Antes de la compra, el solar propuesto es sometido al acuerdo del prefecto de la región sobre la base de un dossier detallado, señalando el régimen de propiedad y las características topográficas y técnicas. Cuando el terreno no parece perfectamente admisible, el convenio precisa que el municipio deberá tomar a su cargo los trabajos de puesta a punto necesarios o los trabajos excepcionales de adaptación —tales como cimientos especiales— que serán indispensables en la fase de construcción.

Una vez obtenido el acuerdo, el municipio puede adquirir el terreno. A este respecto, puede solicitar del prefecto del departamento la apertura de la subvención del Estado —igual al 50 por 100 del valor de compra— y pedir un préstamo a largo plazo a las Cajas de Ahorro o a la Caja de Depósitos y Consignaciones.

Una etapa decisiva se franquea cuando la Administración central, sobre la propuesta del prefecto de la región, inscribe la construcción en la lista anual de operaciones susceptibles de ser subvencionadas por el Estado.

El municipio es invitado entonces a escoger el régimen de responsabilidad sobre el cual se efectuará la operación. El puede, en efecto:

- Bien reservarse la dirección y la responsabilidad de los trabajos de construcción.
- Bien confiarla al Estado por vía de convenio, celebrado entre el alcalde y el prefecto del departamento.

Si el municipio se reserva la dirección de la obra, la construcción se ejecuta igual que una operación de primer grado: designando el municipio al arquitecto, celebrando contratos con las empresas encargadas de realizar los trabajos, reglamentando los trabajos efectuados y controlando el desarrollo de la obra hasta su culminación. El Estado —representado por el prefecto del departamento— se limita entonces a atribuir al municipio una subvención proporcional, calculada sobre la base de un costo teórico de la construcción por alumno, fijada por decisión reglamentaria, y de una tasa de participación dada por una fórmula aritmética simple. Los azares económicos y técnicos de la operación son, en todo caso, responsabilidad del municipio.

Por el contrario, si el municipio ha confluado la dirección de la obra al Estado, la Administración central atribuye la ejecución de los trabajos a una

empresa de construcción industrializada, seleccionada dentro del concurso nacional, organizado cada año, entre las firmas titulares de un proyecto tipo de construcción acordado. La Administración central designa, por otra parte, un arquitecto encargado de adaptar el proyecto tipo de la empresa a las particularidades del centro a construir y a las características del terreno. La participación financiera del municipio es entonces proporcional: se obtiene a partir del costo teórico de construcción por alumno, fijado por decisión reglamentaria, y una tasa de contribución resultante de la fórmula aritmética ya citada. Se añade eventualmente un suplemento de carga impuesta por el Estado cuando la mediocridad del terreno supone, en la base de construcción, trabajos excepcionales de adaptación de los edificios al solar—tales como cimientos especiales—de un volumen importante.

Cuando el Estado tiene la dirección de la obra, su participación financiera cubre la diferencia entre la contribución proporcional del municipio y el gasto total de los trabajos, comprendidos los gastos excepcionales. Ella es realizada por el prefecto del departamento, quien se retrae la contribución del municipio según el procedimiento de fondos del concurso. En fin, corresponde al escalón departamental de la Administración del Estado—en este caso, el prefecto, representado por la dirección departamental de equipamiento y con la asistencia técnica permanente del arquitecto—la contratación de los trabajos con la empresa encargada de ejecutar la construcción, seguir el desarrollo de la obra, pagar los trabajos ejecutados a medida que se van realizando y decidir la recepción de las obras. En definitiva, los edificios, una vez terminados y aceptados, son devueltos al municipio, que es el propietario final de ellos, y quien, a este respecto, tiene la misión de asegurar su mantenimiento permanente.

Teniendo en cuenta el costo global muy elevado de toda construcción de segundo grado, el municipio solicita de las Cajas de Ahorro y de la Caja de Depósitos y Consignaciones un préstamo de equipamiento a largo plazo, que cubre su participación financiera en la construcción.

5.3 En el campo universitario, para la realización o ampliación de todo centro, el programa de construcción es establecido por la Administración central del Secretariado de Estado para las Universidades, en contacto estrecho con el presidente de la Universidad de que se trate y los responsables del futuro establecimiento.

Los solares son adquiridos por el Estado por acuerdo o por vía de expropiación.

Cuando esta fase de la adquisición de estos terrenos está suficientemente avanzada, la Administración central designa un arquitecto, encargado de establecer un proyecto detallado, que es aprobado después de un examen minucioso y de eventuales modificaciones.

Cuando la operación de construcción está inscrita en la lista anual de operaciones a financiar, el Secretariado de Estado para las Universidades aporta los créditos necesarios.

Teniendo en cuenta la amplitud que caracteriza a cada construcción de esta especie, los créditos son abiertos frecuentemente en varias partidas anuales sucesivas, correspondientes a las fases de ejecución de los trabajos. Tales créditos son delegados al rector de Academia, al cual pertenece el cuidado de vigilar la recepción de la operación. Es a él a quien corresponde, en efecto, pedir ofertas sobre la base del proyecto de ejecución establecido por

el arquitecto, concluir los convenios de ejecución de los trabajos con las empresas, admitidas a la vista de las ofertas; controlar la iniciación y el desarrollo de las obras, pagar a las empresas con arreglo a las prestaciones efectuadas y, finalmente, proceder a la recepción de las obras por cuenta del Estado. En toda esta fase de ejecución, el rector está asistido y generalmente representado por el servicio técnico dirigido por un ingeniero regional. La dirección permanente de la obra por el arquitecto es, por otra parte, una garantía esencial del buen fin de los trabajos.

En resumen, la organización de las construcciones escolares y universitarias en Francia ofrece la imagen de un sistema fuertemente centralizado.

El Estado es, en efecto, técnica y financieramente responsable de las construcciones universitarias y de las construcciones de segundo grado, para las cuales los municipios le confían la dirección de la obra. En el primer caso, él soporta la carga financiera de las operaciones, en tanto que en el segundo él no pide más que una participación proporcional a las colectividades municipales.

Los municipios no tienen verdadera responsabilidad más que en las construcciones de primer grado y en la hipótesis—bastante poco frecuente—de que ellos se reserven la dirección de los trabajos de una construcción de segundo grado.

Esta situación, marcada por la preeminencia del Estado, es el producto de una tradición que—después de Napoleón—hace del Estado el responsable directo de la instrucción pública en Francia, lo que se pone de relieve, por ejemplo, en el hecho de que todo el personal docente sea remunerado con cargo a los presupuestos del Ministerio de Educación y del Secretariado de Estado para las Universidades.

Existen además motivos de orden técnico, siendo el principal la activa política de construcciones industrializadas seguida desde hace diez años en el segundo grado. Esta política, que responde a deseos de eficiencia y rapidez, implica, en efecto, la convocatoria de un concurso nacional entre las empresas especializadas y el mantenimiento en la Administración central de un importante volumen de peticiones, lo que conduce a que los municipios frecuentemente transfieran al Estado la dirección y la responsabilidad de las operaciones de construcción.

En la actualidad hay que destacar que, en el marco de las responsabilidades ostentadas por el Estado, se ha efectuado un esfuerzo de desconcentración importante en los últimos años. Esto ha conducido a la Administración central a descargar en los escalones regionales y departamentales de la Administración del Estado diversas tareas, principalmente al nivel de ejecución financiera y técnica de las operaciones de construcción.

ANEXO A

Región: Circunscripción de la Administración del Estado.

Francia está dividida en 23 regiones, cada una de las cuales agrupa un número de departamentos, y a su cabeza tiene un prefecto de región.

Rector: El rector es un alto funcionario que depende del Ministerio de Educación. Está a la cabeza de una circunscripción que se denomina Academia.

Francia está dividida en 26 Academias; cada Academia cubre el conjunto de servicios y de personas del Ministerio de Educación existentes en varios departamentos.

Departamento: Circunscripción de la Administración del Estado.

Francia está dividida en 99 departamentos; cada uno de ellos tiene un prefecto a su cabeza.

Inspección de Academia: Cada departamento lleva consigo una Inspección de Academia, que cubre el conjunto de servicios y de personal del Ministerio de Educación existentes en el departamento. La Inspección de Academia está dirigida por un inspector de Academia.

Municipio: Colectividad local autónoma, que tiene personalidad jurídica y autonomía financiera. En Francia existen 38.000 municipios, cada uno de los cuales es administrado por un alcalde, asistido por un Consejo Municipal.

ANEXO B

Financiación de una construcción escolar de segundo grado: Fórmula de cálculo de la tasa de participación del Municipio y del Estado

1.º *Cálculo de la tasa de participación del Municipio*

Viene dada por la fórmula:

$$T = \frac{100F}{P} \times \frac{Po}{P} \times \frac{e}{E}$$

en la que:

- *F* representa el monto global de los principales ingresos del municipio (total de impuestos directos municipales);
- *P*, población actual del municipio;
- *Po*, su población del penúltimo censo;
- *e*, número de alumnos previstos por el programa pedagógico de la construcción del centro, y
- *E*, número total de alumnos previsto por este mismo programa.

2.º *Tasa de participación del Estado*

Diferencia entre el 100 por 100 y la tasa de participación del municipio.