

LA FORMACION DE LOS FUNCIONARIOS EN LA ESCUELA NACIONAL DE FRANCIA

Ponencia presentada por M.
HENRY BOURDEAU DE FONTENAY,
Director de la ENA, al Coloquio
Internacional sobre Formación de
Funcionarios (Alcalá de Henares,
del 9 al 14 de mayo de 1960).

Por HENRY BOURDEAU DE FONTENAY

En mi país, el Estatuto de los Funcionarios está regulado por una Orden de 4 de febrero de 1959. Este Estatuto se aplica a las personas que, nombradas para un empleo permanente, han sido tituladas en un grado de la jerarquía de la Administración central, de los servicios exteriores dependientes de dicha Administración o de los establecimientos públicos del Estado. No se aplica ni a los Magistrados del poder judicial, ni al personal militar, ni al personal de la Administración, servicios y establecimientos públicos del Estado que tengan carácter industrial o comercial.

Los funcionarios pertenecen a cuerpos, que comprenden uno o varios grados, y están clasificados, según su nivel de reclutamiento, en categorías.

Los Cuerpos agrupan a los funcionarios sometidos al mismo Estatuto particular y que aspiran a los mismos grados. Están repartidos en cuatro categorías designadas en orden jerárquico decreciente por las letras A, B, C y D.

Todos los funcionarios de estas diferentes categorías se reclutan, en principio, por oposición y, en lo que se refiere a las categorías A, B y C, según las modalidades siguientes:

Concursos-oposición abiertos, por una parte, a los candidatos que presentan algún diploma o que han realizado estudios, y por otra a los candidatos, funcionarios o a los agentes en activo, con un cierto tiempo de servicios.

Concursos-oposición reservados a los funcionarios que cuenten con un cierto período de servicio y hayan recibido, en su caso, determinada formación.

Esta regla tiene dos excepciones:

- En primer lugar, el Gobierno tiene derecho a nombrar directamente cierta proporción de agentes de la categoría A (una décima parte).
- En segundo lugar, algunos empleos superiores son de designación discrecional. Se trata, según el Decreto de 21 de marzo de 1959,

de los Comisarios generales, Altos Comisarios, Comisarios, Secretarios generales, Directores generales y Directores de Administración de los Embajadores, Prefectos y Redactores.

En Francia ha habido siempre escuelas de formación para funcionarios, principalmente para los funcionarios técnicos. Se pueden citar, entre otras, la Escuela de Caminos y Puentes y la Escuela del «Genie Rural», que son las más célebres y también las más antiguas. Hay que añadir otras más recientes, como las de P. T. T., de Sanidad, de Aduanas, del Tesoro, de Impuestos, de Policía, de Protección Civil.

Estas escuelas, dependientes del departamento ministerial correspondiente, proveen a éste de los especialistas que necesita.

La Escuela de Administración, fundada al final del año 1945, está destinada a reclutar y a formar los funcionarios administrativos de la categoría A. Dependiente del Primer Ministro—o del Ministro Delegado por él—, es un establecimiento público dotado de personalidad jurídica y de autonomía financiera.

Merece que en esta breve ponencia, y al tratar de un tema como «la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios», se le preste especial atención.

I. Papel de la E. N. A.

Tiene como fin la formación de los funcionarios destinados a constituir los cuadros superiores de la Administración, excepto los Cuerpos de Ingenieros y los Cuerpos Técnicos.

Los cargos para los que pueden ser nombrados los alumnos a su salida de la Escuela son los siguientes:

Auditor del Consejo de Estado.

Auditor del Tribunal de Cuentas.

Consejero del Tribunal Administrativo.

Adjunto a la Inspección General de Hacienda.

Adjunto a la Inspección General de la Administración en el Ministerio del Aire.

Secretario de Asuntos Exteriores.

Agregado Comercial.

Inspector general adjunto del Seguro Social.

Administrador civil adjunto a los Ministerios de Agricultura, de los Antiguos Combatientes y Víctimas de la Guerra, de los Ejércitos (Aire,

Marina y Tierra), de Educación Nacional, de Hacienda y de Asuntos Económicos, de Industria, del Interior, de Sanidad y de Población, del Trabajo, de Obras Públicas y Transportes (Secretario general de la Marina Mercante, de Obras Públicas, de Aviación Civil y Comercial), así como a la Caja de Depósitos y Consignas, al Secretario general del Gobierno y a la Administración central de Radiodifusión y Televisión francesa.

II. Reclutamiento de los alumnos.

Dos convocatorias distintas, que tienen lugar cada año, permiten el acceso a la Escuela. El número de plazas convocadas se fija cada año antes de las pruebas de admisión. Las dos terceras partes de las plazas están destinadas a los candidatos que se inscriban al primer concurso y a la tercera parte restante a los candidatos del segundo.

Los concursos exigen de los candidatos, diplomados o no, una formación y conocimientos del nivel de los estudios universitarios superiores.

A) Condiciones de admisión a los concursos.

a) El primer concurso está abierto:

1.º A los candidatos de uno u otro sexo que tengan un máximo de veintiséis años el 1 de enero del año del concurso y que posean un título de enseñanza superior. La lista de títulos que permiten presentarse a éste comprende, entre otros: la Licenciatura en Derecho, en Ciencias o en Letras, el diploma de un Instituto de Estudios Políticos, el diploma de Farmacia, el Doctorado en Medicina, el diploma de salida de las Grandes Escuelas, algunos diplomas o certificados que figuren en una lista dictada por el Ministerio de la Función Pública bajo la propuesta del Consejo de Administración de la E. N. A. y previo dictamen del Ministerio de Educación Nacional.

2.º A los candidatos de uno u otro sexo que cumplan un máximo de veintisiete años el 1 de enero del año del concurso y que hayan realizado con éxito por lo menos dos años de estudios superiores en la misma disciplina. Además, deben justificar en esta fecha un periodo de un mínimo de cuatro años de servicio en un cargo de funcionario titular del Estado, de los Departamentos, de los Municipios, territorios de ultramar o de un establecimiento público; el tiempo pasado en filas está asimilado a los servicios antes citados. El tiempo cursado como

alumno en un establecimiento de enseñanza cuyo diploma permite presentarse al concurso no se toma en cuenta.

b) El segundo concurso está abierto a los candidatos de uno u otro sexo que hayan cumplido la edad de treinta años como máximo el 1 de enero del año del concurso y que justifiquen haber desempeñado, por un periodo de cinco años como mínimo, un empleo de funcionario en periodo de prueba, de eventual, de auxiliar, *d'agent contractuel*, de obrero del Estado, de los departamentos, de los municipios, de los territorios de ultramar o de un establecimiento público. El tiempo pasado en filas, una vez terminado el periodo legal, se asimila a los servicios anteriormente citados.

Los límites de edad superiores previstos para los dos concursos son aplazados por el tiempo pasado en filas a título obligatorio o en virtud de un compromiso para el periodo de guerra; pueden ser también aplazados a razón de un año por cada hijo a su cargo para aquellos candidatos que sean padre o madre de familia.

Nadie puede presentarse más de tres veces a los concursos que dan acceso a la Escuela Nacional de Administración.

B) Pruebas de los concursos.

Las pruebas de los concursos de ingreso son las siguientes:

a) Primer concurso.

Pruebas de admisibilidad:

1.^a Una composición, redactada en seis horas, sobre un tema que se refiera a la evolución general de las ideas y de los hechos políticos, económicos o sociales desde la mitad del siglo XVIII (coeficiente 6).

2.^a Una composición, redactada en cuatro horas, sobre un tema de política económica (coeficiente 4).

3.^a Una composición, redactada en cuatro horas, sobre un tema que se refiera a las instituciones políticas de los principales Estados contemporáneos y las instituciones internacionales o sobre la Administración francesa (coeficiente 5).

4.^a La traducción al francés, hecha en tres horas, de un texto escrito en uno de los idiomas siguientes: alemán, inglés, árabe clásico o moderno, español, italiano, ruso (coeficiente 3). Los candidatos pueden utilizar diccionario sólo para el árabe.

Pruebas de admisión:

1.^a Una conversación de veinte minutos con el Tribunal, que tenga

como punto de partida el comentario, en diez minutos, de un texto de carácter general. Los candidatos disponen de treinta minutos para la preparación de este comentario (coeficiente 5).

2.^a Un interrogatorio oral durante treinta minutos sobre «cuestiones económicas y sociales» (coeficiente 4).

3.^a Un interrogatorio oral durante treinta minutos, que trate, a elección del candidato, bien sobre Derecho administrativo o bien sobre el tema «ciencias y legislación financiera» (coeficiente 4).

4.^a Un interrogatorio oral durante unos treinta minutos, que trate, a elección del candidato, sobre las instituciones internacionales o geografía económica y humana (coeficiente 3).

5.^a Una prueba de ejercicio físico (carrera pedestre, salto de altura, trepar la cuerda, lanzamiento de peso, natación) (coeficiente 3).

Pruebas facultativas:

Los candidatos pueden conseguir para la admisión puntos suplementarios, pero sólo en la medida en que la nota atribuida es superior a la media:

1.^a Una prueba de matemáticas, que consiste en reconstruir el razonamiento que conduce con claridad a la solución de un problema, cuyo enunciado y resultado son dados a los candidatos o, a elección de ellos, la interpretación gráfica de los informes estadísticos (coeficiente 1); la prueba tiene una duración de cuatro horas.

2.^a Una o dos pruebas, de una duración de quince minutos, que denote un conocimiento profundo de uno o dos idiomas extranjeros. Estas pruebas comprenden una traducción directa e inversa y una conversación (coeficiente 1, por prueba). Para el árabe clásico o moderno, la prueba comprende solamente traducción directa e inversa. Esta prueba no puede tratar el mismo idioma que ha sido elegido para la cuarta prueba de admisión.

3.^a Una prueba que marque cualidades de audacia, particularmente el pilotaje de avión o de velero o el lanzamiento en paracaídas (coeficiente 1).

b) Segundo concurso:

Pruebas de admisibilidad:

1.^a Una composición, redactada en seis horas, sobre problemas políticos, económicos y técnicos del mundo contemporáneo (coeficiente 6).

2.^a Una composición, redactada en seis horas, sobre materias administrativas o Derecho público (coeficiente 4).

3.^a Una composición, redactada en cuatro horas, sobre materias económicas, financieras y sociales (coeficiente 4).

Pruebas de admisión:

1.^a Una exposición oral, de quince minutos, después de una preparación de cuarenta y cinco minutos, sobre cuestiones administrativas o de Derecho público (coeficiente 4).

2.^a Una conversación, de una duración de veinte minutos, que tiene como punto de partida un texto que se refiera a la Administración o los administradores en un lugar donde los candidatos hayan estado desempeñando una función (coeficiente 4).

3.^a Una prueba de ejercicio físico, que incluye carrera de velocidad, salto de altura, trepa de cuerda, lanzamiento de peso, natación (coeficiente 1).

Pruebas facultativas:

Los candidatos pueden conseguir para la admisión puntos suplementarios, pero sólo en la medida en que la nota atribuida es superior a la media, presentándose a una prueba de traducción al francés, hecha en tres horas, de un texto escrito en uno de los idiomas antes citados (coeficiente 1); para el árabe se puede utilizar diccionario.

Los candidatos pueden, para presentarse al segundo concurso, ser admitidos para seguir un ciclo preparatorio, de una duración de cuatro meses, si el cargo que ocupan pertenece a la categoría A o a una categoría asimilada, o de una duración de uno o dos años como máximo si el cargo que ocupan pertenece a las categorías B, C o D, o a una categoría asimilada a éstas.

Para beneficiarse de esta preparación los candidatos deben pasar con éxito las pruebas que tienen lugar cada año, y que comprenden:

1.^a Una prueba de admisibilidad, consistente en la redacción, en cuatro horas, de una nota de síntesis sobre un texto o un expediente elegido por el Tribunal.

2.^a Una prueba de admisión, que consiste en una conversación, de veinte minutos, con el Tribunal.

No hay programa para las pruebas de acceso al ciclo preparatorio. La prueba oral consiste en un intercambio de puntos de vista entre el Tribunal y el candidato, en el curso del cual este último debe no hacer gala de sus conocimientos, sino demostrar inteligencia y espíritu crítico.

Según la actual reglamentación relativa a los que se encuentren

en el período de prueba del ciclo preparatorio, éstos quedan a disposición de la escuela durante el tiempo que dure el ciclo, y continúan recibiendo de su Administración de origen el salario correspondiente a su situación administrativa, con exclusión de todos aquellos emolumentos que comporten el ejercicio mismo de la función.

Por otra parte, si efectúan el período de prueba fuera de su residencia administrativa, la Escuela les hace entrega de una indemnización.

III. Escolaridad.

La escolaridad requiere, en el cuadro de esta breve y rápida presentación, alguna precisión sobre la situación de los alumnos y después el análisis del régimen de estudios.

A) Situación de los alumnos.

El régimen de la escuela es el de externado.

Los estudios son gratuitos. A partir de su admisión a la escuela, los alumnos que antes no tenían la calidad de funcionarios titulares, adquieren la situación de funcionario «en período de prueba» y reciben una indemnización mensual.

Los que tenían la calidad de funcionarios titulados quedan en situación de expectativa con respecto a su Administración de origen y conservan sus derechos de ascenso; reciben el salario que cobraban antes de su admisión en la escuela.

B) Régimen de estudios.

La escolaridad de la Escuela Nacional de Administración se divide en dos ciclos distintos, que corresponden a preocupaciones diversas. El primer ciclo consiste en un período de preparación destinado a enriquecer la experiencia de los alumnos y a proporcionarles un conocimiento práctico de la vida administrativa. Este período, llamado corrientemente período de *depaysement*, se efectúa en provincias, ultramar o en el extranjero. El alumno entrega una Memoria del período de preparación sobre un tema que estudió particularmente durante el mismo. La Memoria se somete a un Tribunal de tres miembros. Este primer ciclo dura once meses.

El segundo ciclo de escolaridad, cuya duración es de diecisiete meses, comporta un conjunto de ejercicios, de clases, destinados a guiar a los alumnos en la revisión y perfeccionamiento de los conocimientos funda-

mentales. Con métodos de enseñanza que varían, estudian el trabajo administrativo, los problemas de las Administraciones públicas, las cuestiones técnicas e idiomas extranjeros. Durante este ciclo los alumnos efectúan por otra parte periodos de preparación en las Administraciones y en las Empresas públicas y privadas. Esto tiene por fin obligarlos a vivir por lo menos algún tiempo en las condiciones de un empleado del sector privado.

Los periodos de prueba están preparados, organizados y controlados por un Director. Este califica a los alumnos siguiendo modalidades previstas por el reglamento interior de la Escuela, teniendo en cuenta las opiniones y consejos formulados por los Jefes de los periodos de prueba; por ejemplo, los prefectos bajo los cuales están colocados los alumnos. Las notas de los periodos de prueba son comunicadas a los alumnos.

En el curso del segundo ciclo de enseñanza los alumnos pasan unas pruebas escritas y orales, de las cuales algunas son de idiomas. Las notas de estas pruebas se dan por Tribunales distintos, con un Presidente y dos a cuatro miembros, para cada una de las pruebas.

Al final del período de escolaridad se establece una clasificación general de los alumnos, según el total de los puntos conseguidos por cada uno de ellos, teniendo en cuenta los tres elementos siguientes: notas de los periodos de prueba del primero y segundo ciclo, nota de los ejercicios del segundo ciclo y dadas por el Director de los estudios, notas conseguidas en las pruebas escritas y orales seguidas durante el segundo ciclo.

Los alumnos declarados insuficientes pueden ser obligados, por decisión del Director de la Escuela, y después del dictamen del Consejo de Administración, a repetir el ciclo de escolaridad.

IV. Salida de la Escuela. Las carreras.

El Ministro de la Función Pública limita, antes del final del segundo ciclo de escolaridad, el número de alumnos que se puede admitir en cada una de las carreras para las cuales prepara la Escuela (estas carreras han sido enumeradas al principio del presente resumen).

Los alumnos pueden elegir su puesto en la clasificación general. Deben firmar un compromiso de servir al Estado durante diez años, a partir de la Orden del Ministro de la Función Pública, adscribiéndolos a la carrera que hayan elegido. Esta obligación está sancionada. Efec-

tivamente, los alumnos que no entraren al servicio del Estado o que abandonaren este servicio antes de que caduque este plazo de diez años, deberán pagar el total de los salarios e indemnizaciones percibidos durante la escolaridad.

La Escuela ha formado hasta hoy mil funcionarios de la categoría A en dieciséis promociones. Los antiguos de la E. N. A. se reparten más o menos de la manera siguiente:

- Cuerpos prefectorales, sesenta.
- Carrera diplomática, sesenta a setenta.
- Servicios de Hacienda, ciento cincuenta.
- Inspección de Hacienda, setenta.
- Consejo de Estado, treinta.
- Tribunal de Cuentas, treinta.

No parece necesario enumerar los funcionarios civiles en los distintos Ministerios. La Administración francesa se declara satisfecha de la Escuela, y ésta, a su vez, se puede considerar como totalmente integrada en la Administración.

