

EL RECLUTAMIENTO DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS FRANCESES

Por ROGER BONNAUD

Sumario: 1. Los resultados de la reforma de 1945.—2. Dificultades encontradas.—3. Perspectivas para el futuro.—4. Conclusión.

1. Los resultados de la reforma de 1945

EL sistema de reclutamiento de los altos funcionarios iniciado en 1945 va a contar pronto con veinte años de existencia. Este lapso de tiempo parece suficiente para hacer un resumen de los resultados obtenidos e intentar prever su futuro.

La Escuela Nacional de Administración (ENA) ha sido objeto de numerosas críticas. Se ha llegado incluso a creer en un momento dado que sus días estaban contados. Como toda nueva Institución, la que nos ocupa ha debido pasar por un periodo de «rodaje», y para poder adaptarse a la continua evolución de las circunstancias socio-

lógicas, políticas y económicas, ha sabido proceder a un cierto número de mejoras parciales, sobre todo en lo referente al régimen escolar, sin modificar los principios fundamentales, y, desde luego, su existencia no ofrece por ahora ningún peligro. He aquí un primer balance muy positivo, debido en su mayor parte a que su primer Director, M. Bourdeau de Fontenay, presidió este Centro durante diecisiete años, creando en ella de este modo una serie de tradiciones bien arraigadas.

Este Centro ha formado hasta ahora cerca de 1.200 altos funcionarios, distribuidos entre todos los grandes Cuerpos del Estado, en todos los sectores de la Administración Central y en numerosos puestos diplomáticos en el extranjero. Ha desempeñado, además, el cometido de Casa matriz, facilitando la creación y patrocinando numerosas Instituciones similares en otros países, especialmente en aquellos que consiguieron la independencia tras haber pertenecido al imperio colonial francés.

Por último, es interesante hacer notar que el Gobierno francés cuenta actualmente con dos miembros procedentes de esta Escuela: los Ministros de Hacienda y de Información. Sin embargo, la reforma de 1945 no pudo satisfacer completamente todas las esperanzas que se habían depositado en ella y aún quedan numerosos escollos por salvar.

2. Dificultades encontradas

En lo que se refiere al reclutamiento de altos funcionarios, es innegable que, desde la creación de la ENA, un gran número de aspirantes ha intentado ingresar en ella debido a su aureola de importancia como centro de enseñanza.

Durante el período 1945-50, la ambición de muchos Licenciados en Derecho o en Filosofía y Letras y Agentes de Servicios públicos, deseosos de mejorar sus respectivas posiciones, les ha llevado a presentarse a las pruebas para el ingreso en la Escuela. En las primeras convocatorias, los aspirantes rebasaron ampliamente el millar, por lo que la selección fué muy severa. En efecto, fué frecuente que el ingreso se limitara al 8 ó 10 por 100 de los aspirantes. En años sucesivos, este porcentaje de fracasos desanimó a muchos de ellos, por lo que en las oposiciones de 1961, sólo 498 enviaron su documentación, 409 se examinaron y 71 ingresaron. Al año siguiente estas cifras fueron de 547, 459 y 60, respectivamente.

Los mismos efectos se produjeron entre los aspirantes funcionarios, debido a la dificultad del ingreso y al alto nivel de conocimientos

exigidos; pero, además, hubo otras causas específicas. Es bastante difícil, para el que ha rebasado los treinta años, volver a empezar una vida escolar intensiva; muchos de ellos son padres de familia, y la perspectiva de seguir un período de prácticas, en muchos casos alejados de sus hogares después de haber pasado en París muchos meses en condiciones de alojamiento bastantes precarias, desanimaron a los más voluntariosos. Por si fuera poco, las condiciones económicas ofrecidas al futuro alto funcionario a la salida de la Escuela son insuficientes para los que estaban ya al servicio del Estado desde hacía años, ya que si el tiempo trascurrido en la Escuela cuenta para el conjunto de la antigüedad en el empleo, el pasado anteriormente en la Administración no cuenta. Así, paradójicamente, a la salida de la Escuela, estos antiguos funcionarios empiezan a ser retribuidos al nivel más bajo de la escala y deberán esperar varios años para alcanzar la cantidad que cobraban antes de ingresar. Ha sido necesario concederles una prima que compense esta diferencia durante estos primeros años de ejercicio como alto funcionario, de manera que todos cobren una cantidad igual a la que tendrían derecho si hubieran permanecido en sus respectivos Cuerpos.

Por estas razones se ha comprobado una disminución constante de aspirantes procedentes de los funcionarios, a pesar de que se les ofrecen facilidades; por ejemplo, los que tienen cinco años de servicio pueden presentarse a un examen previo que, de ser aprobado, les da derecho a cuatro meses de permiso para poder preparar el ingreso en la Escuela. En las primeras convocatorias se presentaron varios centenares; pero en 1961 sólo fueron 128, de los que ingresaron 17, y por último, en 1962, estas cifras se concretaron en 130 y 22, respectivamente.

La favorable situación de la economía francesa a partir de la posguerra y su progresivo desarrollo han repercutido desfavorablemente en el número de aspirantes al ingreso en la ENA.

La perspectiva de conseguir desde el comienzo de su carrera elevados emolumentos en la industria privada ha incitado a la juventud a orientarse hacia una carrera científica, económica o financiera, abandonando así las carreras administrativas. Además, la existencia de sectores semipúblicos o nacionalizados, mucho menos influidos que la Administración tradicional por los imperativos presupuestarios y con posibilidades de conceder remuneraciones más sustanciosas, ha influido desfavorablemente en el reclutamiento de personal de los grandes Cuerpos del Estado. Han sido numerosos los antiguos alumnos de la ENA (un 11 por 100) que han causado baja en el Cuerpo para ocupar un cargo de dirección en el sector privado o

nacionalizado, una vez cumplidos los diez años de contrato con el Estado que debieron firmar al salir de la Escuela. Más aún, algunos ni siquiera esperaron este plazo de diez años, pues las empresas que los reclutaron se hicieron cargo de reembolsar al Estado en concepto de indemnización los gastos ocasionados durante el periodo de escolaridad.

El deseo de los que promovieron la reforma de 1945, de asentar el reclutamiento de los altos funcionarios sobre bases amplias, debía traducirse en su democratización y «provincialización».

Es sintomático comprobar, a este respecto, la procedencia social de los candidatos. En 1962 el cuadro fué el siguiente:

Hijos de funcionarios	23
Hijos de artesanos y comerciantes	6
Hijos de jefes de empresa	6
Empleados de comercio y de la industria :	
Directivos	11
Subordinados	4
Profesiones liberales	19
Rentistas y propietarios	2

Se presentaron siete aspirantes del mundo laboral y trece del campo, pero sólo uno aprobó el escrito y fué suspendido en el oral. De aquí se deduce, pues, que la democratización perseguida con la reforma de 1945 no ha alcanzado su objetivo. Ahora bien, sería injusto responsabilizar de ello a la Escuela, ya que la democratización debe comenzar por la Enseñanza superior.

Desde su fundación, en 1871, por Hipólito Taine, la Escuela Libre de Ciencias Políticas monopolizó la formación de los cuadros políticos y administrativos del Estado. Asimismo el continuador de aquélla, el Instituto de Estudios Políticos de París, sigue siendo considerado por la inmensa mayoría de los estudiantès como la indispensable Escuela preparatoria para el ingreso en la ENA. Por si fuera poco, estas dos Escuelas son vecinas; sólo un jardín las separa, y la gran ambición de los alumnos de la calle Saint-Guillaume es cruzar un día ese jardín para entrar en la Escuela de la calle de Saints Pères (es decir, en la ENA). Esta tendencia se confirma en los resultados más recientes, como puede comprobarse a continuación, en detrimento de los licenciados en Derecho o Filosofía y Letras procedentes de las Facultades:

A ñ o	Aspirantes	Ingresados	IEP	IEP de París
1952	681	62	49 (78 %)	43 (69 %)
1955	737	32	22 (68 %)	19 (59 %)
1960	528	43	33 (88 %)	32 (74 %)
1961	547	60	58 (96 %)	50 (83 %)

Parece difícil poder evitar este casi monopolio del Instituto de Estudios Políticos de París, pues aunque es verdad que los Institutos de provincias gozan, en teoría, de las mismas facilidades, la inferioridad es debida a la calidad del profesorado. ¿Significa esto que el reclutamiento de la ENA se hace exclusivamente entre el personal de la región parisiense? No, pues muchos de los alumnos de la Escuela, incluso los procedentes del IEP, de París, vienen de provincias: en 1960, 23 de los ingresados eran de la región parisiense; 33, de provincias, y 4, de las provincias ultramarinas. En 1961, de los 71 ingresados, estas cifras fueron de 25,42 y 4, respectivamente.

La reforma de 1945 previó asimismo que el reclutamiento de altos funcionarios sería realizado solamente por la ENA con el fin de proporcionar a los cuadros del Estado una formación uniforme. Aunque es cierto que un importante número de puestos claves de la Administración central están ocupados hoy por antiguos alumnos de la ENA, no se puede decir que esta idea de la reforma haya sido respetada plenamente.

Por otra parte, unos Ministerios son más partidarios que otros de admitir entre sus funcionarios a los procedentes de la ENA. Desde hace diecisiete años, los Ministerios de Hacienda, del Interior y el de Educación Nacional han recibido una fuerte proporción de funcionarios de la Escuela, mientras que en otros, como el de Agricultura, el de Defensa Nacional y el de Obras Públicas, aquellos que no representan sino una ínfima minoría. Además, la multiplicación de tareas asignadas a la Administración pública, sobre todo a la Administración central, ha obligado al Gobierno a promover a la categoría de altos funcionarios, con el fin de cubrir los puestos indispensables, a personas con una larga práctica administrativa en su mayoría, pero procedentes de niveles inferiores.

Por último, la política de descolonización que ha seguido Francia en estos últimos años ha obligado al Estado a integrar en el alto personal de la Administración un cierto número de funcionarios que son poco aptos para estos cometidos, dado su sistema de reclutamiento y, sobre todo, las funciones que habían desempeñado anteriormente. Se trata especialmente de los que sirvieron hasta hace unos años en los protectorados de Marruecos y Túnez, de los admi-

nistradores y gobernadores que dependían del Ministerio de Colonias y de otros menos numerosos, desde luego, que desempeñaron ciertas funciones en las Administraciones de Alemania y Austria antes de que éstas recobraran su soberanía política.

Hay que tener en cuenta, además, que el Gobierno designa un cierto número de altos funcionarios, sin que para ello sea condición *sine qua non* el que se hayan formado en la ENA. Se trata, en primer lugar, de los titulares de los puestos más importantes del Estado, cuyo nombramiento hecho por el Consejo de Ministros: Consejeros del Tribunal de Cuentas, Directores de Ministerios, Prefectos, Consejeros de Estado, Catedráticos y Rectores de Universidad.

Los Prefectos son los sucesores directos de los Intendentes del Rey, que representaban a éste en provincias. Así como los Intendentes sólo conservaban sus puestos mientras duraba el favor del Rey, los Prefectos que representan al conjunto de Ministros deben gozar de la confianza del Gobierno. Las condiciones requeridas para ocupar estos puestos son, por ello, muy variables y flexibles, pero dos de entre ellas son indispensables: que sean mayores de edad y que gocen de todos sus derechos civiles y políticos. En realidad, la mayoría de los Prefectos ha llegado a sus puestos tras haber seguido el *cursus honorum* tradicional, es decir, comenzaron su carrera como Jefes de Gabinete y después fueron Subprefectos.

Estos últimos proceden de la ENA en una proporción de ocho de cada diez, de lo que se deduce que la mayoría del Cuerpo de los Prefectos conserva esta proporción. Sin embargo, en este momento sólo dos de los Prefectos en funciones proceden de la Escuela, lo que se debe a la razón, aducida anteriormente, de que el Gobierno se reserva el derecho de situar en los puestos importantes a las personalidades que reúnen las mejores condiciones para cumplir con tan alto cometido. En cuanto a los Rectores de Universidad, se escogen entre el personal de la Enseñanza superior, pues aunque es posible que en un futuro próximo estos puestos sean ocupados por altos funcionarios del Ministerio de Educación Nacional, aun no se ha dado ningún caso.

Por último, los Consejeros de Estado, que son los más altos magistrados de la Jurisdicción Administrativa francesa, fueron seleccionados hasta 1945 por un procedimiento especial. Desde entonces los miembros del Consejo de Estado, que empiezan como auditores y siguen como relatores, llegan a estos puestos a través de la ENA. Ahora hay un considerable número de relatores procedentes de la Escuela; pero como ésta cuenta con pocos años de existencia, nadie ha llegado aún hasta Consejero de Estado. Actualmente, la mayoría

de los miembros de la alta Jurisdicción Administrativa proceden o de la antigua oposición para Consejero de Estado o de la Administración activa (es decir, antiguos funcionarios y, especialmente, Prefectos). Por tanto, muchos de ellos tienen una formación que no es exclusivamente jurídica.

Además, forman parte del Consejo doce Consejeros de servicio extraordinario, nombrados por el Gobierno sólo por un año, prorrogable, indefinidamente. Los elegidos son figuras muy cualificadas de todos los sectores del país, y no necesariamente funcionarios. Por ejemplo, en el siglo XIX figuraron entre estos Consejeros de Estado de carácter extraordinario el naturalista Cuvier, el filósofo Maine de Biran, políticos como Guizot y Thiers y militares como los mariscales Brune y Marmont.

Esta medida es muy prudente y responde a la preocupación de evitar que se forme entre los altos funcionarios del Estado un espíritu de Cuerpo tan perjudicial para el buen funcionamiento de la Administración como lo fueron los Parlamentos del régimen monárquico anterior a la Revolución, y al mismo tiempo se evita la existencia de una verdadera tecnocracia desconectada de las realidades de la nación. Estos inconvenientes habrían aumentado si la ENA hubiese tenido el privilegio exclusivo de copar los puestos más importantes del Estado, incluso los más decididos partidarios de esa idea se han percatado de ello.

Es lógico pensar que los altos funcionarios que hayan recibido la misma formación y que tengan lazos de compañerismo y de amistad tiendan a mirar con cierto menosprecio a sus colegas de otras procedencias y vayan acaparando poco a poco el Poder. Por ello se ha previsto que de cada diez administradores civiles nombrados, uno, por lo menos, no sea obligatoriamente antiguo alumno de la Escuela. De todas formas, acabamos de ver que la creación de un nuevo Cuerpo, la necesidad de hacer frente a un gran número de cometidos y, por último, la repatriación de numerosos altos funcionarios procedentes de las antiguas colonias ha obligado al Gobierno a rebasar con mucho este límite de uno de cada diez.

3. Perspectivas para el futuro

Esta es, pues, la fisonomía de la función pública, después de la fundación de la ENA hace dieciocho años. Dos preocupaciones existen entre los responsables de la formación de los cuadros superiores: ampliar el reclutamiento, por una parte, y por otra, ofrecer a los

países que acaban de conseguir su independencia la experiencia adquirida en este terreno.

Respecto al primer punto, no olvidemos que la democratización de los cuadros superiores del Estado depende de la que se realice de antemano en la Enseñanza superior. A pesar de los progresos realizados desde hace veinte años, este movimiento no se puede llevar a cabo en unos días. Sin embargo, ciertas medidas parciales pueden contribuir a ello y a la promoción social de los funcionarios, que sigue siendo una de las grandes preocupaciones del Gobierno. A esa finalidad responde el desarrollo de los actuales Institutos de Estudios Políticos y la creación de otros junto a las Facultades de provincias que aún no lo tienen. Es de destacar que el sector privado pone sus miras en los alumnos de estos Institutos (en Lyon y Grenoble, por ejemplo, muchos han sido ya contratados por jefes de empresa antes de terminar la carrera). Estos Centros sufren, más que de una falta de catedráticos, de una gran escasez de profesores auxiliares, que son los que se encargan de explicar y alentar a grupos reducidos de alumnos; ellos son los que dieron fama a la Escuela Libre de Ciencias Políticas y al Instituto de Estudios Políticos de París. Esperemos que, destinando a provincias un número cada vez mayor de funcionarios, se podrá remediar esta crisis, de modo que los estudiantes de provincias puedan preparar en ellas los exámenes de ingreso en la ENA.

La segunda preocupación es la de participar activamente en el desarrollo de los países jóvenes, por medio de la asistencia técnica en materias administrativas. El informe francés en el XII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Viena en julio de 1962, fué bien terminante: «Una buena Administración es condición indispensable para el desarrollo económico, así como para el empleo eficaz de la ayuda recibida del exterior... En los países subdesarrollados, la Administración Pública es cada vez más un instrumento fundamental de modernización.»

Para colaborar en esta tarea, Francia ha empleado varios procedimientos. En primer lugar, se conceden becas de estudios a jóvenes funcionarios o a futuros funcionarios súbditos del país en vías de desarrollo. Estos últimos pueden perfeccionarse bien en la Public Administration Science, para emplear la terminología americana, bien en el funcionamiento de los servicios de Hacienda o en Organismos estatales, como el Consejo de Estado o el Tribunal de Cuentas. Estas relaciones de cooperación técnica son muy frecuentes no sólo con las antiguas colonias, sino también con países que no se encontraron nunca bajo la soberanía francesa, como Turquía y Brasil.

Por otra parte, la ENA admite normalmente en todos sus cursos algunos oyentes extranjeros hasta un máximo de la décima parte del total de la promoción.

Estos extranjeros deben reunir las mismas condiciones de edad y de nivel universitario exigidas a los aspirantes franceses universitarios. Hasta ahora, 75 jóvenes funcionarios extranjeros han sido formados junto a las promociones francesas. Además, la Escuela organiza cursillos especiales de duración limitada (tres meses de iniciación administrativa y seis de estudios), a los que han asistido ya cerca de ochenta oyentes.

Por último, la ENA es la Escuela central con respecto a otras del mismo género fundadas por Francia, dentro del programa de asistencia técnica, en Camboya, Camerún, el Congo y varios Estados de la Unión Africana y Malgache. Esas Escuelas nacionales de Administración están generalmente dirigidas por antiguos alumnos de la ENA.

4. Conclusión

La historia de Francia abunda en vicisitudes políticas, incluso durante el período monárquico, a pesar del poder absoluto de los reyes. Si Francia ha sabido seguir siendo la que siempre fué y si pudo levantarse y resurgir después de todos los desastres, se lo debe en gran parte a la energía de sus reyes, que supieron unir los territorios dispersos y a los hombres políticos, cuya acción fué tantas veces providencial.

No obstante, sería injusto omitir que tanto nuestra existencia como el resurgimiento de nuestra nación se deben en gran medida a la Administración y a sus funcionarios. A lo largo de la Historia, su procedencia social y el modo de ejercer su autoridad han sido muy diversos, pero han contribuido a crear una tradición basada en la idea de la primacía del servicio al Estado, ya se concrete en un rey, en un emperador o en una república.

Los jóvenes funcionarios de nuestros días siguen conservando esta tradición. La institución de la ENA no se puede considerar, pues, como una revolución, sino como el «laboratorio», en donde se experimentan nuevos métodos al servicio de una Administración moderna, heredera de un pasado ejemplar y que ha permitido la influencia de Francia en el extranjero en este sector, a la vez cultural y técnico.

Sus funcionarios han sabido rebasar el estrecho marco de las preocupaciones puramente nacionales en una época en que la idea de una Europa unida se afirma, contribuyendo de forma eficaz al desarrollo de los países de independencia reciente, permaneciendo así fieles a la tradición de sus antecesores y a su misión de constructores del Estado.