

LA ENA, ENJUICIADA POR SUS ALUMNOS

1. Introducción

Según es sabido, la Escuela Nacional de Administración francesa (ENA) fué creada en 1945. Los propósitos de su creación, según ha subrayado Bonnaud-Delamare, fueron democratizar los cuadros superiores de funcionarios, conseguir un reclutamiento de los mismos, suficiente en número y notable en calidad, proporcionar una formación idéntica a los altos funcionarios y asegurar su independencia respecto de la política. Pasados casi veinte años hay perspectiva suficiente para enjuiciar la labor realizada y comprobar en qué medida se han alcanzado o no los

objetivos propuestos. Esto es lo que se hace en el número monográfico correspondiente al tercer trimestre de 1964 de la revista *Promotions*, órgano de expresión de los antiguos alumnos de la ENA.

Tres son los aspectos fundamentales objeto de examen, que se corresponden en parte con las tareas que tiene encomendada la ENA: acceso a la escuela, o dicho de otra manera, *selección* de los funcionarios; organización y régimen de los estudios, es decir la *formación* de los funcionarios; las estructuras orgánicas de la Administración en su vertiente de *empleo o destino* del funcionario al salir de la escuela. El número se

completa con algunas reflexiones acerca del «Centro de Altos Estudios Administrativos», creado al mismo tiempo que la ENA y cuya misión es, según los textos fundacionales, procurar una formación complementaria a los funcionarios en activo (lo que en nuestra legislación se llama *perfeccionamiento*) y una formación administrativa para personas provenientes de la actividad privada.

Las observaciones formuladas tienen la ventaja de estar avaladas por el conocimiento directo de las situaciones que se examinan y se hacen con un tono encomiable de objetividad y espíritu constructivo, aunque es posible que el lector advierta cierto partidismo en determinadas apreciaciones. De antemano ha de advertirse que la insistencia en las críticas se debe a la naturaleza del trabajo, pero no deben enturbiar la consideración global, francamente positiva, que merece la ENA en los años de su existencia.

En todo caso las observaciones son interesantes por referirse a una experiencia de importancia ampliamente contrastada. Muchas de ellas se refieren estrictamente a la situación del país vecino, pero a su lado hay otras que son fácilmente generalizables con mayor o menor adaptación, y constituyen un excelente instrumento de comparación para nuestro sistema: realizaciones llevadas a cabo y proyectos para el futuro.

2. El acceso a la ENA: la selección

Son dos los procedimientos para ingresar en la ENA. Uno es el que podríamos denominar directo (primer concurso); el segundo es restringido, está abierto sólo a los funcionarios.

a) El primer concurso. Después de la reforma de 1958, por él se cubren dos tercios de plazas vacantes. Para presentarse a él se exige a los candidatos la posesión de un título de enseñanza superior. En general, se afirma que el resultado de este procedimiento ha sido satisfactorio a lo largo de todos estos años, y su impacto favorable en la marcha de la Administración ha sido creciente. De todas maneras dos puntos pueden ser mejorados:

a') Monopolio del Instituto de Estudios Políticos de París.

Como han hecho notar repetidamente los comentaristas es muy alto el porcentaje de candidatos ingresados en la ENA que proceden de este instituto. Uno de los objetivos de la constitución de la ENA—democratizar la selección—no ha sido en gran medida alcanzado.

Algunos intentos se han hecho para variar esa situación de predominio, entre los que destaca la creación de Institutos en diversas provincias. Bien es verdad que en definitiva la democratización del acceso a la ENA supone, en primer término, el de la enseñanza superior en general, como un precedente absolutamente indispensable.

Según el parecer de la Asociación de antiguos alumnos de la ENA, debería proseguirse esta política de desconcentración, así como el mejoramiento del profesorado en provincias y el incremento de una adecuada política de concesión de becas.

Por otra parte, ese predominio significa una mayor facilidad para los estudiantes cuya formación se basa en materias político-jurídico-administrativas, que para quienes poseen una fundamental formación técnica. No parece presumible, ni siquiera de-

seable, sin embargo cambiar grandemente esta situación: si acaso podrían introducirse en las pruebas selectivas alguna opción para que los candidatos pudieran elegir de acuerdo con su formación originaria.

b') Edad requerida para el ingreso.

Actualmente el tope de edad exigido para el ingreso en la ENA es de veintisiete años, y la media con que salen los funcionarios de la escuela es de unos veintisiete años. Frecuentemente se ha hecho expresa la preocupación por disponer de elementos jóvenes en la Administración. La Asociación de antiguos alumnos de la ENA opina que este objetivo no debe conseguirse ni mediante la reducción del tiempo de escolaridad en la ENA, ni mediante la exención del requisito de estar en posesión de un diploma de enseñanza superior. Todo lo más que podría hacerse en este sentido sería rebajar a veinticinco años el límite máximo para presentarse al ingreso en la escuela, así como reducir el servicio militar o computar parte del mismo dentro del periodo de formación que ha de seguirse en la escuela.

b) El segundo concurso.

Está reservado a los funcionarios. Su objetivo fundamental es impulsar la promoción social de los funcionarios: pocos, sin embargo, han sido los que se han aprovechado de él. Por esto, mientras el primer procedimiento de selección ha sido elogiado unánimemente, el segundo ha sido duramente criticado, hasta el punto de que la impresión general es que ha fracasado. El legislador ha sido consciente de ello y ha introducido a lo largo de su vigencia una serie de retoques que no han conseguido, sin

embargo, mejorar el sistema decisivamente.

Hasta 1959 se reservaban para este concurso el 50 por 100 de las vacantes, y para presentarse a él hacía falta ser funcionario, tener una edad comprendida entre veinticuatro y treinta años y cuatro años de servicio. Este procedimiento era el único al que podrían presentarse los funcionarios en cuanto tales.

Después de 1959 el número de plazas reservadas a este segundo concurso es una tercera parte, la edad requerida superior a treinta años, y cinco los años de servicio—excluida la duración legal del servicio militar—; pueden presentarse también al primer concurso siempre que tengan una edad mínima de veinticuatro años y máxima de treinta.

Por lo que se refiere a las materias exigidas para el ingreso son bastante parecidas a las establecidas para el primer concurso. En cambio los ejercicios son diferentes, ya que se reducen a una exposición oral sobre el programa de temas jurídicos y económicos y a una conversación con el tribunal cuyo punto de partida es la lectura de un texto relativo a la Administración y que permite demostrar la experiencia adquirida por el candidato en el ejercicio de su actividad.

Los funcionarios disponen de algunas facilidades para preparar el ingreso en la ENA. Estas consisten en un ciclo preparatorio, para cuyo acceso hay que superar una prueba.

El juicio negativo acerca del segundo concurso deriva de los términos en que se ha concretado, ya que como idea es excelente.

En primer lugar los funcionarios pueden competir difícilmente con los candidatos normales al primer con-

curso, para el que estos últimos cuentan con una formación cultural más específica y una dedicación preferente para su preparación. Además el límite de edad de los treinta años resulta escaso para los funcionarios que quieran presentarse a esas pruebas.

Por otra parte el hecho de que el ciclo de preparación para presentarse a las pruebas de ingreso en la ENA se dé en París origina trastornos considerables a los funcionarios de más de treinta años, frecuentemente casados. Otros inconvenientes son la corta duración de esta instrucción preparatoria y el límite de plazas para acceder a ella (cuatro meses y un tercio de las plazas, por lo que respecta a los funcionarios de la categoría A, que son quienes cuentan con más posibilidades para tener éxito en su empeño).

Otra dificultad puede provenir del propio departamento en que está prestando el funcionario sus servicios, debido a la resistencia que suele tener a desprenderse del personal.

Otros datos más graves explican la decepción y el retraimiento de los funcionarios a utilizar este segundo concurso como instrumento para progresar en su carrera administrativa. Se trata de que, al salir de la ENA, una vez superadas las pruebas de ingreso y el periodo de formación, el funcionario ha de comenzar de nuevo su carrera, no computándose los años de servicio anteriores. Esto, unido a revalorizaciones relativamente recientes de los funcionarios de categoría A, hace que los funcionarios vean un modo más rápido—y por supuesto, más sencillo—de progresar sin pasar por la ENA.

Las posibles mejoras a introducir en la situación actual podrían reducirse a la implantación de medidas

contrarias a las criticadas. En concreto, constitución de centros de preparación al ingreso en la ENA en provincias, bonificación de un año de antigüedad para los funcionarios de la categoría A, reconocimiento de los años de servicio teniéndolos en cuenta dentro de cada grado o clase, y pago de una indemnización especial para compensar los cambios temporales de residencia ocasionados por la preparación del ingreso en la ENA.

3. El periodo de formación

LA ENA tiene como misión primordial preparar a los candidatos seleccionados según los dos procedimientos, para que puedan cumplir las tareas de un estado moderno cuyo número y variedad son crecientes.

La escolaridad comprende tres cursos que cubren en total veintiocho meses (inicialmente se trataba de tres años completos). El primer curso se desarrolla fundamentalmente en prefecturas para familiarizarse con la práctica administrativa. El segundo se cursa exclusivamente en la escuela con enseñanzas concernientes al derecho, sociología, economía, lenguas vivas y temas administrativos. Al terminar este segundo curso tiene lugar un examen clasificatorio compuesto de pruebas escritas, entre ellas la redacción de un documento administrativo sobre un caso concreto y pruebas orales entre las que tiene importancia una conversación análoga a la de la prueba para el ingreso. El tercer curso no dura más que unos meses y tiene lugar en una gran empresa privada o semipública para que los funcionarios conozcan los métodos empleados en el sector privado.

La tarea fundamental, pues, de la ENA es de formación, pero formación no de especialistas, sino de funcionarios polivalentes que van a cubrir los empleos superiores de la Administración francesa. Es también, por otra parte, una escuela de aplicación; es decir, no una escuela meramente teórica, sino de capacitación para el desempeño en la práctica de las tareas administrativas. Este planteamiento condiciona el tipo y el modo de las enseñanzas.

Al lado de esta tarea fundamental de formación, la escuela ejerce, en cierto modo, una tarea de selección de segundo grado, puesto que, según se ha dicho, al final del segundo año tiene lugar un examen clasificatorio en función del cual los alumnos eligen su destino. Esto tiene una importancia nada despreciable, ya que las distintas posibilidades que se ofrecen a la salida de la administración difieren notablemente entre sí. Los primeros clasificados suelen elegir cuerpos como el Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Inspección de Finanzas que reportan mayores ventajas económicas y sociales.

Este sistema ofrece la ventaja de constituir un estímulo para los alumnos durante su período de formación; pero ofrece varios inconvenientes: se crea un ambiente enrarecido de competencia entre los alumnos, se facilita una preocupación excesiva por aquellas pruebas que son calificables en perjuicio de cualquier otra actividad formativa, primando la dedicación a la mejor preparación de los exámenes sobre la reflexión y la investigación; es decir, sobre la profundización de los conocimientos.

En conjunto, el juicio respecto del modo como se ha desarrollado el período de formación es francamente

positivo y en su haber hay que contar el mérito de haber proporcionado a la Administración elementos de valía, cuya formación es a la vez lo suficientemente amplia para permitir la movilidad en los empleos y bastante homogénea para mantener un espíritu y una unidad de la función pública.

No obstante esté juicio favorable, es posible introducir mejoras en diversos extremos:

a) *Duración de la escolaridad.* La asociación es decididamente partidaria de no reducir demasiado la duración de la escolaridad. A su parecer es indispensable un mínimo de dieciocho meses para proporcionar una enseñanza adecuada. Más que reducir el tiempo de escolaridad lo que se propone es un mejor aprovechamiento del tiempo o, de otro modo, una reducción de los tiempos muertos. También es partidaria de facilitar la entrada de los candidatos a menor edad que la actual, prefiriendo extender la formación dentro de la escuela a que se alargue la preparación de los candidatos fuera de ella.

b) *Organización de las enseñanzas.* En este sentido se describen dos ciclos de enseñanzas: uno básico, para suplir las deficiencias de los alumnos y prepararlos para el ciclo siguiente, y un ciclo de aplicación.

El primero consistiría en la explicación de una serie de materias de sociología, derecho, economía, estadística y algunas materias técnicas, de manera que los alumnos pudiesen elegir cuatro o cinco de ellas de entre una lista de unas quince, con el objeto de llenar lagunas y evitar repeticiones. La introducción de materias, como matemáticas aplicadas a la economía y estructura y tecnología industriales tendrían como finalidad

facilitar a los alumnos de formación humanística el conocimiento del lenguaje y las nociones fundamentales de ciertos campos técnicos que serán muy útiles para el trabajo de cooperación que requiere la planificación del desarrollo.

Al ciclo de aplicación debería dedicarse la mayor atención por tratarse del más insuficiente en la actualidad. Con él se persigue proporcionar, en doce o quince meses, los conocimientos prácticos necesarios para los funcionarios de carácter general. Las materias podrían versar sobre el Contexto social de la Administración, Relaciones de la Administración con el público, Administración de personal, Mecanización, Organización y métodos de trabajo, Instrumentos jurídicos para el desarrollo de la actividad administrativa (contratos, dominio público, etc.), Estructuras orgánicas de la Administración, etc.

Además sería de gran utilidad conseguir un perfecto ensamblaje de todos los elementos, prácticos y teóricos, utilizados para la formación o, lo que es lo mismo, insertar en cada plan personal las enseñanzas que se proporcionen y las prácticas que se realicen en la Administración o las empresas privadas.

c) *Calificación.* Ha habido una cierta duda entre dos sistemas: calificación final o calificación permanente. Ambos tienen ventajas e inconvenientes. El primero exige el montaje de varias pruebas, para corregir el azar; el segundo implica el establecimiento de una homogeneidad tanto por lo que se refiere a las enseñanzas como a los profesores, para evitar diferencias injustas. Todo ello comporta una cierta rigidez en la organización de la enseñanza. Es preciso, por tanto, conseguir una

combinación adecuada de manera que no sufran ni la justicia ni la variedad de las enseñanzas.

Un punto de cierto interés es la conveniencia de que la enseñanza responda lo más fielmente posible a las exigencias de los exámenes clasificatorios, ya que en la actualidad no se prepara suficientemente al alumno para superar la prueba consistente en la redacción de un documento administrativo.

d) *Relación de la ENA con los distintos órganos de la Administración.* La relación ha de darse en un doble sentido. Es importante contar con información al día de cuanto sucede de importancia en los distintos departamentos ministeriales; es conveniente facilitar visitas de los diversos órganos administrativos a los alumnos, y es igualmente deseable la participación de funcionarios en activo en las actividades docentes de la Escuela. Para los dos primeros objetivos podría designarse en cada departamento alguna persona especialmente encargada de facilitar la información escrita o proporcionar la información oral en las entrevistas.

4. Destino o empleo de los funcionarios

¿Es eficaz la formación dispensada por la ENA? La piedra de toque para contestar esta pregunta es, sin duda alguna, la práctica, contemplar a los funcionarios en el desempeño de su misión. Pero la formación en sí misma considerada no es el único dato para obtener una contestación exacta. Es preciso tener en cuenta, como dato condicionante, la propia estructura de la Administración. Aquella pregunta podría sustituirse; enton-

ces, por esta otra; ¿se aprovecha bien a los funcionarios salidos de la ENA? Esta interrogante sugiere que no es suficiente la mejora de la selección y formación de los funcionarios, sino que es preciso también mejorar las estructuras orgánicas si se desea obtener el resultado óptimo.

El cuerpo sobre el que se centra primordialmente la atención, para responder a esa pregunta, es el de los administradores civiles, que podría traducirse a nuestra legislación, no sin imprecisión, por cuerpo general técnico.

La situación actual está perfilada por los siguientes trazos: disminución en el número de los que van a este cuerpo; cantonalismo ministerial; desigual distribución del personal mejor formado, pues mientras en unos órganos hay situaciones de subempleo, otros, principalmente servicios nuevos, carecen de personal competente.

Para mejorar la situación se proponen varias medidas:

a) Prestigiar el cuerpo. Se trataría de convertirlo en un «gran cuerpo», reducido en cuanto al número de sus componentes y regulado de modo que se asegurase que al cabo de cinco años, más o menos, ocupasen puestos superiores. Dicho de otro modo, se trataría de convertirlo en un cuerpo directivo.

b) Utilización adecuada. Se pretende situar a estos funcionarios en aquellos puestos que estén más de acuerdo con su formación: trabajos de creación, de dirección, de control, de relación entre el poder político y los órganos administrativos; es decir, puestos de jefatura y de dirección.

Sería conveniente una incorporación progresiva de los funcionarios a la administración y no a un puesto determinado de buenas a primeras.

Durante un período deberían estar a la disposición del jefe de personal y conocer distintos puestos con la finalidad de que se le pudiese colocar en el sitio más adecuado dentro de la organización. Esta situación en los primeros momentos de la vida profesional se correspondería, en cierto modo, con nuestra figura del funcionario en prácticas.

Una condición previa para esta utilización adecuada de los funcionarios es la existencia de un órgano central con poder suficiente para luchar contra el feudalismo ministerial. (Podría ser la actual Dirección General de la Administración y la Función Pública, pero con más poderes). A él incumbiría la misión de formar el inventario de puestos de trabajo y de clasificarlos. En sus manos estaría la provisión de esos empleos y, por tanto, la apreciación del orden de urgencia de aquella, según una visión de conjunto.

c) Nuevo planteamiento de la movilidad. Puede decirse que esta aspiración ha sido un fracaso. Los cambios son raros o cuando existen son la expresión de un descontento, difícilmente corresponden a un sentido auténtico de carrera, de elegir conforme a la personal vocación. Razones de este escaso éxito de la movilidad son las dificultades inherentes a la adaptación que impone todo cambio y a la dificultad que ello entraña para progresar por los recelos que levanta en los jefes.

Este nuevo planteamiento de la movilidad habría de compaginar intereses de los funcionarios y de la Administración, reforzar la unidad, facilitar la promoción y también evitar el excesivo cambio perjudicial para la buena marcha del servicio. (Para autorizar un cambio sería ne-

cesaría una permanencia de dos años en el puesto). Una vez más para regular estos extremos es de suma importancia la actividad del órgano central, que debería tener el contrapeso de una representación de los funcionarios (1).

5. El perfeccionamiento

Bajo esta rúbrica pueden incluirse, sin forzar el pensamiento de la asociación, las observaciones que se hacen acerca del Centro de Altos Estudios administrativos.

Se echa en falta un *foyer* que permita la elaboración de una auténtica enseñanza de las ciencias administrativas y que posibilite a los funcionarios el necesario silencio para «transformar su experiencia en con-

(1) Varias de las sugerencias que se hacen en el texto han sido recogidas en tres decretos de 26 de noviembre de 1964: cuerpo único, nivel directivo, movilidad adecuada.

ciencia», según expresión de Malraux, profundizar en el significado de la práctica diaria o poner al día los conocimientos.

Para cumplir su misión debería organizar ciclos diversos de conferencias, especialmente monográficos de una duración corta (unos diez días). Los destinatarios de estas actividades serían los antiguos alumnos, que también deberían ser invitados a participar en el coloquio sobre determinadas memorias de los alumnos. En realidad se piensa sólo en los funcionarios de nivel superior.

Este organismo dedicado al estudio de las ciencias administrativas debería ser también un organismo de información permanente para los funcionarios: publicaciones, noticias, aireamiento de las memorias realizadas por los alumnos de la ENA, etc.

La actividad de perfeccionamiento de los funcionarios en activo está pues, a juicio de los antiguos alumnos de la ENA, muy descuidada.—
J. L. M.