



CRONICA

LA REFORMA DE LA ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACION FRANCESA

35: 378.9

0. Introducción

El presente trabajo pretende dar una idea cabal de la evolución experimentada por la ENA en su propósito de adaptar la formación de los cuadros superiores de la Administración del Estado a las exigencias que, por razón de su carácter instrumental, debe aquélla satisfacer, para el cumplimiento de las misiones que el Estado moderno debe asumir frente a una sociedad en constante expansión.

Se ha utilizado, como documentación de base, una interesantísima exposición sobre el tema, ama-

blemente facilitada por su autor, monsieur Pierre Racine, director de la Escuela, así como el texto del decreto de la Presidencia de la República número 71/787, de 22 de septiembre de 1971, y la orden del ministro encargado de la Función Pública, de 22 del mismo mes y año.

1. Antecedentes

Desde su creación, en 9 de octubre de 1945, hasta la reciente reforma, que cristaliza en el decreto 71/787, podemos subdividir la vida de la ENA en dos etapas, clara-

mente diferenciadas, cuyas respectivas características pasamos a exponer seguidamente.

1.1 Hasta el año 1958. En esta fase, el régimen de formación de los futuros funcionarios respondía a las necesidades que a la sazón tenía planteadas la Administración; descansaba, en efecto, sobre un equilibrio entre una sólida formación, común a todos los alumnos (*stages*, enseñanzas denominadas *intersección*, cursos comunes, etc.) y una cierta especialización, adquirida en virtud de las enseñanzas impartidas en cada una de las cuatro secciones que integraban la Escuela: administración general, económica y financiera, social y asuntos exteriores.

Este régimen, bajo el que se desarrolló la institución, desde 1945 hasta 1959, hizo posible la formación de excelentes funcionarios, dotados de una mentalidad amplia y abierta, capaces de adaptarse a problemas de diversa índole, formulando en relación con los mismos los oportunos planteamientos y síntesis expositivas; todo ello, sin perjuicio de poseer una formación mucho más sólida y profunda, en un determinado sector de la actividad administrativa.

Ofrecía, sin embargo, a juicio de sus críticos, una contrapartida: la rígida compartimentación existente entre las distintas secciones de la Escuela, basada en la idea inexacta de que cada Administración no precisa más que de un solo tipo de funcionarios —juristas, economistas, sociales, internacionales—. De ahí que, excepción hecha de ciertos Cuerpos, tales como el Conseil d'Etat, la Court de Comptes, la Inspección General de Fi-

nanzas y el Cuerpo Prefectoral, a los que podía accederse a través de cualquiera de las cuatro secciones, el ingreso en los restantes Cuerpos y Ministerios quedaba limitado a los alumnos procedentes de la sección correspondiente.

1.2 La reforma de 1958, provocada en parte por la supresión de la Sección de Asuntos Exteriores interesada por el Ministerio del ramo, modificó sustancialmente el régimen vigente hasta entonces. Esta segunda etapa de la vida docente de la ENA arranca del decreto de 30 de diciembre de 1958 y se funda en el principio de la polivalencia. En adelante, todos los alumnos, cualquiera que sea su vocación o destino, recibirán idénticas enseñanzas, lo cual, a su vez, originará también serios inconvenientes.

El primero de ellos consistía en que, dada la enorme extensión del programa, integrado a su vez por la suma de los programas de las cuatro extinguidas secciones, la formación de los alumnos carecía de objetivos concretos. Consecuentemente, en el año 1965, la dirección de la escuela fue autorizada para modificar los textos, así como para limitar el programa en cada una de las materias consideradas como básicas: administrativa, económica y financiera, social e internacional. A pesar de esta limitación necesaria, se seguía objetando la desventaja que suponía hacer estudiar a todos los alumnos las mismas materias, de tal forma que el período escolar se reducía siempre a la repetición de idénticos temas, con un bagaje excesivamente teorizante, que introducía en los alumnos la creen-

cia de que únicamente a través del *stage* recibirían la verdadera formación que les capacitaría para incorporarse activamente a la Administración.

Se le atribuía también que dicho sistema pedagógico perseguía la selección de los alumnos más que su formación, ya que la elección de Cuerpo y Ministerio se hallaba únicamente en función del orden de puntuación obtenida por los mismos.

Otra de las ventajas consistía en que tal régimen de estudios dificultaba enormemente la renovación pedagógica de la Escuela, precisamente en la época en que, tanto las empresas como las diferentes administraciones públicas, se ven abocadas a una constante modernización de sus métodos de gestión.

A mayor abundamiento, el fraccionamiento en cuatro materias de base, colocadas todas ellas en pie de igualdad, hacía imposible formar buenos administradores que, simultáneamente, reunieran la misma competencia en el terreno económico, jurídico y social.

Cabe argüir, finalmente, que la escasa duración del período de escolaridad—diez meses y medio sobre un total de veintinueve, destinándose el resto a *stages* por una duración total de trece meses y medio, así como los períodos reglamentarios de exámenes, vacaciones y licencias—, hacía realmente difícil la introducción de las enseñanzas de iniciación a las modernas técnicas de gestión, tales como la matemática estadística, informática, contabilidad, etc. Estas materias exigen de los alumnos, la mayor parte de los cuales

presentan una formación jurídica o literaria, un gran esfuerzo, así como una apreciable inversión de tiempo, de forma que, si se quiere evitar que sean víctimas del binomio formación-selección, no deben ser objeto de calificación, al menos durante el período inicial de escolaridad.

2. La reforma de 1971

Manteniendo el principio de unidad de reclutamiento y de formación de la función pública superior, los cauces por los que discurre la reforma acometida en 21 de septiembre de 1971 son los siguientes:

2.1 Diversificación del reclutamiento del alumnado en una triple vertiente social, intelectual y geográfica.

La preocupación por ampliar, en todos los órdenes, el campo de reclutamiento del alumnado, eliminando cualquier posible monopolio, tanto de orden social como docente o geográfico, se manifiesta a través de:

2.1.1 Un mayor número de cursos de entrada en la Escuela.

El régimen anterior a la reforma, regulaba el acceso a la ENA a través de dos concursos anuales: uno, externo, destinado a quienes, careciendo de la condición de funcionario o agente de la Administración, se hallaran en posesión de un diploma de enseñanza superior expedido por alguna de las denominadas *grandes écoles*. Otro, interno, para todos aquellos que, careciendo de la titulación exigida para el concurso externo, acredi-

tarán un número de cinco años en un empleo de funcionario, temporero, auxiliar, agente contractual, obrero del Estado, de los Departamentos o de las Comunas, de los territorios de ultramar o de un establecimiento público, computándose también, a los mismos efectos, la permanencia en las Fuerzas Armadas más allá del período de duración del servicio militar obligatorio.

El decreto 71/787, de 21 de septiembre, en su artículo primero, amplía a dos tanto el número de concursos internos como externos, si bien confiere carácter predominantemente económico al segundo de cada una de las citadas modalidades, lo cual se traduce en la introducción de un mayor número de temas de esta naturaleza en el programa. De un tercio a la mitad de las plazas existentes, se reservarán a los concursos internos.

2.1.2 Mayor flexibilidad en las condiciones requeridas para concurrir a las pruebas de acceso a la Escuela.

Como ya se ha dicho, en las etapas anteriores, constituía requisito indispensable para ingresar a través del concurso externo la posesión del diploma de estudios superiores, expedido por alguna de las denominadas *grandes écoles*: Ecole de l'Air, Ecole d'Application du Génie Maritime, Ecole Centrale des Arts et Manufactures, Ecole Centrale Lyonnaise, Ecole du Haut Enseignement Commercial de Jeunes Filles, Ecole des Hautes Etudes Commerciales, Ecole Municipale de Physique et de Chimie Industrielle de Paris, Ecole Nationale des Chartes, Ecole Nationale de la

France d'Outre-mer, Ecole Nationale des Langues Orientales Vivantes, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Ecole Nationale de la Santé Publique, Ecole Nationale de Statistique et de l'Administration Economique, Ecole Nationale Supérieure de l'Aéronautique, Ecoles Nationales Supérieures d'Ingénieurs, Ecole Nationale Supérieures Agronomiques, Ecole Nationale Supérieure d'Ingénieurs, Arts et Métiers, Ecole Nationale Supérieure de la Métallurgie et de l'Industrie de Mines de Nancy, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne, Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications, Ecole Navale, Ecoles Normales de l'Enseignement du Second Degré, Ecole Normale de l'Enseignement Technique, Ecole Polytechnique, Ecole Spéciale Militaire, Ecole Spéciale Militaire Interarmes, Ecole Supérieure de Commerce et d'Administration des Entreprises de Paris, Ecole Supérieure d'Electricité, Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales, Institut National Agronomique.

La nueva normativa (art. 4.º del decreto) admite a todos cuantos sean titulares de un diploma estatal, acreditativo de haber cursado el segundo ciclo de estudios superiores; diploma de un instituto de estudios políticos o diploma del mismo nivel incluido en la lista que al efecto fije la orden citada por el ministro encargado de la Función Pública a propuesta del Consejo de Administración de la Escuela y previo informe del Ministerio de Educación Nacional; los que hayan completado el pri-

mer año del segundo ciclo de estudios superiores, jurídicos o económicos. A título excepcional, podrán ser autorizados a presentarse a los concursos externos quienes, careciendo de la titulación anteriormente enunciada, hayan recibido o adquirido una formación suficiente, a juicio de una comisión presidida por un consejero de Estado o del Tribunal de Cuentas e integrada por dos miembros más, uno de ellos profesor de enseñanza superior, nombrados por el ministro encargado de la Función Pública.

En los concursos internos, la novedad [art. 9.º, apartado b)] consiste en reducir a tres el cómputo de los servicios efectivos prestados a partir de la adquisición de la condición de funcionario, excluyendo los periodos de *stage* y de formación.

2.1.3 Creación de escuelas preparatorias para el ingreso en la Escuela Nacional de Administración a través de los concursos externos.

El artículo 8.º del decreto establece que la ENA asumirá, a sus expensas, una preparación directa para los concursos externos, mediante la organización de las oportunas enseñanzas en centros públicos ya existentes o en los que oportunamente se creen. Esto constituye una novedad absoluta, ya que en el período anterior nada se había previsto al respecto.

Los candidatos a los concursos internos, podrán ser admitidos a un ciclo preparatorio (arts. 10 y 26) de dos o tres años de duración, según posean o no diploma de enseñanza superior; tal ciclo preparatorio será también organi-

zado por la Escuela, a sus expensas (art. 18). La legislación anterior preveía también un ciclo preparatorio para los concursos internos, de un año de duración si el empleo ocupado pertenecía a la categoría A o asimilada y de dos años en los restantes supuestos.

2.2 Conferir a los funcionarios reclutados por la Escuela no sólo un mismo espíritu de servicio público, sino también una formación diferenciada en la que, junto a las materias comunes, se regule una preparación específica para la asunción de una determinada gama de funciones administrativas.

El nuevo régimen descansa sobre la superación de la idea de la polivalencia. Esta se juzga errónea, en la medida en que se apoya sobre la posibilidad de aprehender, en cualquier problema, todos sus aspectos. Todo problema tiene aspectos administrativos y jurídicos, económicos y financieros, sociales y psicológicos: una apertura mental en base a tales planteamientos será más eficaz que hacer seguir a todos los alumnos los mismos programas y las mismas materias. La misión de la Escuela habrá de ser la consecución de funcionarios generalistas con formación diferenciada, es decir, con una específica aptitud en determinados sectores.

Consecuentemente, el régimen de formación de la ENA se asiente sobre los siguientes principios:

- Una formación equilibrada entre una formación común a todos y una adecuada diferenciación.

- Un mayor equilibrio y sobre todo un mejor engarce entre los *stages* y el período de escolaridad.
- Una pedagogía instrumentada sobre la idea de que la Escuela es, en cierto modo, una escuela de aplicación, lo que, a su vez, comporta la puesta a punto tanto de las enseñanzas de los modernos métodos de gestión como las de formación en la realidad administrativa, promoviendo la constitución de grupos de trabajo, seminarios, discusión de casos prácticos, estudio de problemas reales, etc.

Para cubrir tales objetivos y con el propósito de que la formación de los alumnos, así como su posterior afectación a un determinado puesto de trabajo, se adapte a las dos funciones esenciales del servicio público, se establecen dos vías de estudios y de clasificación: la de administración general y la de administración económica, completadas por un determinado número de opciones que permitirán a los alumnos, según su vocación y las necesidades de la Administración, adquirir un principio de especialización en determinados terrenos. Entre tales opciones, una de ellas reviste carácter singular: la carrera diplomática que, desde el principio, predetermina la posterior afectación del alumno. Las otras opciones podrán ser elegidas por el interesado sin que dicha elección prejuzgue necesariamente la adscripción del mismo a un Cuerpo o Ministerio determinado.

Así, pues, se establecen en la Escuela dos grupos, uno por cada

una de las vías de estudio previstas. Antes de que los futuros funcionarios elijan Cuerpo y Ministerio, el ministro encargado de la Función Pública distribuirá, entre las dos vías, los diferentes puestos de trabajo que ofrecen las distintas administraciones para cada una de las carreras a las que se accede a través de la Escuela. De esta forma, los Cuerpos y Ministerios deberán, bajo el control del primer ministro—de quien directamente depende el ministro encargado de la Función Pública—repartir las vacantes que anualmente ofrecen a los alumnos de la Escuela Nacional de Administración, entre las dos vías y en función de sus necesidades. Ello se basa en una observación de la realidad, la cual nos pone de manifiesto que, el Ministerio de Finanzas, por ejemplo, tendrá necesidad de alumnos procedentes de los dos grupos. Y que si un Cuerpo de tanta rai-gambre jurídica como es el de consejeros de Estado, ofrece cuatro vacantes a la Escuela, tres de ellas se asignarán al grupo de administración general y una al de administración económica, mientras que para cubrir plazas en la Inspección de finanzas sucederá todo lo contrario. El Cuerpo Prefectoral nutrirá sus plantillas de los dos grupos sin preferencias especiales y el Ministerio de Asuntos Exteriores precisará también de alumnos procedentes del grupo de administración económica.

2.3 *Renovación de los métodos pedagógicos.* — Como ya se ha apuntado anteriormente, sin ser propiamente una Escuela para la aplicación de conocimientos espe-

cíficos, puesto que la elección de la actividad completa que marcará su incorporación al quehacer público la efectuarán los alumnos al finalizar sus estudios, la ENA se inspirará en el espíritu y método de las instituciones docentes de tal naturaleza. Por esta razón debe proscribirse todo carácter escolar, entendido a la manera tradicional, y los alumnos habrán de estudiar problemas reales, multiplicar los contactos e intercambiar con las distintas administraciones, con las empresas, con las organizaciones sindicales o profesionales; se promoverá el trabajo en grupo, la realización de trabajos de investigación e incluso se dedicará parte del tiempo disponible a trabajar en el seno de unidades administrativas; se celebrarán seminarios, estudio y discusión de casos prácticos, etc.

2.4 *Participación de los alumnos en la gestión de la Escuela.*—La participación de los alumnos en la administración de la Escuela y en la elaboración de los programas de estudio, venía realizándose de hecho anteriormente, a través de la incorporación de dos alumnos por promoción, con voz pero sin voto a las deliberaciones del Consejo de Administración.

El decreto 71/787 consagra por vía legal esta participación: a) mediante la integración, en el Consejo de Administración (art. 55, apartados 5.º 6.º y 7.º), de un ex alumno de la Escuela, propuesto por la Asociación de Ex Alumnos de la Escuela Nacional de Administración; de un ex alumno graduado dentro de los cinco años anteriores, propuesto por el Consejo de

Administración, entre una terna propuesta por el director de la Escuela y de un representante de cada una de las promociones en curso de escolaridad, elegido por cada promoción; b) a través de la incorporación al Consejo de Orientación de la Escuela (art. 56) de dos alumnos por cada promoción en curso de escolaridad, y c) por una representación de los alumnos de cada promoción, ante el director de la institución (art. 57).

2.5 *Puesta en práctica de la reforma.*—Conforme dispone el artículo 61 del decreto, los dos cursos externos e internos que se convoquen en el curso del año 1972 se regirán por la nueva normativa. Diversas normas de Derecho transitorio regulan la adaptación (artículos 62 y 63) de los alumnos en período de escolaridad al nuevo régimen.

3. Conclusiones

3.1 A temor de la reforma operada en virtud del decreto 71/787, de 22 de septiembre, la vida de la Escuela Nacional de Administración entra en su tercera etapa.

La primera—desde su fundación en 9 de octubre de 1945 hasta 1958—se basaba en el principio de que cada Administración no precisaba más que de un solo tipo de funcionarios. En consonancia con el sistema al que se acomodaron las enseñanzas impartidas en la misma, se la conoce como la *Escuela de las Secciones*.

Por decreto de 30 de diciembre de 1958, la ENA inicia su segunda etapa; en ésta la idea directriz es

la de que, a través de una formación omnicomprendiva e idéntica, todos los alumnos habrían de ser aptos para ocupar los puestos reservados a cualesquiera de los Cuerpos o carreras a las que se accede a través de la institución. Es la escuela de la polivalencia.

3.2 Manteniendo el principio de reclutamiento y formación de la función pública superior, que inspiró la creación de la Escuela, la reforma que se llevará a la práctica en el curso del año 1972 modifica sustancialmente las tres fases del proceso en que se integra la misión encomendada a la ENA: a) Reclutamiento; b) Formación, y c) Armonización de las carreras y empleo en la Administración estatal de los alumnos salidos de la Escuela.

a) *Reclutamiento*.—Se amplía considerablemente la base integrada por los posibles candidatos, a través de una labor de promoción social y de una eficaz descentralización, y concretamente:

— Ampliación—de dos a cuatro—del número de concursos anuales de entrada a la ENA; dos de ellos de dominante jurídica y los otros dos de dominante económica.

— Abolición del monopolio establecido en favor de las denominadas *grandes écoles* y aumento considerable del número de títulos o diplomas requeridos para presentarse a los concursos de acceso a la ENA.

— Reducción del número de años de servicios exigidos a los funcionarios en activo para presentarse a los concursos internos.

— Implantación de escuelas preparatorias para el ingreso en la Escuela Nacional de Administración tanto para los concursos externos como para los internos.

b) *Formación*.—Comprende dos aspectos: en primer lugar, lo que pudiéramos calificar como filosofía de la reforma en el plano formativo y, seguidamente, las novedades introducidas en el campo pedagógico.

La formación se inspira en:

— La superación de la idea de la polivalencia.

— El principio de que la formación profesional de los alumnos debe adaptarse a las dos funciones esenciales del servicio público: la administración general y la administración económica. A tal fin, se instrumentan dos vías de estudio a través de las que, junto a las materias comunes, se regula una preparación específica para la asunción de una determinada gama de funciones administrativas, dando lugar a funcionarios generalistas con formación diferenciada.

Tocante a los métodos pedagógicos:

— Un mayor equilibrio y sobre todo un mejor engarce entre *stages* y los periodos de escolaridad.

— Una pedagogía instrumentada sobre la idea que la Escuela es en cierto modo una escuela de aplicación, adoptando consecuentemente los métodos propios de estas últimas.

c) *Armonización de las carreras y empleo en la Administración del Estado de los alumnos graduados en la ENA:*

— En la *Escuela de las Secciones* la adscripción a uno de dichos grupos predeterminaba la ulterior afectación a un Cuerpo o carrera determinada. En la *Escuela de la polivalencia* la clasificación final de los alumnos era el único condicionante para la elección entre dichos Cuerpos y carreras.

En el nuevo régimen, las dos vías de estudio previstas—administración general y administración económica—se completan con el establecimiento de un determinado número de opciones que podrán ser elegidas libremente por los alum-

nos sin que esta elección prejuzgue necesariamente su destino futuro, con la sola excepción de la opción relativa al servicio exterior.

Así, cada problema puede presentar distintas vertientes—jurídica, económica, social, etc.—; de igual modo, cada Ministerio precisará de diversos tipos de funcionarios-juristas, administradores, economistas, etc. Consecuentemente, las vacantes que cada Ministerio ofrezca a la Escuela irán destinadas a todos los alumnos, si bien es lógico que para el Ministerio de Finanzas se dé preferencia a los de administración económica y para el Consejo de Estado se obre a la inversa, dando preferencia a los de administración general.

A. PERALES SALZMANN

Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública



Colección Conferencias y Documentos

Ultimos títulos:

El proceso de la definición del Derecho administrativo, José Luis Meilán Gil, 88 páginas, 50 pesetas.

La Administración prospectiva, Marcel Waline, 36 páginas, 25 pesetas.

Influencia de la política de planificación económica en el Derecho público francés, Paul M. Gaudemet, 40 páginas, 25 pesetas.

Los planes universitarios de enseñanza en la España contemporánea, José Luis Meilán Gil, 92 páginas, 80 pesetas. (Agotado.)

Las limitaciones de la política monetaria, Javier Irastorza Revuelta, 56 páginas, 50 pesetas. (Agotado.)

Los orígenes de la Administración laboral en España, Luis Enrique de la Villa, 80 páginas, 65 pesetas.

Poder administrativo y contrato, José María Boquera Oliver, 112 páginas, 75 pesetas.

Reforma administrativa y desarrollo (selección bibliográfica), Quiteria Fernández Arroyo, 172 páginas, 100 pesetas.

La Administración institucional: sus fuentes normativas, Gaspar Ariño Ortiz, 64 páginas, 70 pesetas.

La región como unidad de acción administrativa, Massimo Severo Giannini, 40 páginas, 50 pesetas. (Agotado.)

Sobre la personalidad jurídica en el Derecho público. Los organismos autónomos: consecuencias e inconsecuencias de su declaración de personalidad, Gaspar Ariño Ortiz, 104 páginas, 80 pesetas.

La estrategia administrativa del desarrollo económico y social, Bertram M. Gross, 132 páginas, 125 pesetas.

La competencia para determinar las directrices de la política y técnica de Gobierno, de Wilhelm Hennis, 40 páginas, 60 pesetas.

Pedidos a Boletín Oficial del Estado - Trafalgar, 29 - Madrid 10