

LA ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACION FRANCESA

Por JAIME-AXEL RUIZ BAUDRIHAYE

Sumario: I. LA ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN FRANCESA: I.1 La creación de la ENA. Sus antecedentes históricos. I.2 La Dirección de la Escuela Nacional de Administración.—II. LA SELECCIÓN Y FORMACIÓN DE FUNCIONARIOS EN LA ENA: II.1 El ingreso en la Escuela: a) El ciclo preparatorio. b) Pruebas para el ingreso en la ENA. c) Los Tribunales calificadoros. II.2 El período de prácticas: a) Prácticas administrativas. b) La quincena social. c) El *stage* de empresa. d) Características comunes a las prácticas. II.3 La escolaridad: a) La organización de los cursos. b) Contenido de la escolaridad. c) Textos y documentos administrativos. d) Seminarios. e) Opciones. II.4 Clasificación final y elección de Cuerpos. II.5 Retribución de los alumnos y coste de la enseñanza.—III. OTRAS ACTIVIDADES Y SERVICIOS DE LA ENA: a) Actividades complementarias. b) Participación extranjera. c) Centros de documentación, taller audiovisual y centro informático. d) La Asociación de Antiguos Alumnos. e) Deporte y cultura.—IV. EL BALANCE DE LA ENA: IV.1 El plan de reforma iniciado en 1982: a) El ingreso en la ENA. b) La tercera vía de acceso a la ENA. c) El contenido de las enseñanzas. d) La reforma de las carreras administrativas. IV.2 La ENA y la formación de los funcionarios en Francia.—V. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. LA ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACION FRANCESA

I.1 La creación de la ENA. Sus antecedentes históricos

La Escuela Nacional de Administración fue creada en 1945 por MICHEL DEBRÉ, estrecho colaborador del general De Gaulle. Respondió a uno de los objetivos que, sobre la reforma del Estado y de la Administración, se había trazado la Resistencia (1). Su misión va a ser la de reclutar y preparar, de manera unificada, a todos los grandes cuerpos de funcionarios. Esto constituía el inicio de la democratización de la alta función pública que du-

(1) En 1936 ya se había estudiado un proyecto, preparado por LEÓN BLUM y JEAN ZAY.

rante la III República (1870-1940) había sido privilegio y patrimonio de unos cuantos grandes cuerpos. La Escuela, además, garantiza la homogeneidad de la formación y rompe el monopolio que en este campo ejercía la Escuela de Ciencias Políticas de París, lo que contribuía no poco al elitismo. Unificando la formación de los distintos cuerpos, daba el primer paso hacia la unificación de los cuerpos mismos, objetivo éste hasta hoy inalcanzado.

No obstante esta novedad, la ENA se inscribe perfectamente en la tradición francesa de Grandes Escuelas. Aunque algunas existían ya antes de la Revolución, es la Convención la que suprime las viejas Universidades clericales y dogmáticas y crea varias Grandes Escuelas; una de ellas, la Politécnica (originariamente Escuela Central de Obras Públicas), será el modelo de las demás. Durante todo el siglo XIX, hasta la instauración de la III República, no se puede hablar en Francia de verdaderas universidades. Sólo en 1896 es restablecido el nombre mismo de universidad. A partir de entonces habrá dos sistemas paralelos de enseñanza superior: las universidades y las grandes escuelas. Aunque no totalmente separadas, sus estatus y el papel que desempeñan en la formación de cuadros son totalmente distintos. La universidad forma los profesores y los profesionales liberales (salvo los arquitectos), y las grandes escuelas, los oficiales, los cuadros de las administraciones técnicas del Estado y los cuadros de gestión (escuelas de comercio).

Por lo que respecta a los funcionarios de administración general, ya había existido el proyecto de Salvandy en 1845 de crear la Escuela Especial de Administración, luego llamada (siempre sobre el papel) Escuela Especial de los Servicios Públicos. El proyecto fracasó y es Hippolyte Carnot en 1848 quien crea la primera Escuela de Administración. Esta tuvo corta vida, y hasta la segunda guerra mundial los cuadros de los ministerios y los prefectos y subprefectos salen de la universidad, donde han obtenido una licenciatura en Derecho o Letras, para pasar después por la Escuela de Ciencias Políticas, creada en 1870.

1.2 La Dirección de la Escuela Nacional de Administración

La organización actual de la Escuela es la siguiente:

a) El Consejo de Administración, presidido por el vicepresidente del Consejo de Estado, y del que forman parte: el director general de la Administración y de la Función Pública, el director general de la Enseñanza Superior y el director del Instituto Internacional de Administración Pública. Además hay seis miembros de las Administraciones a las que prepara la Escuela, un antiguo alumno, a propuesta de la Asociación de Antiguos Alumnos; un antiguo alumno de las cinco últimas promociones, elegido entre una terna propuesta por el director de la Escuela; dos miembros elegidos entre los profesores superiores; cuatro miembros, a propuesta de las federaciones sindicales, representadas en el Consejo Superior de la Función Pública; tres personalidades en razón de su competencia; un representante por cada promoción salida de la Escuela; dos representantes de los enseñantes de la Escuela y dos representantes del personal administrativo.

b) Un Consejo de Orientación que, bajo la dirección del director de la Escuela, comprende al director general de la Administración y de la Función Pública, el director adjunto de la Escuela, encargado de la investigación y de la formación permanente, el director de Estudios, el director de *Stages*, tres miembros de los profesores de la Escuela, dos alumnos de cada promoción en curso de escolaridad y cinco funcionarios de las administraciones a las que la Escuela da acceso, de los cuales dos de las cinco últimas promociones de la ENA.

c) El director de la Escuela, nombrado por Decreto del Consejo de Ministros, establece el reglamento interno de la Escuela.

Desde su creación, la Dirección de la Escuela ha sido muy estable: su primer director fue Henri Bourdeau de Fontenay, resistente, primer comisario de la República nombrado por De Gaulle tras el desembarco en Normandía, que no era funcionario y era ajeno, pues, a las luchas e intereses de Cuerpos; el segun-

do director fue Gazier, y a éste le sucedió Pierre Racine, consejero de Estado, que permaneció durante diecisiete años al frente de la Escuela. En 1975 fue nombrado Pierre-Louis Blanc, ministro plenipotenciario, al que en abril de 1982 ha sustituido Simon Nora, inspector general de Finanzas, ex director del grupo editorial Hachette, discípulo de Pierre Mendès France y coautor, entre otras obras, del conocido informe sobre la informatización de la sociedad.

II. LA SELECCION Y FORMACION DE FUNCIONARIOS EN LA ENA

La ENA se inserta plenamente en el modelo de una gran escuela francesa: selección para ingresar, formación generalista y polivalente, profesores no fijos, cooperación con los medios profesionales, amplia autonomía que permite su adaptación.

Su principal función es la formación inicial de los funcionarios de nivel superior. Además también se realizan cursos de formación permanente, coloquios, seminarios y conferencias, pero estas actividades tienen una importancia secundaria.

La más destacada característica de la Escuela es que no imparte conocimientos, sino que es una Escuela de aplicación de conocimientos ya adquiridos en Ciencias Políticas, Derecho o Economía. El futuro funcionario es confrontado a situaciones, expedientes y problemas que debe resolver y, a partir de los cuales, tomar decisiones. Se tiende a superar mediante este tipo de formación la división clásica entre tareas las de ejecución y las de concepción mediante la integración de ambas.

La segunda característica de la ENA es que forma generalistas. La selección final que faculta para la elección de cuerpo no altera este principio, pues cada nuevo funcionario se especializará realmente a partir de su adscripción a un cuerpo o un puesto determinado. Más adelante veremos cómo la tensión entre formación general y especializada es una constante en el debate sobre las sucesivas reformas de la escolaridad.

Por último, en la ENA se da un proceso de selección permanente de los alumnos. Todas las prácticas, cursos, trabajos, terminan con un examen ante un tribunal, o con un informe escrito que es calificado también por un tribunal. Estas calificaciones determinan al final la clasificación de salida y posibilitan para elegir el cuerpo en que se integrarán.

El ciclo de formación dura dos años y medio, como mínimo, y está dividido en dos fases: la primera consiste en un *stage* o prácticas en una prefectura, embajada o colectividad local durante un año, que comienza inmediatamente después del ingreso en la Escuela. La segunda, que comienza al segundo año, transcurre en la Escuela, salvo dos cortos períodos de prácticas sociales y de empresa (2).

Se van a examinar a continuación las distintas fases: ingreso, prácticas administrativas y escolaridad.

II.1 El ingreso en la Escuela

En la Escuela se ingresa por oposición. Se puede concurrir a ella por dos turnos: el externo o libre y el interno o restringido. Para presentarse por el turno libre hay que tener menos de veintisiete años de edad y estar en posesión de un diploma universitario del segundo ciclo (licenciatura).

Los turnos restringidos están abiertos a funcionarios que han prestado servicios en una administración pública, estatal, local o institucional, en cualquier categoría (A, B, C), al menos durante cinco años. A los turnos restringidos se les reservaba una tercera parte del número total de plazas convocadas para el ingreso en la ENA; tras la reforma de 1982, la mitad de las plazas. La edad del candidato no debe ser superior a treinta y seis años. Los candidatos son de dos categorías: los que están en posesión de un título de enseñanza universitaria superior (según lista fijada

(2) Los alumnos, en tanto que funcionarios, pueden estar sindicados; de hecho sus representantes pertenecen a la CFDT, a Fuerza Obrera o al Grupo Independiente. La Delegación de alumnos es el único interlocutor válido con la dirección de la Escuela para todos los problemas de interés general de la promoción (reforma de la escolaridad, principalmente).

por el ministro de la Función Pública) y los que no tienen titulación universitaria.

a) *El ciclo preparatorio*

Existe un ciclo preparatorio para los candidatos de los turnos restringidos. Consiste en un curso de un año o dos de duración, según cada candidato, que permite a los funcionarios con diploma universitario y a los que no lo poseen la preparación de la oposición para ingresar en la ENA. Durante todo este período de formación, los funcionarios admitidos al ciclo preparatorio se encuentran en situación de excedencia especial y son retribuidos con cargo a los presupuestos de la Escuela. Para acceder a este ciclo es necesario superar dos pruebas de admisibilidad (escritas) y una de admisión (oral), que son distintas para los candidatos con título universitario y para los que no lo poseen. La formación corre a cargo del CFPP (Centro de Formación Profesional y Permanente), dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, y se puede hacer por correspondencia. Existen también los CPAG, Centros de Preparación a la Administración General, organizados conjuntamente por el CFPP y las Facultades de Derecho e Institutos de Ciencias Políticas periféricos.

b) *Pruebas para el ingreso en la ENA*

La oposición se compone de dos fases, siguiendo el modelo francés de acceso a las grandes escuelas: pruebas de admisibilidad, escritas, y pruebas de admisión, orales.

Para el turno libre hay cinco pruebas de admisibilidad, con sus respectivos coeficientes de puntuación (entre paréntesis):

1. Desarrollo, por escrito, durante cuatro horas, de un tema de economía [3].
2. Composición, en cuatro horas, de un tema sobre instituciones políticas y administrativas [3].
3. Desarrollo, en cinco horas, de un tema relacionado con problemas políticos, internacionales, económicos y sociales

del mundo actual y sobre las ideas políticas desde mediados del siglo XVIII hasta hoy [3].

4. Desarrollo de un tema sobre cuestiones sociales o sobre asuntos internacionales, a elección del candidato, durante cuatro horas [4].
5. Desarrollo de un tema durante cuatro horas sobre una cualquiera de las siguientes materias, a elección del candidato: Derecho mercantil, Derecho civil, Geografía económica y humana, Historia contemporánea, Lingüística general, Psicología, Sociología, Contabilidad, Informática, Matemáticas, Química, Biología aplicada, Ingeniería [4].

Las pruebas de admisión son las siguientes:

1. Explicación y comentario de un texto de carácter general, seguido de una conversación con el Tribunal. El candidato puede elegir entre dos textos; dispone de una hora para prepararlo y la prueba dura treinta minutos [3].
2. Prueba oral de idiomas, durante treinta minutos, consistente en una traducción seguida de una conversación [3].
3. Contestar oralmente a preguntas sobre las disciplinas que no ha elegido en la correspondiente prueba de admisibilidad. Treinta minutos [3].
4. Contestar oralmente a preguntas sobre las materias no elegidas ni en la admisibilidad ni en la prueba anterior. Treinta minutos [3].
5. Prueba de gimnasia y ejercicio físico [1].

Para los candidatos de los turnos restringidos la cuarta prueba de admisibilidad, que sustituye a la cuarta y quinta del turno libre, consiste en redactar una nota a partir de un expediente administrativo, que puede versar sobre: toma de decisiones en la Administración, relaciones de la Administración con sus interlocutores, o la información y la comunicación en el seno de la Administración (duración, cuatro horas. Coeficiente, 5).

La lista actual de materias sobre las que versan las pruebas escritas y orales ha sido fijada por una Orden ministerial de 14 de

octubre de 1982. Están definidas con gran amplitud, pues no se trata de temas al estilo de los programas de nuestras oposiciones. A título de ejemplo, el Derecho Público viene compuesto de tres apartados: bases constitucionales del Derecho Público, Derecho Administrativo y la integración del Derecho Internacional y del Derecho Comunitario en el ordenamiento jurídico francés. Cada apartado se divide en dos o tres grandes temas (fuentes del Derecho Constitucional, los derechos fundamentales y su protección). El subtema de la acción de la Administración se divide en cinco escuetos epígrafes: el acto administrativo unilateral; los contratos administrativos; los bienes: expropiación, dominio, obras; los principios generales de la intervención económica; la protección jurídica de los administrados.

c) *Los Tribunales calificadores*

Presididos por un alto funcionario, cada uno está compuesto por doce miembros (cuatro funcionarios, cuatro profesores, tres de la enseñanza superior y uno de la secundaria, y cuatro no funcionarios).

Junto a los miembros de los Tribunales están los correctores, que pueden deliberar con el Tribunal a título solamente consultivo.

Los exámenes escritos son anónimos y son corregidos y calificados por dos correctores, uno de los cuales ha de ser necesariamente miembro de uno de los Tribunales (salvo en el turno restringido). En cualquier caso, la tercera prueba de admisibilidad no podrá ser corregida más que por miembros de los Tribunales.

La duración de esta fase de selección es de dos meses, y se realiza todos los años durante los meses de octubre y noviembre.

Los candidatos sólo pueden presentarse tres veces a la oposición.

II.2 El periodo de prácticas

a) *Prácticas administrativas*

Durante estas prácticas o *stages* el alumno debe realizar tareas administrativas desde el primer día; no se trata simplemente de un curso en el sentido de aprendizaje pasivo o de observación. El *stagiaire* dispone en la Prefectura, en la Embajada o en el Ayuntamiento o Consejo General, de su propio despacho, y le son asignadas funciones concretas, aunque de tipo general (estudios, informes). También asiste al Prefecto, por ejemplo, en todas las actividades sociales (inauguraciones, conmemoraciones). Su dedicación debe ser exclusiva, y en caso de ausencia o mutación del director del Gabinete de la Prefectura, es el *stagiaire* de la ENA el que lo desempeña interinamente. El *stagiaire* asegura la organización y convocatoria de reuniones de las comisiones departamentales, la coordinación de las reuniones de responsables de los servicios del Estado en el departamento, asiste a las reuniones diarias del Gabinete del Prefecto (Prefecto, director del Gabinete, Secretario general) y está incorporado a prácticamente todas las misiones del Cuerpo Prefectoral.

Las prácticas en la Prefectura suelen prolongarse durante ocho meses. Estas son completadas con un *stage* corto, de tres meses de duración, en una Embajada francesa o servicio de expansión económica en el exterior, en una colectividad local o regional, o en un Ayuntamiento extranjero (España, por ejemplo, recibe periódicamente alumnos de la ENA).

Los *stages* administrativos proporcionan a los alumnos una experiencia administrativa importante, que les permite seguir después con mayor aprovechamiento la escolaridad. Estas prácticas son seguidas por la autoridad de quien depende el alumno (Prefecto, Alcalde, Embajador) y por el director de los *stages*, que se desplaza personalmente a todos y cada uno de los lugares de Francia y del mundo donde está el alumno para comprobar sobre el lugar su grado de integración en el equipo administrativo, las tareas que realiza y su aprovechamiento. El informe del *stage* redactado por el alumno, junto con la valoración de la auto-

ridad de la que ha dependido y la del director de los *stages*, produce la nota, que tiene gran importancia en el conjunto de calificaciones finales.

b) *La quincena social*

En el marco de la enseñanza «Problemas sociales», los alumnos pasan dos semanas en un organismo de asistencia social, o de una asociación o sindicato, o en una Inspección de Trabajo. Ello permite que el futuro funcionario conozca de cerca cuestiones como el trabajo de los inmigrantes, el trabajo de las madres de familia en el medio obrero, las negociaciones en un conflicto colectivo, etc.

Al término de este curso se redacta un informe que recibe una calificación conjunta con el curso de problemas sociales seguidos en la Escuela.

c) *El stage de empresa*

Dura dos meses y medio. En principio, el alumno debe estar desempeñando una función concreta, integrado en el equipo de la empresa, en un puesto de gestión.

Las empresas escogidas pueden ser públicas o privadas y ubicadas en cualquier lugar del territorio nacional.

d) *Características comunes a las prácticas*

Los alumnos son enviados a seguir estas prácticas en función de su formación anterior y de su perfil profesional, a fin de completar aquellas lagunas de su preparación que sean más evidentes. Así, un alumno proveniente del turno restringido que ha desempeñado tareas de gestión en un ministerio antes de ingresar en la Escuela será enviado antes a una Embajada que a una Prefectura. De igual modo en lo que se refiere al *stage* de empresa, según la formación literaria, jurídica o económica del alumno.

La calificación de este tipo de trabajo se hace no sólo en función de las tareas efectivamente desempeñadas, sino también en

razón de la capacidad de integración del alumno, su facilidad de trabajar en equipo, su capacidad de decisión, etc. Esta valoración es coherente con el sistema de la ENA, que trata más de enseñar a aplicar los conocimientos que de suministrarlos.

Ha de señalarse, para terminar, que mientras están realizando las prácticas administrativas en una Prefectura, Embajada o colectividad local, los alumnos están, como cualquier otro funcionario, integrados en la jerarquía administrativa del servicio correspondiente.

II.3 La escolaridad

a) *La organización de los cursos*

Los alumnos son distribuidos por grupos de 12 personas como máximo.

Para cada materia los grupos se componen de distinta forma, a fin de que estén equilibrados por formación, sexo, edad y origen profesional. Esto es importante para los trabajos colectivos, pero es importante también para que nadie pueda resultar privilegiado. Además se facilita así un mayor contacto y colaboración entre los alumnos de la promoción.

El profesorado no es permanente, lo que permite una flexibilidad mayor para organizar cursos y cambiar los monitores obtenidos según los resultados. Por la Escuela pasan anualmente unos 400 profesores, sea para dictar sólo algunas clases, sea para asegurar el seguimiento de una asignatura completa. Los profesores suelen ser antiguos alumnos de la ENA o profesores de la Universidad.

La asistencia a los cursos no es obligatoria, lo cual es lógico si se tiene en cuenta que la cantidad de pruebas de clasificación hacen que el nivel de asistencia sea muy elevado.

b) *Contenido de la escolaridad*

La escolaridad propiamente dicha dura un año y medio.

La lista de materias es la siguiente:

- Textos y Documentos Administrativos —TDA.
- Problemas presupuestarios y fiscales.
- Relaciones internacionales.
- Problemas sociales.
- Idiomas.
- Informática de gestión.
- Contabilidad de gestión.
- Gestión pública (personal, contratación, expropiación, etc.).
- Economía.
- Seminario.
- Trabajo administrativo de grupo.
- Dos opciones.

Las más importantes para la calificación final son Textos y Documentos Administrativos, el Seminario y las Opciones, que tienen atribuido mayor coeficiente.

c) *Textos y documentos administrativos*

La enseñanza de esta materia tiene por objeto facultar al futuro funcionario para, ante un determinado expediente administrativo, redactar un informe, una propuesta o un proyecto de norma que resuelva la cuestión planteada.

Los grupos de trabajo están formados por un profesor y un máximo de catorce alumnos.

El trabajo se realiza a partir de expedientes distribuidos semanalmente. A partir del mismo se debe elaborar la propuesta o el proyecto de disposición (3).

(3) Ejemplo: Expediente número 2, Reforma del Régimen de la Extradición. Nota sobre el tema:

•El Gobierno proyecta una modificación del régimen de la extradición a fin de conciliar mejor los intereses respectivos de los Estados requirentes y de los sujetos a extradición.

A tal fin, se propone adoptar las reglas siguientes:

a) Un decreto de extradición no podrá ser ejecutado hasta que transcurra un plazo de ocho días, a contar de su notificación al interesado.

d) *Seminarios*

La promoción elige dos temas, uno de contenido predominantemente económico y otro de contenido predominantemente jurídico. Ambos temas son subdivididos para ser tratados por los diferentes grupos de trabajo (4).

Cada grupo de trabajo, designado por la Escuela de forma que sean todos idénticamente heterogéneos, adopta uno de los subtemas y trabaja en régimen de lo que se puede llamar tutoría, pues además de un especialista en técnicas de trabajo de grupo, hay dos funcionarios especialistas en la materia que asisten a algunas de las reuniones de seminario.

b) El sujeto a extradición podrá recurrir ante el Consejo de Estado en dicho plazo. El recurso deberá tener efectos suspensivos.

c) El Consejo de Estado debe resolver en el plazo máximo de un mes.

d) Mientras el Consejo de Estado no resuelva, el sujeto a extradición permanecerá en situación de detención provisional.

Se solicita la redacción de un texto que responda a los objetivos arriba enumerados.

Al mismo tiempo, se pide se incorporen al proyecto los mecanismos que permitan resolver los problemas derivados de la calidad de refugiado de la persona cuya extradición ha sido solicitada.

Documentos que componen el expediente:

1. Ley del 10 de marzo de 1927, relativa a la extradición de extranjeros.
2. Decisión del Consejo de Estado: Señor Klaus Croissant.
3. Decisión del Consejo de Estado: Señor Astudillo Calleja.
4. Ley de 25 de julio de 1952, que crea la Oficina Francesa de Protección de Refugiados y Apátridas.
5. Convención de Ginebra del 28 de julio de 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados.
6. Decreto 71/289, de 9 de abril de 1971, que publica el Protocolo relativo al Estatuto de Refugiado, fechado en Nueva York a 31 de enero de 1967.
7. Decisión del Consejo de Estado del caso señor Winter.»

Como se observa, el orden de presentación de los documentos es deliberadamente confuso, debiendo el alumno clasificar su importancia en orden a extraer los datos que le permitan elaborar el proyecto de modificación legislativa.

(4) En 1982 los temas han sido los siguientes:

— Vía de Administración General: «El individuo, los grupos y el Estado».

Subtemas por grupo:

Marginalidad y mundo urbano.—La inserción de los extranjeros en la sociedad francesa.—El usuario del servicio público.—El individuo y las políticas del suelo.—El acceso a la justicia.—Los sindicatos y la protección social.—Los sindicatos y el poder en la empresa.—Solidaridades agrícolas.—Las profesiones liberales y el Estado.—Interés general y grandes proyectos.—Las asociaciones entre el Estado y las colectividades locales.—El acceso a los medios de comunicación de masas.

— Vía de Administración Económica: «El Estado y la competencia» (con seis subtemas).

En la promoción 1982-1984 el tema económico elegido ha sido «La economía sumergida», y dentro de éste habrá unos seis subtemas. En la vía de Administración general el tema es «El Estado y la innovación».

El trabajo de la promoción es, a su vez, coordinado por un responsable, que asegura la coherencia de los trabajos, aunque cada grupo es libre de enfocar su tema como le parezca más conveniente.

El trabajo práctico lo constituye tanto la investigación teórica (libros, publicaciones especializadas) como el estudio del problema sobre el terreno (visitas a oficinas públicas, empresas, sondeos de opinión, etc.). Para la adquisición de libros, viajes necesarios, realización de encuestas, cada grupo dispone de un presupuesto que figura en los créditos de la ENA (12.000 francos por grupo, aproximadamente).

Los informes finales de cada grupo de seminarios tienen una extensión de 60 páginas. La calificación obtenida es doble: una, por el trabajo de grupo y el informe, y otra, por la participación individual de cada alumno. Para ello el Tribunal recibe el informe colectivo y luego examina a cada alumno separadamente.

El trabajo de seminario tiene, como es evidente, una finalidad doble: enseña a trabajar en grupo y sobre el terreno y conocer un área determinada de la realidad social o económica. La duración de los trabajos es de ocho meses.

e) Opciones

Las opciones consisten en trabajos de grupo sobre una materia absolutamente libre, a condición que haya un mínimo de diez alumnos interesados y siempre que tenga alguna conexión con la acción administrativa (5).¹

Se eligen dos opciones, aunque una de ellas es considerada principal a efectos de calificación. El examen se hace también ante un Tribunal y sobre el informe colectivo que se ha elaborado.

(5) A título de ejemplo se pueden citar algunas:

El mercado del arte.—Las ayudas a la creación artística.—Las subvenciones públicas al cine.—La gestión de los teatros de ópera.—El sistema monetario internacional.—El sistema monetario europeo.—La ayuda a los países en vías de desarrollo.—La gestión de los espacios naturales.—Italia.—La descentralización en España.

La promoción 1982-1984 «Louise Michel» ha elegido 27 opciones, entre otras: El Derecho del mar.—La enseñanza privada.—La ordenación del territorio en Israel.—El papel del FMI y del BIRD en la financiación del desarrollo.—El Estado y los locos.—El marketing de los servicios públicos.

II.4 Clasificación final y elección de Cuerpos

Se dice que la escolaridad en la ENA es una especie de oposición permanente. En efecto, a lo largo del último año y medio, después de volver de las prácticas en la Administración, las pruebas se suceden a intervalos de dos o tres meses. Ello crea un clima de trabajo entre los alumnos, pero también una rivalidad y competencia de la que a veces puede resentirse el espíritu de grupo.

La valoración de la totalidad de las pruebas es de 100, y la distribución de estos puntos por materias es la siguiente, que sirve de indicador de la importancia atribuida a cada formación:

TRONCO COMUN

TDA Y PBF	7
Relaciones internacionales	6
Problemas sociales	7
Lenguas	6
Trabajo administrativo de grupo	2
(Aportación personal)	2
Informática	5
Contabilidad	5
Gestión pública	5 ó 6
Economía	6 ó 5
Seminario	6
(Aportación personal)	7
Opción principal	13
(Prueba oral, 7; prueba escrita, 6)	
Opción menor	7
Prácticas administrativas	14
Prácticas de empresa	2

Es interesante señalar cómo las pruebas de admisibilidad y de admisión para el ingreso en la Escuela no tienen relevancia.

alguna para la clasificación final. Los tribunales que juzgan cada prueba son además diferentes y las pruebas escritas son anónimas.

En función de la clasificación final obtenida se eligen los Cuerpos de adscripción. A título de ejemplo se cita aquí la distribución de las plazas ofrecidas a los alumnos en la promoción salida en junio de 1982:

Orden del Primer Ministro:

Puestos ofrecidos	Administra- ción General	Economía	Total
Auditor de segunda clase Consejo de Estado	4	2	6
Auditor de segunda clase Tribunal de Cuentas	4	1	5
Inspector adjunto de Finanzas ...	3	3	6
Consejero de Tribunal Administrativo	8	4	12
Secretario de Asuntos Extranjeros	8	3	11
Agregado comercial	3	1	4
Inspector adjunto de la Seguridad Social	2	1	3
Administrador civil de segunda clase	62	32	94

La clasificación real es más diversa que la oficial, ya que existen puestos especiales que teniendo categoría de administradores civiles en principio tienen mayor nivel, como son los de la Inspección General de la Administración, dependiente del Ministerio del Interior (6).

(6) Los miembros del Cuerpo Prefectoral, por ejemplo, salen de los administradores civiles, también en función de la clasificación obtenida.

II.5 Retribución de los alumnos y coste de la enseñanza

Los alumnos son retribuidos desde que ingresan en la Escuela. La retribución oscilaba en 1982 alrededor de los 6.000 francos mensuales (100.000 pesetas), sin contar las dos pagas extraordinarias. Respecto a los alumnos procedentes de turno restringido se intenta que no pierdan nada de su nivel retributivo anterior a su ingreso en la Escuela, y en ciertos casos pueden optar por seguir siendo retribuidos por su Administración de origen, con cargo a la ENA.

Dado el coste de la enseñanza por alumno (preparación «pre-ENA», en su caso, sueldo durante dos años y medio, profesorado, material y documentación, presupuestos de cada seminario y opción, viajes y alojamiento en Francia o en el extranjero, administración de la Escuela), el funcionario que sale de la ENA está obligado a reembolsar en trabajo a la Administración lo gastado en su formación inicial (7). Se calcula que el período de amortización es de diez años. Si el funcionario pasa al servicio de una empresa o de otro organismo antes de diez años, está obligado a reembolsar a la Escuela, es decir, al Tesoro Público, la parte proporcional que reste.

III. OTRAS ACTIVIDADES Y SERVICIOS DE LA ENA

a) *Actividades complementarias*

Sin estar integradas en el sistema de clasificación y de evaluación, la ENA promueve otra serie de actividades y organiza cursos voluntarios. Entre ellos se pueden destacar los de lectura rápida, expresión oral, los juegos de negociación, el taller audiovisual y cursos de matemáticas aplicadas.

(7) El cálculo en 1982 era de 150.000 francos por alumno.

b) *Participación extranjera*

La Escuela recibe cada año un grupo de funcionarios extranjeros en virtud de acuerdos adoptados entre las Administraciones de otros países y la Administración francesa. Estos alumnos participan en el régimen de escolaridad normal, y además siguen cursos especiales. Estos cursos duran catorce meses, incluido un trimestre de prácticas en prefecturas y en ministerios u organismos autónomos.

Además de este grupo fijo de funcionarios, la ENA organiza cursos de dos a tres semanas de duración con funcionarios de algunos países con los que existen convenios especiales.

c) *Centros de documentación, taller audiovisual y centro informático*

La Escuela no dispone de una gran biblioteca propia, pero los alumnos tienen libre acceso a la vecina biblioteca de la Fundación de Ciencias Políticas. Para apoyo a los trabajos anuales de los cursos o seminarios existe solamente un centro de documentación, que cuenta con una videoteca con fondos originales en seis idiomas; con una hemeroteca, en la que hay publicaciones diarias y periódicas de más de doce países, así como las revistas administrativas y económicas más importantes del mundo. Por último, hay una biblioteca con los materiales más necesarios de Economía, Derecho, Política, Historia, Sociología y Relaciones internacionales para el trabajo cotidiano de los alumnos (unos 20.000 volúmenes).

El taller audiovisual está dotado con un estudio de televisión, en el que se realizan programas y se enseñan las técnicas del video. El material grabado o filmado es utilizado para las conferencias y cursos.

Por último, existe un centro informático con seis terminales conectadas al centro de proceso de datos de Orsay, que es utilizado para la enseñanza de la informática de gestión así como para las necesidades de funcionamiento de la Escuela.

d) *La Asociación de Antiguos Alumnos*

A la salida de la ENA el vínculo con la Escuela se mantiene a través de la Asociación de Antiguos Alumnos que, con un despacho en el propio edificio, se encarga de publicar mensualmente una revista, *ENA-Promotions*, y una guía anual con los puestos y direcciones de todos los antiguos alumnos. La asociación organiza viajes, visitas y encuentros así como otras actividades culturales y deportivas.

e) *Deporte y cultura*

La condición de alumno de la ENA da derecho a participar en las actividades deportivas y culturales organizadas por la Escuela, por sí misma o en colaboración con clubs o entidades universitarias y privadas. Estas son absolutamente gratuitas para los alumnos que disponen así de instalaciones facilitadas por clubs deportivos, públicos o privados, y del material necesario, en muchos casos.

IV. EL BALANCE DE LA ENA

Para valorar los resultados de la Escuela se puede acudir a dos criterios. El más inmediato sería contar el número de altos cargos en la Administración y en el sector privado que han sido formados en la ENA. Otro criterio, menos superficial, es intentar saber en qué medida la ENA perpetúa o transforma lo que el sociólogo Michel Crozier ha denominado *modelo burocrático francés*, que se caracterizaría por la centralización de las decisiones, la incomunicación entre las diferentes áreas administrativas y por el distanciamiento entre el aparato administrativo y la sociedad civil.

Si, según el primer criterio, los éxitos son resonantes —pues tanto los gabinetes de ministros de la antigua mayoría como los

actuales se nutren en gran medida de «enarcas» (8)— en la valoración de los cambios aportados por los funcionarios salidos de la ENA hay que ser más prudente.

La ENA, como las demás grandes escuelas, ha posibilitado el rápido acceso a puestos de responsabilidad de jóvenes funcionarios, pero ello no ha sido suficiente para modificar los hábitos de funcionamiento de la burocracia francesa, que adolece de una organización obsoleta, más concebida en términos de estructura que de gestión a pesar de la proliferación de comisiones y de órganos consultivos, según indicaba un informe del Consejo de Estado en 1976.

Aunque el énfasis de la reforma, como veremos a continuación, se ha puesto en la democratización de la ENA, para Michel Crozier como para el Consejo de Estado, con planteamientos de distinta inspiración, la reforma de la Escuela debería hacer hincapié en una serie de objetivos:

- Reequilibrar las vías de ingreso ampliando los cupos reservados a los turnos restringidos o vía interna.
- Superar la división entre tareas de concepción y tareas de gestión.
- Reequilibrar la separación París-provincias tanto en el reclutamiento como en lo que respecta a los destinos a la salida de la Escuela.
- Diversificar el tipo de formación de los altos funcionarios, de manera que no sea sólo la ENA la encargada de formarlos.
- Hacer más coherente el nivel de selección exigido con la asignación de responsabilidades y tareas a los funcionarios salidos de la ENA, que en muchos casos no es corre-

(8) La lista de hombres políticos es larga y está equilibrada tanto en la antigua mayoría como en la actual: Valéry Giscard d'Estaing; Alain Peyrefitte, ex ministro de Justicia; Jean-François Poncet, ex ministro de Asuntos Exteriores; Yves Cannac, ex PDG de la Agencia Havas; Yves Sabouret, PDG de Europe 1; Jacques Chirac, alcalde de París, y en el nuevo equipo de gobierno, Michel Rocard, ministro del Plan; Claude Cheysson, ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior; Jean Pierre Chevenement, Investigación Científica y Tecnología; Laurent Fabius, ministro del Presupuesto.

lativo, como es el empleo en tareas típicamente burocráticas de funcionarios formados en principio para ser innovadores.

IV.1 El plan de reforma iniciado en 1982

La llegada del nuevo equipo al poder en mayo de 1981 se plasma, en el ámbito de la función pública, en un programa de reformas administrativas (de tipo social, principalmente), y en lo que se refiere a la Escuela Nacional de Administración, en la reforma del sistema de ingreso y en cambiar el tipo de escolaridad. Hay que señalar que esta última es dejada más a la iniciativa del Consejo de Dirección de la Escuela, dentro de la línea orientadora del Ministerio, mientras que las condiciones de acceso son objeto de un Decreto en Consejo de Estado (salvo la llamada tercera vía, que necesita una Ley votada por Asamblea).

Los estudios previos a la reforma fueron llevados a cabo por una comisión formada por Anne-Marie Boudin, consejera en el Tribunal de Cuentas; Jean-Francois Kesler, director del Departamento de Carreras Sociales en la Universidad de París V, y Jean Magnadas, director del Centro de Estudios Económicos y Sociales de la CGT.

La reforma de la ENA tiene tres capítulos: el ingreso, la escolaridad y las carreras administrativas a que da paso. Los dos primeros puntos han sido ya objeto del Decreto número 82-819 («JO» de 28 de septiembre de 1982), relativo a las condiciones de acceso a la Escuela Nacional de Administración y al régimen de la escolaridad. Una serie de Ordenes ministeriales (arrêtés) han completado, en cuanto a los programas de ingreso y las materias enseñadas, el Decreto citado.

a) *El ingreso en la ENA*

La promoción interna en la función pública fue uno de los objetivos iniciales de la ENA. Para ello se había reservado al turno restringido la tercera parte de las plazas convocadas. Sin embargo, esta vía ha sido desvirtuada hasta ahora porque la mayoría de los que se presentaban a este turno no eran en realidad fun-

cionarios con cinco años de servicios efectivos en la Administración, sino profesores salidos de la Escuela Normal. Mediante sistemas de becas de investigación, cursos de especialización, etc., llegaban a acumular el tiempo requerido para acceder al turno restringido. Por otra parte, el tipo de pruebas de admisibilidad y de admisión ha favorecido a los que acumulan títulos en detrimento de los funcionarios que provenían de la simple promoción interna (apenas el 2,3 por 100 de los ingresados son funcionarios de la categoría B) (9). Las cifras son espectaculares en este sentido; sólo el 17 por 100 (1982) de los efectivos proceden de las capas profesionales más desfavorecidas (pequeña burguesía, proletariado, agricultores). A ello se suma que el 80 por 100 son parisenses de origen o de selección (que han hecho sus estudios allí).

La democratización del ingreso en la Escuela ha sido sin duda el tema más debatido. Se ha acusado a la ENA de ser elitista, pero, en definitiva, es un reproche que habría que hacer a todo el sistema educativo superior, del que la Escuela no es sino el último eslabón.

La reforma adoptada atiende a estas críticas y establece lo siguiente:

1. La edad máxima para presentarse al turno libre se ha elevado de veinticinco a veintisiete años (veintinueve años, tras el servicio militar) y para el turno restringido de treinta a treinta y seis años.
2. Las plazas reservadas al turno restringido se multiplican por tres y sólo podrán optar los verdaderos funcionarios con cinco años de servicios efectivos prestados en la Administración; no podrán admitirse candidatos que, aunque formalmente sean funcionarios desde hace cinco años, no hayan ejercido funciones efectivas.
3. El número de candidatos admitidos en el ciclo preparatorio se ampliará para fomentar la promoción interna.

(9) Los funcionarios de la categoría B constituyen un Cuerpo de gestión que desempeña tareas reservadas a diplomados (salvo si proceden de la promoción interna, sin título universitario).

b) *La tercera vía de acceso a la ENA*

Se va a establecer por ley una tercera vía de ingreso para aquellas personas que teniendo menos de cuarenta y un años han desempeñado tareas o funciones de servicios públicos durante un mínimo de diez años. Estos candidatos pueden pertenecer a tres categorías: cargos electivos locales o regionales (en caso de ciudades, éstas deben ser de más de 10.000 habitantes), cargos electivos de organizaciones sindicales y representantes elegidos de asociaciones no lucrativas de utilidad pública o del movimiento mutualista.

El máximo de plazas reservadas a esta vía podrá llegar a ser de uno por cada cinco del total. Los criterios de homologación de asociaciones y organizaciones de las que se puede proceder serán fijados por una Comisión presidida por un Consejero de Estado. Las pruebas de admisibilidad y de admisión serán específicas para esta tercera vía, lo mismo que ya lo son para los turnos restringidos.

Esta reforma estaba ya prevista en el programa socialista del Gobierno. Mitterrand había declarado que la alta función pública se abriría a aquellos que habían demostrado su entrega al interés general en la vida local, sindical o asociativa. Como era de esperar, el proyecto de Ley provocó las más encontradas reacciones. Jurídicamente se alegaba la inconstitucionalidad del proyecto por su oposición al artículo 6.º de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que consagra el principio de igualdad de acceso a los cargos públicos. También se alegaba que violaba lo dispuesto en el Estatuto general de la Función Pública según el cual la Administración sólo puede imponer condiciones de edad, titulación o de antigüedad en el servicio público para ingresar en su Cuerpo.

El proyecto ha sido adoptado en tercera lectura, que salva la oposición del Senado. El Consejo Constitucional, ante el que apelaron los oponentes, ha declarado la tercera vía conforme a la Constitución.

c) *El contenido de las enseñanzas*

El dilema especialización-generalización en la enseñanza existe desde la fundación de la Escuela. En 1945 se estableció un sistema muy especializado, en el que existían cuatro ramas: administración, economía y finanzas, administración social y asuntos exteriores.

El decreto de 30 de diciembre de 1958 estableció un sistema de formación generalista y polivalente, a instancias principalmente del Quai d'Orsay que necesitaba diplomáticos no sólo formados en asuntos exteriores sino en economía y en administración.

En 1972, tras un largo período de gestación (informe de la Comisión Bloch-Laine) se establece el sistema que ha prevalecido hasta la fecha, con dos ramas. La reforma en curso vuelve al sistema unificado.

La gran variedad de materias impartidas, tanto obligatorias como opcionales, tiene el defecto de que no se profundiza demasiado en los temas. Pero esta pluralidad no es casual, sino que persigue el diversificar las posibilidades de éxito de alumnos de distinta formación. Una especialización acusada en Derecho o en Economía primaria a los que han cursado estudios en dichas facultades o en Escuelas de Estudios Comerciales (HEC, ESSEC, Escuela Superior de Comercio). Por otra parte, no hay que olvidar que la Escuela Nacional de Administración es escuela de aplicación de conocimientos teóricos adquiridos en la Universidad o en otros centros.

d) *La reforma de las carreras administrativas*

Las críticas consideran que el sólo hecho de obtener un buen puesto en la clasificación final, a resultas de la escolaridad, no debiera determinar todo el futuro profesional del funcionario. El sistema actual prima a determinadas personas en base a la sola escolaridad, antes de que hayan demostrado en el ejercicio de funciones públicas su verdadera capacidad. Además este sistema de congelación de las diferentes carreras contradice el objetivo

mismo de la formación unificada para todos los cuerpos que era el primer objetivo de las reformas de 1945, pues se trataba de hacer desaparecer la diferencia entre cuerpos privilegiados, elitistas, y cuerpos comunes, por así decirlo, como sucedía antes de la guerra, cuando la capacidad técnica no estaba siempre en relación con ese prestigio social.

Las propuestas concretas son mejorar las perspectivas de carreras de los administradores civiles. Se va a crear el grado de administrador general, que los equipará más con los tradicionales grandes cuerpos (Finanzas, Tribunal de Cuentas, Consejo de Estado).

También se ordenan las carreras de los grandes cuerpos de forma que el ascenso sea gradual y no tan dependiente de la brillantez de los funcionarios y de su carrera política paralela (gabinetes ministeriales, principalmente). Se exigirán, pues, años efectivos de servicios prestados en la carrera para acceder a los grados de consejero de Estado, inspector general de Finanzas y auditor del Tribunal de Cuentas.

IV.2 La ENA y la formación de los funcionarios en Francia

La Administración francesa dedica el 4,4 por 100 de su masa salarial a la formación de personal.

Esta cifra hay que ponderarla teniendo en cuenta que no sólo es la formación permanente sino también la financiación de la preparación para ingresar en determinados cuerpos, es decir, es dinero que va fuera de la Administración (a personas que preparan las pruebas de la oposición).

Por otra parte, en esta cantidad se incluyen las retribuciones de los funcionarios mientras asisten a estos cursos: alumnos de la ENA, alumnos de los Institutos Regionales de Administración y de otras Escuelas especiales (Aduanas, Impuestos, Estadística).

Como elementos comparativos podemos tomar Correos y Telecomunicaciones (PTT) que dedican el 8 por 100 de su masa salarial. Esta diferencia es lógica si se piensa que los avances técnicos obligan a una constante puesta al día de estos servicios

y de sus empleados, lo que no ocurre en otras áreas de la Administración (10).

Por último, hay que señalar que una Ley de 1971 fijó un 1 por 100 de la masa salarial como porcentaje obligatorio que las empresas debían dedicar a la formación de su personal. La medida, lógicamente, perseguía un objetivo, sobre todo de creación de empleos, pues ese porcentaje es totalmente insuficiente en empresas que actúan en sectores muy competitivos como la informática y la electrónica.

Los objetivos actuales del Ministerio de la Función Pública son principalmente: el primero, reequilibrar la formación por categorías, pues la categoría A está sobreasistida en relación a los créditos dedicados a la formación de funcionarios de las categorías B y C (cuerpos de Gestión, Administrativos y Auxiliares). El segundo objetivo es reequilibrar la atención concedida a la formación inicial, antes de acceder al primer empleo, con la que se dedica a la formación permanente.

La atención de los sindicatos se centra sobre todo en aumentar la formación permanente y la de las categorías B y C, mientras que otras opiniones mantienen la necesidad de seguir dedicando el mayor esfuerzo a la categoría A, funcionarios de nivel superior, por su mayor incidencia en la calidad de la actuación administrativa (11).

No es sólo un problema interno a la ENA, sino la definición de los objetivos a largo plazo de la Administración y del tipo de función pública requerido por la sociedad francesa.

(10) A título de ejemplo, la cifra que dedica a la formación la firma francesa «Thomson» (electrónica y televisión) es el 15 por 100 de la masa salarial.

(11) El 3,75 por 100 de los efectivos totales de personal del Ministerio (190.000 personas) siguen cursos de formación. El dinero gastado por el Ministerio en 1982 en formación alcanza la cifra de 991 millones de francos (17.838 millones de pesetas aproximadamente), en los que se incluye tanto los cursos en sí como las remuneraciones de los funcionarios mientras están liberados de sus tareas para asistir a los mismos. De esta cantidad el 52 por 100 está dedicado a los de categoría A, el 38 por 100 a los de la B y el 10,5 por 100 a los de las C y D.

V. A MODO DE CONCLUSION

La creación de la ENA ha supuesto la institucionalización del sistema de formación inicial de todos los funcionarios franceses. En efecto, no sólo los cuadros y los altos funcionarios se benefician de la formación de la Escuela, sino que el modelo se ha extendido prácticamente a todas las Administraciones y a todos los niveles. La formación inicial, el curso selectivo, lo constituye, junto a la oposición, una etapa obligada para todo aquel que quiere ingresar en la función pública francesa.

La ENA viene suministrando desde hace ya casi cuarenta años los cuadros de la función pública. Las críticas que se dejan oír y las reformas llevadas a cabo parten todas de una base ya adquirida que es la calidad de la formación, el rigor de la selección. La Escuela ha logrado algo que pocos sistemas de formación de funcionarios alcanzan: lograr que su producto se venda en el mercado. El enarca goza de un merecido prestigio profesional que le hace ser buscado por las grandes empresas privadas, lo que no puede decirse de todos los cuadros de la función pública de otros países. Se ha acuñado incluso un término: «el pantuflaje», para este fenómeno de pasar de la Administración al sector privado. Si ello plantea problemas a los servicios, pues existe una cierta renuncia a admitir este trasvase constante (la amortización de costes de formación citada en el apartado II.5 es un intento de limitar algo esta práctica) no cabe duda que la eficacia de la formación está clara cuando en el mercado de trabajo es tan bien apreciada.

Una Administración que cuenta con cuadros de calidad, perfectamente homologables a sus colegas de las empresas privadas está, sin duda, más al abrigo de corruptelas, de fallos y deficiencias y es una Administración sensible a los nuevos retos industriales, económicos y sociales y, sobre todo, con un acreditado sentido del servicio.

Este espíritu puede resumirse con las palabras que el director de la Escuela dirigió a los alumnos cuando fue nombrado, hace

poco más de un año, y pueden servir para cerrar esta pequeña aproximación descriptiva al funcionamiento de la ENA: «estamos aquí, decía Simon Nora, al servicio de la República, de la sociedad francesa, y no a la inversa; la Escuela va a formarles no en su interés privado sino en interés de la nación».