

Capítulo VII

LA ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE FRANCIA

En Francia, el servicio público se reclutó originalmente entre los universitarios, pero más recientemente la administración pública ha tendido a desarrollar y perfeccionar sus propios moldes de formación. La enseñanza universitaria, orientada a la producción y transmisión de conocimiento, constituye una formación harto abstracta para el desempeño de tareas concretas.¹ Tal es el motivo por el cual, se le confía a la Universidad la dotación de un nivel general de conocimiento y a las escuelas profesionales el aprendizaje propiamente administrativo.

La carrera administrativa

La organización del servicio público francés se inició con la expedición de disposiciones especiales para ciertos sectores de la administración gubernamental, tales como la ley de mayo 19 de 1834, por la cual Talleyrand normó la actividad del servicio exterior.² En mayo 19 de 1853 se aprobó una primera

¹ Debbasch, Charles, *Ciencia Administrativa: Administración Pública..* Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1981 (1972), p. 356.

² Haro Bélchez, Guillermo, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México.* Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, pp. 178-179.

disposición general, a través de la cual se estableció un régimen de jubilaciones. Sin embargo, a pesar de sensibles progresos a favor de la estabilidad de cargo y la fijación de los derechos de los servidores públicos, fue hasta la época de la Segunda Guerra Mundial cuando se decretó el primer Estatuto General de Funcionarios, merced a la ley de septiembre 4 de 1841, decretada por el Gobierno de Vichy. Habida cuenta del colaboracionismo patentizado por este Gobierno con la ocupación alemana, tal disposición fue anulada tras la liberación.

En octubre 19 de 1946 fue expedida una Ley donde se estableció un nuevo Estatuto General de Funcionarios, a través de la cual se estableció la Dirección General de la Función Pública y el Consejo Permanente de la Administración Civil.

Esa disposición fue reemplazada por otra promulgada en febrero 4 de 1959, cuyo propósito fue hacer los ajustes correspondientes a la nueva Constitución francesa de 1958. Aunque no se realizaron reformas radicales, se contemplaron asuntos puntuales referentes al Consejo Superior de la Función Pública, las comisiones administrativas y los comités técnicos paritarios, además de otros asuntos relativos a calificaciones, ascensos, cesantías y similares.

El Estatuto de 1959 se restringió fundamentalmente a servidores públicos dependientes del Poder Ejecutivo, motivo por el cual se excluyó a funcionarios judiciales, militares, administradores de corporaciones públicas industriales y comerciales, y empleados parlamentarios.

Hoy en día Francia está renovando la organización de la carrera administrativa a partir de la expedición del *Estatuto General de Funcionarios del Estado y de las Colectividades Territoriales*. Tal disposición está integrada por tres leyes que están formalmente separadas, pero que constituyen un conjunto articulado.³

La primera, una ley expedida en julio 13 de 1984, constituye el Título Primero del *Estatuto* y contiene los derechos y obligaciones de los funcionarios. Su ámbito de aplicación comprende tanto a los servidores públicos del Estado, como de las colectividades territoriales, así como los que laboran en los organismos autónomos del Estado y de las colectividades territoriales. La segunda ley, de enero 11 del mismo año, que constituye el Título Segundo del *Estatuto*, entraña las disposiciones estatutarias referentes a la función pública del Estado. Finalmente, constituyendo el Título Tercero del *Estatuto*, la ley de enero 26 comprende las disposiciones estatutarias de la función pública territorial.

³ Álvarez Alvarez, Julián, "La Carrera Administrativa en España". *Administración de Personal y Carrera Administrativa en América*, Quito, 1986, pp. 155-156.

Las tres leyes sustituyeron un conjunto de textos heterogéneo cuya índole y alcance eran diversos, y que rigieron a la carrera administrativa de antaño.

El ingreso a la función pública refrendó el principio tradicional de la administración pública francesa con respecto al mérito: los *concursos* por los cuales se opta por el servicio público. Estos concursos son de dos clases: oposiciones libres, abiertas a todos los candidatos que detenten determinados títulos; y oposiciones reservadas a los servidores públicos con cierta antigüedad de desempeño y que cuenten con alguna formación. Adicionalmente, para los cuerpos de funcionarios seleccionados por la Escuela Nacional de Administración (*Ecole National d'Administration, ENA*) existe una tercera vía de ingreso para el personal con un mínimo de ocho años de servicios en puestos electivos de municipalidades, consejos regionales o generales, y consejos de administración de asociaciones de utilidad pública; o bien, que el candidato haya sido dirigente elegido en organizaciones sindicales de carácter representativo en el nivel nacional.

Mediante la tercera vía se democratizó el ingreso a la ENA, un plantel irremediablemente elitista por el resultado de formar a los miembros del servicio público superior el cual, además de las carreras administrativas que se aseguran, están en posibilidad de ocupar los puestos más importantes de la administración pública francesa.

Dicho sea de paso, Francia es el país en el cual se estableció de antiguo el principio del mérito como una divisa democrática del servicio público: la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* de 1789, artículo VI, estableció el derecho de admisibilidad a los empleos públicos para todos los ciudadanos, sin más distinción que sus capacidades y talentos. La aplicación de tal principio previno toda segregación por motivos religiosos, políticos y éticos, y decretó la igualdad de sexos para el ingreso a la administración pública.⁴

Los servidores públicos están agrupados en cuerpos, a su vez clasificados en cuatro categorías en razón de las titulaciones exigidas para el ingreso en los cuerpos mismos y simplemente están referidos por las letras A, B, C y D. Igualmente, en el seno de cada cuerpo existen uno o varios grados, que también se denominan clases; dentro de cada grado hay un determinado número de escalones o niveles.

En el seno del régimen de carrera administrativa existe un estatuto particular de cada cuerpo, a través del cual se determina la jerarquía de los grados, el

⁴ Haro, *op. cit.*, p. 200.

número de escalones dentro de cada grado, las reglas promocionales entre escalones, así como el ascenso de un grado a otro. Dos casos ilustran esta configuración: en el Cuerpo de Administradores Civiles existen tres grados o categorías, cada uno con diferente número de escalones; por su parte, en el Cuerpo de Profesores de segunda enseñanza hay un grado único, pero está dividido en varios escalones. Tratándose de una carrera administrativa típica, la promoción entre los escalones se efectúa en forma continua: de un escalón inferior a otro inmediatamente superior, al tiempo que asciende el sueldo del servidor público promovido. Obviamente, el sistema promocional descansa en criterios de antigüedad y aptitud probada.

También las promociones de grado se realizan continuadamente, de un grado inferior al grado inmediatamente superior. Sin embargo, excepcionalmente, el ascenso puede realizarse por medio de pruebas o exámenes de idoneidad. En suma, los ascensos entre grados se realizan opcionalmente a través de las siguientes fórmulas promocionales: por nombramiento realizado por una autoridad competente, mediante su publicación en un cuadro de ascensos anual que es formulado con base en el informe de una comisión administrativa paritaria, tomando como fundamento la capacidad profesional de los funcionarios. A través de la inscripción en un cuadro anual de ascensos formulado por una comisión semejante a la anterior, cuyo sustento es el resultado de un examen de tipo profesional. Finalmente, por medio de una nominación basada exclusivamente mediante concurso.

Tal como es perceptible, la noción de cuerpo constituye la idea central de la carrera administrativa francesa, el cual sustituyó la antigua idea de *cuatro* establecida por el estatuto de 1946. Esta noción, vigente hasta 1959, consistía en un conjunto de empleos que agrupaba a los servidores públicos que desempeñaban una carrera en condiciones iguales y habían sido reclutados a través del mismo procedimiento.⁵ A partir de este año, el *cuerpo* fue definido como un grupo de funcionarios sujetos al mismo estatuto particular y dotado de la vocación para ocupar los mismos grados.

A pesar del cambio de noción que redituó en la idea de cuerpo, las líneas generales del perfil de desempeño establecido desde 1946 se perpetuó en 1959 y hasta el presente. De tal modo, con escasas variaciones, las cuatro categorías de funcionarios establecidas en la posguerra continúan presentes: Categoría A para los funcionarios superiores que diseñan *Policy* y dirigen a la administra-

⁵ *Ibid.*, p. 195.

ción pública; Categoría B para servidores públicos que básicamente hacen e implementan *Policy*; Categorías C y D para los agentes meramente implementadores.

Una carrera administrativa tan escrupulosamente establecida ha necesitado de una escuela profesional de servicio público: la Escuela Nacional de Administración.

Creación de la Escuela Nacional de Administración

La Escuela Nacional de Administración fue establecida en octubre 9 de 1945, mediante una ordenanza del Gobierno provisional.⁶ El plantel forma parte de un sistema configurado para atender la formación y el perfeccionamiento de servidores públicos superiores, que prestan una diversidad de servicios y que antaño era causante de gran confusión. La Escuela comenzó sus actividades en noviembre 22 del año mencionado, aunque oficialmente fue inaugurada por el General Charles de Gaulle en diciembre 15.

Hasta 1945, la formación de los funcionarios era segregativa e incompleta, pues la antigua Escuela Libre de Ciencias Políticas de París donde estudiaban, únicamente ofrecía un conjunto de cursos y conferencias destinados a los altos servidores públicos; y era inaccesible a los estudiantes residentes fuera de la Capital.⁷ Igualmente, las universidades francesas sólo brindaban un lugar suficiente a la enseñanza de las ciencias políticas y sociales, pero no un aprendizaje administrativo adecuado para introducir a los servidores gubernamentales a la función pública. En fin, los estudios universitarios favorecían los procedimientos de reclutamiento estamental y plutocrático de los grandes cuerpos funcionariales, y marginaban a los jóvenes carentes de fortuna.

Por cuanto a la administración francesa, ella denotaba la indiferenciación de tareas, desperdicio de energías, gestión torpe de los servidores encargados de la ejecución cotidiana de las decisiones y la marcha normal de los asuntos, y el confinamiento de los jóvenes redactores a funciones a las cuales no aplicaban su cultura y aptitudes. El nuevo sistema reorganizó de raíz a la función pública, creó los Institutos de Estudios Políticos (IEP) en Francia —el de París

⁶ Ecole Nationale d'Administration, *Rapport du Directeur de l'Ecole a son Conseil d'Administration: 1945-1952*. Imprimerie National, Paris, 1952.

⁷ Bertrand, André et Marceau Long, "L'Enseignement Supérieur des Sciences Administratives". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XXVI, núm. 1, 1930. 1960, pp. 5-24.

sustituyó a la Escuela Libre—, estableció a la ENA y fundó al Centro de Altos Estudios Administrativos.

La creación de la ENA está basada en la tradición francesa de las grandes escuelas especializadas, tales como la Escuela Nacional de Impuestos, la Escuela de Minas y la Escuela Politécnica, pero la diferencia con éstas radica en su vocación de formar administradores generalistas, no servidores públicos especializados.⁸

Los funcionarios superiores de la administración pública francesa en general, se forman en la Escuela Nacional de Administración, en tanto que en los Institutos Regionales de Administración, creados en diciembre 3 de 1969, se preparan a los mandos medios.⁹ Por su parte, los funcionarios especializados se forman en escuelas particulares que algunos ministerios han establecido, donde suele perpetuarse y prolongarse la formación universitaria original del servidor público.

De tal modo, el sistema de formación imperante en Francia gira alrededor de la Escuela Nacional de Administración, un centro gubernamental de altos estudios cuyo propósito es complementar la formación precedente de los programas universitarios y preparar a cursantes a través de la enseñanza administrativa. Al mismo tiempo, corrige los defectos del reclutamiento administrativo y democratiza las oportunidades de empleo en el país. En fin, ofrece a los funcionarios públicos una formación humanística, pero con sentido administrativo de Estado. Su misión es, brevemente hablando, mejorar a la administración pública francesa a través de la educación administrativa del servidor público.¹⁰

La ENA admite estudiantes y funcionarios en activo por medio de concursos. No se trata de una exploración que se restrinja a los conocimientos del pretendiente, pues también se escudriña su capacidad de analizar y sintetizar, se palpa la originalidad de sus ideas y el orden de su pensamiento, y hasta se aprecia la elegancia de su estilo al ejercitarse el arte de la pluma. Se trata de exámenes competitivos que ofrecen una sensación nítida de cualidades tales como la inteligencia y el carácter, así como otros aspectos de la personalidad de los aspirantes.

⁸ Varnardakis, Georges, "The National School of Administrative and Public Policy Making in France". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 54, núm. 3, 1988, pp. 427-451.

¹⁰ Francois, Pierre, "Les Eisseignements d'un IRA [Instituto Regional de Administración]". *La Revue Administrative*, noviembre-diciembre 1988, pp. 501-505.

¹⁰ Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica, dos tomos, tomo II, México, 1957, p. 72.

Como en Alemania, todos los candidatos deben tener como base de su solicitud una formación universitaria, con preferencia en economía, derecho, y ciencias políticas y sociales. Los concursos son generosos, pues los aspirantes que evidencian deficiencias en su formación universitaria pueden subsanarlas estudiando programas diseñados *ex profeso*, durante el primer año de ingreso a la ENA.

La creación de la ENA, hay que recordarlo, se verificó en el seno de una radical reforma en la función pública que, entre otros objetivos, se orientó a disminuir la exclusividad de la función pública hasta entonces detentada por la Escuela Libre de Ciencias Políticas. Esta institución, de carácter privado, nutrió con sus egresados al servicio público durante la Tercera República, basada en criterios de marginación de las clases media y trabajadora. La conversión de esa Escuela en el Instituto de Estudios Políticos de París, y la proliferación de planteles similares en Francia, ha contribuido sensiblemente a democratizar la función pública.

Sin embargo, el propósito de diversificar el reclutamiento en una variedad de esos institutos de provincia no ha cuajado completamente, pues todavía entre 1961 y 1963 la matrícula escolar procedente del Instituto de Estudios Políticos parisense representaba el 56.3% del total, en tanto que el resto de los planteles sólo era del 14.5% y de otras instituciones de enseñanza el 29.2%. El camino hacia la democratización de la ENA avanzó en 1983, cuando el Gobierno de Francois Miterrand estableció que el reclutamiento también se efectuara entre sindicatos, servidores civiles locales y líderes de organizaciones comunales, pues todavía en esta época el IEP de París dominaba el ingreso en un 80%.

Los deberes de la ENA son de naturaleza diversa a los institutos, pues se trata de un establecimiento de complementación y aplicación para la formación de los servidores públicos. En ella se enseñan las técnicas de la gestión administrativa y existe el empeño por desenvolver en los alumnos los sentimientos de los altos deberes que la función pública entraña, así como los medios de ejercitálos. El plantel está dedicada a la formación de los funcionarios que se desempeñan en el Consejo de Estado, la Corte de Cuentas, las Prefecturas, la Inspección General de Finanzas, la carrera diplomática y los cuerpos de administradores civiles, así como de otros cuerpos que son determinados por ese Consejo. Se trata de un establecimiento público y está abierto también a las mujeres.

En el seno de la ENA funciona el Centro de Altos Estudios Administrativos, que tiene a su cargo el perfeccionamiento del alto servicio público a través de

procedimientos distintos a los usuales en los sistemas escolarizados. Su metodología pedagógica se desenvuelve por medio de la confrontación de ideas y con base en las experiencias vividas por los propios funcionarios. El diploma que brinda el Centro no otorga derechos, simplemente es una muestra de vocación y de aptitud. Su objeto es la formación necesaria para el ejercicio de los altos cargos públicos y complementa la preparación para la gestión y la supervisión de las empresas industriales y comerciales nacionalizadas o controladas por el Estado. Otra de sus funciones, es organizar estudios sobre los problemas de la Francia ultramarina, es decir, sus dominios.

La ENA es una institución post-universitaria. Sus métodos de enseñanza se sustentan en la pasantía (*estadía, stage*), seminarios y conferencias. Su currícula de formación agrupa a las materias que antaño eran impartidas mediante la clasificación de las cuatro secciones, que integraba el plan de estudios de 1946. Adicionalmente se impartían asignaturas sobre contabilidad, estadística, gestión de empresas públicas, y organización y métodos, además de lenguas vivas. Como su antecesora, la Escuela de Administración de 1848-1849, un principio inmaculado de la Escuela es la imparcialidad política, pues la formación se ciñe a la enseñanza administrativa que contribuye a entender el papel del funcionario público dentro del Estado. En ella no se efectúan labores de investigación, ni se realizan cursos de perfeccionamiento ni de actualización, que tocan al mencionado Centro de Altos Estudios.

El perfeccionamiento también está firmemente escolarizado. La tradición francesa asume lo esencial de la formación básica del servidor público, de manera continua. Es más, la creación de los institutos regionales de administración ha reforzado esta tradición, pues también participan en la preparación a los concursos de acceso a la función pública.

Los concursos constituyen una parte sustancial de democratización del servicio público, por medio de la promoción interna. Su mejor ejemplar es el concurso funcional de la ENA y el ciclo de preparación del concurso. La organización de los concursos internos coadyuva al perfeccionamiento, que la administración pública se esfuerza por favorecer. En 1967, se beneficiaron 70.000 funcionarios con la preparación exigida para un concurso, dentro de un total de un millón y medio de servidores públicos.¹¹

Sin embargo, el sistema de perfeccionamiento tiene una limitación para la democratización del servicio público, mediante las promociones en el concur-

¹¹ Debbasch, *op. cit.*, p. 361.

so funcionarial. Antes de la creación de la ENA, sólo en algunos casos un empleado podía llegar a ser director; ahora, a pesar de la ENA, un funcionario que ha ingresado en una categoría inferior es muy probable que ahí permanezca toda su carrera. Ello obedece a que después de 1945, la precisión de las normas y principalmente la exigencia de grados y títulos, han limitado la flexibilidad y apertura del sistema de promociones. Son muchas las voces que reclaman la conveniencia de matizar estas normas, para mejorar la promoción interior.

En cuanto a la reconversión de funcionarios públicos dentro de la carrera administrativa, en Francia se sigue pensando generalmente que los grados y los cargos adquiridos son eternos, y que no hay nuevas vías de desarrollo profesional.¹²

El ingreso a la Escuela Nacional de Administración está mediado por los cursos que se imparten en el sistema universitario y los institutos de estudios políticos. La misión de éstos es ofrecer a los estudiantes, independientemente de que su destino sea la función pública o no, la cultura política y el dominio sobre la administración general. Su fundamento es el espíritu de independencia y libertad, propio de las comunidades universitarias. La función de los institutos es la enseñanza de las ciencias políticas, sociales, económicas y administrativas, y están organizados en el seno de las facultades de derecho y de letras.

El currícula primigenio de 1845

La característica distintiva de la tradición francesa es su empeño por complementar y hacer recíprocos el estudio académico y el adiestramiento práctico. Constituye, ciertamente, un esfuerzo encomiable para establecer un puente entre las universidades y la función pública.¹³ Tal ha sido el espíritu histórico de la ENA desde su fundación. Su programa de formación original, el primero en el siglo XX como una expresión típica de una escuela profesional de servicio público, es lo que en la centuria del XVIII fue la *Profesión en Policía, Economía y Cameralística*. Su valor como modelo de formación, a pesar de las limitaciones a que nos referiremos posteriormente, está fuera de duda.

¹² *Ibid.*, p. 362.

¹³ Muñoz Amato, *op. cit.*, p. 72.

La Escuela ha sido tradicionalmente un orgullo francés, una entidad protegida por el Gobierno y una institución dependiente de la Presidencia del Consejo de Estado.

De antaño el plantel ha dividido a los alumnos en estudiantes ordinarios y funcionarios.¹⁴ El nivel de formación previa para los estudiantes ordinarios era de una edad máxima de 26 años, poseer un diploma de universidad o institución similar (por ejemplo, la Escuela Práctica de Altos Estudios (*École Practique de Hautes Études*) o el Instituto de Estudios Políticos (*Institut de Études Politiques*); o bien, presentar el certificado de la Escuela Normal Superior o haber aprobado los exámenes finales de una de las escuelas reconocidas por la propia ENA. Por su parte, los estudiantes con calidad de funcionarios, cuya edad exigida era de entre 24 y 30 años de edad, estaban obligados a comprobar cuatro años de actividad en el servicio público, fuera como trabajadores gubernamentales temporales, auxiliares o contratados, o como obreros que laboraran para el Estado.

Tradicionalmente, el modo de admisión establecido ha sido el de las oposiciones específicas para uno y otro tipo de estudiante, conocidos también como *concurso universitario* y *concurso funcionarial*, este último tratado páginas atrás.

El programa de formación que estuvo vigente entre 1945 y 1957 se prolongaba por tres años. El primer año consistía en una pasantía de trabajo práctico conocida como *estadía de descentralización* (*stage de dépaysement*), que se realizaba en un ambiente administrativo donde el funcionario se enfrentaba a circunstancias nuevas, para cultivar su objetividad, creatividad y comprensión. A través de la estadía desarrollaba la comprensión de sí mismo ante la comunidad social a la que servirá. La pasantía se realizaba en la administración activa, fuera de la capital, y tenía diez meses de duración. Los alumnos estaban obligados a enviar informes periódico de sus actividades al Director de *Stages* de la ENA.¹⁵

El segundo año consistía en una etapa de estudios que contemplaba tanto la formación general, como la especialización. El currícula, a *grossó modo*, comprendía materias sobre política, economía, finanzas, temas sociales y demográficos, y defensa nacional, así como relaciones internacionales. Se les

¹⁴ "Plan de Estudios de la Escuela Nacional de Administración", de 1946. En Molitor, André, *Las Ciencias Sociales en la Enseñanza Superior: la Administración Pública*. UNESCO e Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1961 (1958), pp. 177-178.

¹⁵ *Ibid.*

enseñaba igualmente las asignaturas relativas a cada especialización, es decir, las secciones en las que estaba organizada la formación de los futuros servidores públicos: administración general; administración económica y financiera; administración social; y relaciones exteriores.

Los alumnos, divididos en las cuatro secciones académicas, llevaban cursos obligatorios comunes y asistían a conferencias interseccionales. Los cursos obligatorios comunes se dividían, al mismo tiempo, en cursos comunes generales y cursos comunes técnicos. Los cursos comunes generales comprendían materias sobre factores técnicos de la economía industrial; aspectos del desarrollo de las economías subdesarrolladas; problemas de la co-gestión en las empresas privadas; factores de la economía agrícola francesa; el poder y los administrados ante el juez.¹⁶

Por su parte, los cursos comunes técnicos se referían a la expansión regional y sus factores políticos, económicos y administrativos; el desarrollo de los territorios franceses con el sur del Sahara; utilización de las técnicas estadísticas; problemas concretos de aplicación de las investigaciones demográficas; y problemas actuales de la defensa nacional.

También todas las secciones escolares tenían cursos comunes sobre África del Norte, donde se trataban los elementos de historia y de sociología musulmana, los convenios francotunecinos de 1955, y los factores principales de la política del empleo en África del Norte. Los estudiantes asistían también a conferencias interseccionales.

El grueso caudal de enseñanza del segundo año de estudios, también entrañaba agrupaciones de materias por especialidad disciplinaria. Así, los estudiantes cursaban materias jurídicas y administrativas. Las primeras se referían a los poderes de la administración; práctica de las delegaciones de competencia; nociones generales sobre el contencioso de legalidad. Con relación al tema de la administración pública, las asignaturas se referían a la gestión de personal y responsabilidad de los funcionarios; reglas de gestión del patrimonio administrativo, y la organización y funcionamiento de los servicios de la administración pública.¹⁷ También estaba presente la tradición *cameralista*, cuyo mejor reflejo eran las materias económicas y financieras referidas al presupuesto, elementos de política económica y monetaria, problemas de orden

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

interno e internacional, estructura administrativa francesa en materia económica y financiera, y el problema de la coordinación económica nacional.

El currícula contemplaba asignaturas sociales, a saber: las clases sociales, seguridad social, sindicalismo en Francia, convenios colectivos de trabajos, conflictos laborales y problemas de la vivienda en Francia.¹⁸

También estudiaban la materia de relaciones internacionales, particularmente desde 1945. Se trataba de conferencias a las que asistían los alumnos de las secciones de administración general, administración económica y financiera, y de asuntos exteriores. Se estudiaba el caso de Francia y el problema alemán, la política francesa en Marruecos y Túnez, y una materia sobre Francia y los problemas del Extremo Oriente. El estudio de los asuntos exteriores comprendía la defensa atlántica y europea; el Tratado del Atlántico Norte; la OTAN; los problemas y formas de la organización europea; y las relaciones entre Francia y el antiguo bloque soviético.

Una vez complementada la sustanciosa preparación en los cursos comunes a las secciones, los educandos ingresaban a los cursos de sección que les eran exclusivos:

La Sección de Administración General entrañaba un curso superior de derecho de lo contencioso-administrativo y uno más sobre reglas de la contabilidad pública.¹⁹ En la Sección de Administración Económica y financiera se cursaban materias sobre reglas de la contabilidad pública, cuentas económicas y las condiciones de formulación e implementación de la política económica, así como problemas actuales del cambio y del balance de pagos, y las etapas de la convertibilidad. La Sección de Administración Social entrañaba la formación para el desempeño de un programa de implementación en materia sanitaria y social, además del estudio de los sindicatos de asalariados en Francia. Finalmente, la Sección de Asuntos Exteriores se especializaba en el problema alemán desde 1945, así como los problemas actuales de cambio y balanza de pagos; y las etapas de la convertibilidad, a que ya nos referimos.

Además de estos cursos de sección, los alumnos estaban obligados a asistir a conferencias y realizar trabajos prácticos de sección. El promedio de trabajo era de dos horas cada cual, por semana.

En el tercer año los alumnos realizaban una segunda *stage*, cuya duración era de dos meses y medio. Consistía en una práctica denominada *stage de*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

empresa, cuyo objeto era contactarlos con el mundo vivo de la industria, el comercio y la agricultura, y así colaborar a estrechar los vínculos existentes entre la administración pública y las empresas privadas. Esta pasantía también se realizaba en organizaciones obreras y algunos tipos de asociaciones civiles.

Enseguida se llevaba a cabo un ciclo de enseñanzas y trabajos que ocupaban cuatro meses. Desde este momento, los alumnos, tomando como base la especialización de los estudios seccionales, eran repartidos en divisiones aún más específicas que las secciones del segundo año lectivo.²⁰ Dicha enseñanza constaba de sesiones de trabajos prácticos y cursos que se impartían en común. Tales divisiones eran las siguientes: del Interior, Financiera, Económica, Social, Diplomática, y de África del Norte.

La División del Interior contenía el temario de la policía y la seguridad, fuerzas armadas, empleo de la fuerza pública y mantenimiento del orden público. Se refería, igualmente, a la organización administrativa financiera y judicial de Argelia, así como de los departamentos de ultramar, y al estudio superior de lo contencioso-administrativo, incluso el contencioso del derecho electoral. Se estudiaba el régimen de los establecimientos reconocidos como de utilidad pública, tales como las asociaciones y las fundaciones no lucrativas, así como congregaciones reconocidas por el Estado. El currícula particular de esta división se extendía al estudio del patrimonio administrativo, que incluía las adquisiciones, y su cuidado, gestión, explotación y enajenación, así como a la asistencia y los asuntos hospitalarios. Finalmente, se cursaba una materia sobre las contrataciones del Estado, y de las empresas y colectividades públicas; y el régimen de la enseñanza pública y privada.

La División Financiera abarcaba la legislación y contencioso de los impuestos directos y asimilados; la legislación y contencioso de los impuestos indirectos y de las tasas sobre el volumen de negocio, y la legislación y contencioso de los impuestos, derechos y tasas percibidos por la administración de registros. Su temario se explataba a la legislación y contencioso de las aduanas, reglamentación de los cambios y del comercio exterior y tarifas aduaneras; gestión financiera de los municipios, y de los establecimientos públicos departamentales y de los establecimientos públicos del Estado; y contabilidad de las empresas públicas y privadas. Se impartían temas sobre la organización contable de los servicios del tesoro y de los servicios en admis-

²⁰ *Ibid.*

nistración directa, y sobre las cuentas económicas de la nación, su modo de establecimiento y las condiciones de utilización.

En lo tocante a la División Económica, la enseñanza se refería a la documentación económica, financiera y social, y la planificación en la unión francesa y en el extranjero, así como a la organización profesional de la industria, el comercio y el artesanado. En este último punto, se enseñaban temas referentes a los acuerdos industriales y comerciales.

La División Social comprendía a la contabilidad comercial de los hospitales y la seguridad social, los problemas sociales de la juventud, y la coordinación entre el Ministerio de Educación Nacional y los ministerios sociales. También se refería a los aspectos técnicos, administrativos y financieros de los problemas hospitalarios, a la organización y funcionamiento de las administraciones sociales en el extranjero, en países tales como el Reino Unido, los Estados Unidos y Suecia; y al problema del reparto de atribuciones entre los ministerios sociales de Francia.

Lo relativo a la División Diplomática comenzaba con la práctica diplomática y seguía con la historia del Ministerio de Asuntos Exteriores. Despues trataba del estudio práctico de los tratados, y negociación, conclusión y redacción de los mismos; los procedimientos y prácticas de la justicia internacional, y los principios de contabilidad pública y contabilidad de las misiones diplomáticas y consulares; también se refería a la oficina de contabilidad de las cancillerías. La División Diplomática concluía con el tema de la organización del comercio exterior en la unión francesa y el extranjero; las instituciones económicas, monetarias y financieras, el crédito privado y las técnicas bancarios en la unión francesa y en el extranjero; y los problemas militares y estratégicos en el orden internacional.

La División de África del Norte comprendía el estudio de la etnografía, religión y costumbres de África del Norte, y de algunas grandes ciudades; la evolución actual de los principales estados musulmanes; la organización judicial de África del Norte, particularmente referida a la justicia francesa y justicias locales; y el desarrollo de la economía norafricana. Igualmente, trataba del balance comercial y de cuentas de África del Norte, su lugar en la economía francesa y la economía mundial, la organización administrativa, política y financiera de Marruecos y de Túnez, y los países árabes modernos.

Por cuanto al sistema de evaluación de este complejo sistema de formación de servidores públicos, el examen final del segundo año, que era específico en cada sección, consistía en una prueba de clasificación cuyo objeto era que los

alumnos de la Escuela de Administración en general y los estudiantes de cada una de las secciones, ejercieran su derecho de elegir una de las carreras administrativas accesibles a través del plantel. Dichas carreras se realizaban en los principales cuerpos del Estado, tales como los de Asuntos Extranjeros, Consejo de Estado o Inspección de Hacienda, o bien, en las plantas de personal de los ministerios.²¹

Una vez culminado el tercer año de estudios, el proceso de formación de la ENA era coronado con la clasificación de los alumnos para el ingreso en las carreras elegidas. Naturalmente, al efecto se consideran las notas obtenidas en el segundo y tercer años.

Fue así como la Escuela Nacional de Administración se constituyó, desde 1945, como la vía de acceso natural a la alta función pública de Francia.

De acuerdo con la estrategia formativa de este programa, es perceptible el influjo de la especialización. Por ejemplo, la Sección de Administración General se inclinaba esencialmente por los contenidos jurídicos, restando atención a los estudios *cameralistas* tales como planificación y presupuesto, lo mismo que a materias como organización y métodos, administración de personal y relaciones externas.

Las otras secciones, por su parte, formaban especialistas en administraciones singulares movidas por la gravedad de programas sociales, o las relaciones exteriores.

La ya citada ordenanza de 1945 estableció dos Cuerpos de Funcionarios: *Secretarios de la Administración y Administradores Civiles*. Los primeros eran los técnicos de los servicios administrativos, cuyos efectivos fueron reclutados específicamente para la ejecución administrativa y los trabajos corrientes. Los segundos tenían por función adaptar la conducción de los negocios administrativos a la política general del Gobierno, preparar los proyectos de ley y las decisiones ministeriales, así como ejecutar las directrices necesarias, y coordinar y mejorar la marcha de los servicios públicos. Los administradores civiles sólo eran reclutados en el seno de la ENA, ellos constituyán los cuadros superiores de las administraciones centrales y de ciertos servicios públicos que eran asimilables por estas administraciones, debido a la naturaleza de sus atribuciones o por el carácter de las funciones ejercitadas por el personal superior.

²¹ *Ibid.*

Todo este esquema de formación funcionarial dependía de la Dirección de la Función Pública y del Consejo Permanente de la Administración Civil, según lo dispuso por dicha ordenanza.

Con base en la vocación de los alumnos y la legislación vigente en 1952, los alumnos se repartían en las cuatro secciones antes mencionadas. Al mismo tiempo, eran preparados para ejercitarse en cargos precisos dentro de cada sección conforme la siguiente distribución:

Sección de administración general

Adjunto de la Inspección General de la Administración en el Ministerio del Interior;

Consejero de Prefectura de tercera clase;

Administrador Civil Adjunto en el Ministerio de la Defensa Nacional.

Sección de administración económica y financiera

Administrador Civil Adjunto en los Ministerios (Agricultura, Marina Mercante, etc.).

Sección de administración social

Contralor General Adjunto de la Seguridad Social;

Administrador Civil Adjunto en organismos del ramo;

Sección de asuntos exteriores

Secretario de Asuntos Extranjeros de segunda clase;

Agregado Comercial de segunda clase.

Existían algunas carteras comunes a todas las secciones o en algunas de ellas. Eran comunes a todas las secciones:

Auditor de segunda clase en el Consejo de Estado;

Administrador de los Servicios Civiles en Argelia, en la época en que era dominio francés;

Contralor Civil Adjunto en Marruecos y Túnez, caso similar al anterior.
Y eran comunes a las tres primeras:

Auditor de segunda clase en la Corte de Cuentas;
Adjunto de la Inspección General de Finanzas.

Después de siete años de estudios y prácticas, los alumnos se hallaban laborando en las distintas instituciones de la administración pública francesa: el Consejo de Estado, Corte de Cuentas, Inspección General de Finanzas, Inspección General de la Administración, Consejo de Prefectura, Control de Marruecos, Control de Túnez, Control General de la Seguridad Social, Cuerpos de la Expansión Económica en el extranjero, Secretaría General de Gobierno y los Ministerios de Asuntos Extranjeros, Agricultura, Defensa Nacional, Educación Nacional, Finanzas y Asuntos Económicos, Industria y Comercio, Interior, Marina Mercante, Salud Pública y Población, Trabajo y Seguridad Social, Obras Públicas, y Transporte y Turismo.

El plan de estudios de 1945 carecía de un sentido de totalidad de la administración pública, pues a ésta no se le concebía aún como una ciencia. Aunque se acentuaba la formación básica en las humanidades y las ciencias sociales, estaba ausente el tratamiento de la administración pública como una organización integral. Faltado este concepto de totalidad, dicha administración no se entendía como un sistema que organiza y relaciona a los seres humanos para que trabajen con eficiencia en pro del interés público.

Las reformas académicas de 1958 y 1986

En 1958 se introdujeron cambios en los procedimientos de enseñanza, particularmente la supresión de las secciones que antaño especializaban a los servidores públicos, impariéndoseles en adelante una formación general.²² La pasantía ahora se prolonga por 10 meses —de un total de 28 meses—, luego

²² Gazier, Francois, "L'Ecole Nationale d'Administration: Apparences et Réaliés", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XXI, núm. 1, 1965, pp. 31-37.

de la cual los alumnos se distribuyen según calificaciones en tres grupos: *a)* Grandes Cuerpos: Consejo de Estado, Corte de Cuentas, Inspección de Finanzas, entre otros; *b)* Servicios Especializados: administración prefectoral, diplomacia, servicio de inspección de los ministerios y seguridad social; *c)* ministerios centrales.

La ENA había probado su productividad académica: cuatro mil egresados de sus aulas laboraban en la administración pública francesa. Ellos habían salvado un riguroso sistema de ingreso a la Escuela: se calcula que de 200 aspirantes, solamente ingresan a ella un 7%.²³ La Escuela continuó efectuando sus dos funciones esenciales: reclutamiento y formación de generalistas para el alto servicio público.²⁴

En 1971 se realizaron nuevos cambios en la vida académica de la Escuela, que se centraron en la introducción del estudio de caso y la solución de problemas de ciertas áreas del Gobierno: impuestos, presupuestos, relaciones laborales, regulaciones administrativas y relaciones internacionales. Al mismo tiempo, se reforzó en método de seminario sobre la experiencia pragmática del estudiante. La ENA es una institución influyente: en la época del Presidente Giscard D'Estaing se desempeñaban dentro del Gabinete 34 de sus egresados, del total de sus 43 integrantes.

Las reformas de la ENA efectuadas en 1986, se realizaron dentro de una tónica general de transformación del establecimiento.²⁵ La transformación se orientó a suprimir a la tercera vía de acceso a la Escuela, que como lo explicamos facilitó un ingreso más generoso, y fue instituida en 1983. Esta opción contribuyó significativamente a reforzar la democratización de la ENA y a su diversificación social; de tal modo, abrió un ingreso más amplio a los Grandes Cuerpos que integran a la función pública francesa. La tercera vía tiene como antecedente el acceso de los egresados de los politécnicos, establecido en 1848. De manera similar, los normalistas ingresaron a la Escuela a partir de 1985.

En ese año era patente una reducción significativa del ingreso a la Escuela, tal como es observable tanto en la primera como en la segunda vía, es decir, los concursos interno y externo. Los guarismos señalan una reducción de 150

²³ Gregoire, Roger, "L'Ecole Nationale d'Administration: some influences sur l'Evolution de la Fonction Publique Francais", *Journal of the Institut of Public Administration of Canada*, vol. VIII, núm. 4, 1965, pp. 470-482.

²⁴ Parris, Henry, "Twenty Years of l'Ecole Nationale d'Administration". *Public Administration*. Winter, London, 1965, pp. 395-411.

²⁵ Kesler, Jean Francois, "La Réforme de l'ENA". *La Revue Administrative*., nov.-dec. 1986. pp. 535-542.

a 124 cursantes en el año señalado, toda vez que para 1987 estaba previsto que la cifra se redujera a 80 plazas.

Del mismo modo, la proporción entre estudiantes y funcionarios ha variado con el tiempo. Entre 1959 y 1971 había dos tercios de funcionarios, en tanto que entre 1972 y 1982 la situación varió a tres quintos. Para 1986 se proyectaban cambios en la relación, haciendo que los alumnos significaran el 60%. Con esta medida, además del propósito de admitir a alumnos que tuvieran menos de 25 años de edad y funcionarios con menos de 32, se preveía rejuvenecer a la función pública francesa.

Con el paso de los años, los estudios universitarios prevalecientes son los relativos a los temas de las instituciones políticas y administrativas, y al derecho público y el derecho administrativo, así como la economía. Estas materias, que integran el currícula de los institutos de estudios políticos, han cimentado su creciente predominio y proliferación por toda Francia. En ellos, igualmente, se enseñan relaciones internacionales y administración financiera, materias que también tienen interés en los cursos que se imparten en la ENA.

La formación suministrada por los IAP ha redituado en un virtual monopolio de sus egresados en cargos tales como los de Agregado de Administración, Agregado de Prefectura, inspectores de impuestos y de aduanas, así como del Tesoro, lo mismo que Inspector de Policía y Diplomático.

Hoy en día persisten las dos pasantías: la administrativa y la de empresa. Esta última se ejercita, como se indica en su nombre, en una empresa que puede ser francesa o extranjera. La pasantía administrativa se efectúa bajo la tutoría de un prefecto, de un alcalde o de un Presidente de Consejo, e incluso en un organismo internacional. La extensión de ambas es de seis meses, pero se puede acortar en consonancia con la experiencia previa del cursante.

La enseñanza central descansa en los estudios de administración pública, economía, asuntos sociales, relaciones internacionales e idiomas, principalmente el inglés. Por cuanto a los ejercicios prácticos, destaca la metodología de la redacción de textos jurídicos, la comunicación oral, la negociación y el empleo de los seminarios.

Un grupo denominado club Nueva Frontera (*Nouvelle Frontiere*) se manifestó favorable a una reforma de la Escuela Nacional de Administración, haciendo en 1986 una propuesta encaminada a valorizar nuevamente la idea de su fundación.²⁶ Al respecto, propuso recuperar plenamente el proyecto de

²⁶ N. F., "Por una Réforme de L'ENA", *La Revue Administrative.*, marzo-abril, 1986, pp. 111-114.

fungir como un foco de capilaridad social que continuara armonizando el reclutamiento de los miembros de los grandes cuerpos y que reclutara a los alumnos con mayor grado de cultura, así como el proveer de homogeneidad a la formación funcional a través de una enseñanza común.

El concurso de funcionarios debería privilegiar la práctica y convertirse en una vía aplicada, a través de la cual los servidores públicos pudieran ingresar a la Escuela habiendo acreditado diez años de servicios, y haciendo valer no tanto un diploma, como su experiencia. Igualmente, funcionarios con cinco años de servicio y una edad de 27 años como mínimo podrían ser exentos de la etapa preparatoria de la ENA, e ingresar directamente a la función pública una vez cursado los estudios en el establecimiento.

En la actualidad, este plantel, el más célebre y prestigiado en su género en el mundo entero, continúa dedicado a formar funcionarios destinados a integrar el alto servicio público de la administración francesa, y simplificar y uniformar su método de reclutamiento.²⁷ La más grande novedad contemporánea consiste en el reemplazo de los antiguos concursos, por un método único de selección.

Aunque Francia cuenta con el Instituto Internacional de Administración Pública para colaborar internacionalmente a la formación de funcionarios extranjeros, la ENA sigue recibiendo anualmente alumnos de otros países. Igualmente, desarrolla actividades de cooperación mediante el intercambio de información y documentación, y realiza intercambio de funcionarios, alumnos y de profesores.

Esta conspicua institución de estudios en administración pública, brinda asistencia técnica para la creación de escuelas de formación de servidores públicos. Producto de esta fructuosa labor, es la proliferación de las ENAs, destacando entre ellas las establecidas en África, donde están activas principalmente en Madagascar, Kinshasa, Túnez, Dakar, Mauritania y Mali. Fuera del ámbito africano, también hija de la ENA francesa, está la Escuela Nacional de Administración Pública de Brasil, una de las más importantes en Iberoamérica.

²⁷ Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación*. Dos volúmenes, vol. 1, Caracas, 1990, p. 122.

Un plantel cincuentenario

La ENA cumplió 50 años de vida en 1996. Fue el mejor momento para recordar su origen y objeto histórico,²⁸ el plan de estudios vigente,²⁹ y sus célebres pasantías.³⁰ El coloquio conmemorativo de su medio siglo de vida sirvió para refrendar el orgullo de su pasado, su fidelidad a sus tradiciones académicas y su sentido permanente de renovación. Es y seguirá siendo el modelo de plantel por excelencia para la formación de los servidores públicos en el mundo.

²⁸ Kesler, Jean Francais, "La Creation de l'ENA". *La Revue Administrative*, 49e Année, num. special, Colloque du Cincquantenaire de l'ENA, Paris, L1996, pp. 11-15.

²⁹ Duffau, Jean-Marie, "Les Études à l'ENA". *La Revue Administrative*. 49e Année, num. special, Colloque du Cincquantenaire de l'ENA, Paris, 1996, pp. 15-18.

³⁰ Boube, Bernard, "Les Stages à l'ENA". *La Revue Administrative*. 49e Année, num. special, Colloque du Cincquantenaire de l'ENA, Paris, 1996, pp. 18-20.