

II.-EXTRANJERO

LA ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACION FRANCESA*

SUMARIO: 1. *Motivos de su creación.*—2. *Antecedentes y fuentes inspiradoras de la E. N. A.*—3. *Funciones de la Escuela.*—4. *El ingreso en la E. N. A.*—5. *Distribución de los alumnos entre las secciones de la Escuela.*—6. *Desarrollo de los cursos de la Escuela:* A) *Primer año: «stage» de desambientación.* B) *Segundo año: Estudios.* C) *Examen final y destino de los alumnos.* D) *Tercer año: «Stages» y enseñanzas prácticas.*—7. *Organización interna de la Escuela y la Asociación de Antiguos Alumnos.*—8. *Crítica y conclusión.*

1.—MOTIVOS DE SU CREACIÓN.

Al final de la segunda guerra mundial, el Gobierno provisional de Francia, presidido por el general DE GAULLE, emprendió la urgente tarea de reformar la administración de su país, necesidad sentida hacia mucho, pero aumentada por las trágicas enseñanzas de la derrota militar y la situación penosa de Francia en aquellos días, y, por otro lado, facilitada por esa misma situación, que permitía la adopción de medidas radicales sin tropezar con las resistencias que se habrían encontrado en circunstancias ordinarias. Esta reforma administrativa comenzó postulándose respecto a los cuadros personales de la Administración, y, a tal fin, el Gobierno hizo publicar un folleto titulado *Réforme de la fonction publique* (1), en el que esbozaba los motivos y el plan de desarrollo de la innovación que pretendía. La función pública iba a ser revisada y reformada en tres puntos capitales: formación de los funcionarios, clasificación general y establecimiento de un estatuto común propio, y, por último, creación de una Dirección de la Función Pública, que centralizaría la gestión de todos los problemas que ésta plantea dentro de un Estado moderno.

(*) Este estudio recoge en buena parte trabajos realizados en el Seminario sobre *Formación y designación de los funcionarios públicos en España*, que tuvo lugar en el curso 1953-54, en la cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de Madrid, bajo la dirección de su titular, Excmo. Sr. D. Luis JORDANA DE POZAS.

(1) *Réforme de la Fonction Publique*. Imp. Nationale. Paris, 1945.

De estas reformas se consideró la más apremiante la primera, y ésta fué también la que se hizo con más audacia y originalidad—y la que más alcance ha tenido—

— La reforma de la formación de los funcionarios que integran las escalas superiores de los órganos administrativos se realizó mediante la creación de diferentes organismos con funciones propias e independientes, aunque estrechamente ligadas entre sí. Partiendo de la insuficiencia de la formación universitaria, se crearon, con independencia de la Universidad, los Institutos de Estudios Políticos, repartidos por toda Francia, con la misión de «dar a los estudiantes, vayan o no a destinarse a la función pública, una cultura general política administrativa» (2). Para quienes fuesen definitivamente a dedicarse a la función pública, se creaba la «Escuela Nacional de Administración», y, por último, para quienes estuviesen ya dedicados a ella, y para su perfeccionamiento, se instituía el Centro de Altos Estudios Administrativos (3).

El folleto mencionado indica que, de todos los problemas que plantea la organización administrativa, es el de la formación y reclutamiento de los funcionarios que integran los cuadros superiores del Estado el que se ha de resolver en primer lugar. Las críticas que se dirigían al sistema vigente eran muy diversas. La *Reforma de la función pública* señala las de orden técnico, pero éstas no eran las únicas. En primer lugar, se subraya la insuficiencia de la formación que los futuros miembros de la función pública podían recibir de la Facultad, sobre todo en lo tocante a ciencias sociales, economía política y ciencias políticas en general. Es oíerto que se contaba con una magnífica institución con setenta y cinco años de experiencia: la Escuela Libre de Ciencias Políticas, creada por BOUTMY en 1872. Pero se trataba de una institución privada que era insuficiente, territorialmente, por radicar en París, y socialmente, por cuan-

(2) Exposición de motivos de la O. de 9-X-1945, que creaba el I. de E. P. de París y el de Estrasburgo. La labor de los Institutos de Estudios Políticos estaba hasta ahora supeditada a la reforma de los planes de estudio de la carrera de Derecho, y se preveía que a partir de esta reforma el diploma de los Institutos de Estudios Políticos no tendría ya validez, por sí solo, para el ingreso en la E. N. A. Legislada, pero aún no puesta en práctica la reforma de los planes de estudio de las facultades de Derecho (Decreto de 27 de marzo de 1954), la validez del diploma de los Institutos se ha visto prorrogada, aunque no es posible decir si indefinidamente o hasta que la reforma mencionada comience a dar fruto dentro de cuatro años. Son de destacar algunas analogías entre los nuevos estudios de Derecho y los cursos de la Escuela: así, a partir del tercer año comienza una diversificación en secciones de los alumnos que alcanza el máximo (falta total de materias comunes) en el cuarto y último cursos, se aumenta la importancia de los trabajos prácticos, etc.

(3) El funcionamiento de los Institutos de Estudios Políticos y del Centro de Altos Estudios Administrativos, así como su conexión con la E. N. A., puede verse en P. CAUDEMET: *La enseñanza de las Ciencias Administrativas en Francia*, en el núm. 4 de esta REVISTA.

to el elevado precio de las matriculas no estaba al alcance de todas las clases sociales. Además, resultaba un tanto inconsecuente que fuese una escuela privada la fuente principal de los funcionarios públicos. En segundo lugar, el sistema de selección parecía igualmente defectuoso. Se criticaba, en particular, el que cada rama de la Administración tuviese su oposición propia, con las consecuencias perniciosas de: especialización excesiva de los candidatos; fragmentación y desintegración de la Administración, con la consiguiente formación de «espíritu de cuerpo»; influencias políticas lamentables en alguna de estas oposiciones, y, en general, una cierta tendencia a la cooptación, introducida por ese mismo espíritu de cuerpo; finalmente, la desorientación causada por la irregularidad extrema de la convocatoria de algunas de estas oposiciones. En tercer lugar, se criticaba la falta de deseos de perfeccionamiento entre los funcionarios y la diferente valoración que en la opinión pública tenía cada oposición, lo que motivaba que algunos elementos valiosos que fracasaban repetidamente ante una de las «grandes oposiciones» derivaban sus actividades hacia el sector privado, en vez de encaminarlas hacia otras ramas de la Administración donde podían ser muy útiles.

Existen, además, otros motivos no mencionados en el folleto, pero indiscutiblemente presentes en la mente del legislador. En primer lugar, la ocasión para la reforma era, como hemos visto, propicia (4). En segundo lugar, de acuerdo con las ideas políticas imperantes en aquellos momentos de exaltación postbélica, se deseaba democratizar las altas funciones públicas, alentando todo lo posible el acceso a las mismas de aquellos que fuesen aptos, sin distinciones de rango ni fortuna. Por último, se deseaba también, de modo tal vez más inconcreto y vago, aumentar la «formación humana» de los funcionarios (5). La O. de 9 de octubre de 1945, creadora de la E. N. A., dice terminantemente que la reforma, necesaria ya en 1940, es en 1945 imperiosa: «No se ha tenido en cuenta suficientemente (en el sistema de formación y selección de los funcionarios) la revolución industrial del siglo pasado, con sus consecuencias económicas y sociales, ni la democratización del Estado, que debería haber implicado la de todos sus órganos.»

GREGOIRE, actual Director de la Función Pública, resume en estas frases el sentido general de la reforma que condujo a la creación de la E. N. A.: 1) El Estado ha visto aumentadas extraordinariamente sus funciones administrativas en los últimos años, como consecuencia de la política intervencionista, cada vez más acusada en estos últimos años; aho-

(4) R. GREGOIRE llama la atención sobre el hecho de que todas las reformas administrativas se efectúan en Francia en circunstancias y por Gobiernos excepcionales; así, además de la que comentamos, están las de NAPOLEÓN, la de 1843 por un Gobierno provisional saint-simoniano, etc. (*La fonction publique*. Lib. Armand Colin, 1953, p. 15).

(5) Motivo señalado en el *Rapport du directeur de l'E. N. A. à son Conseil d'Administration*. 1945-1952. Paris. Imp. Nationale. 1952. p. 6.

ra bien: los cuadros administrativos no contaban en 1945 con hombres lo suficientemente capaces de seguir este ritmo expansionista. 2) En los países en que se considera que el servicio público exige cualidades diferentes de las que se requieren en los asuntos privados, los puestos no pueden ser ocupados válidamente si el Estado no organiza él mismo la correspondiente preparación; no es posible ya la simple selección de particulares procedentes del sector privado. 3) Esta preparación debe hacerse de manera especial y constituir un verdadero noviciado. Es preciso, antes de la entrada en servicio, el *in service training* para adquirir el método de trabajo y de pensamiento, que se consiguen sólo con la práctica (6). Estas eran, pues, en líneas generales, las ideas rectoras a que debía responder la E. N. A.

2.—ANTECEDENTES Y FUENTES INSPIRADORAS DE LA E. N. A.

∟ El primer intento de formación de una escuela para los altos funcionarios pertenece a NAPOLEÓN, que creó en 1809 las Auditorías del Consejo de Estado, con la misión de dar a los jóvenes que las ocupasen una enseñanza práctica de las cuestiones administrativas, a la vez que se les formaba políticamente y se aseguraba así la continuidad del régimen. Esto, que puede llamarse primer ensayo de una escuela administrativa, desapareció con la Restauración, cinco años después; pero en tan poco espacio se habían formado 400 Auditores, que darían todo su juego en los regímenes posteriores, vivificando eficazmente los cuadros administrativos (7), y el Consejo de Estado no ha renunciado nunca, ni siquiera en la actualidad, a volver a desempeñar un papel preponderante en la formación de los funcionarios superiores. Desaparecidas las Auditorías del Consejo de Estado, pero no los motivos de su institución, que se hacían más imperiosos cada día, el Conde de SALVANDY, en las dos veces que ocupó el Ministerio de Instrucción Pública (1838 y 1845), intentó poner en práctica un proyecto destinado a aumentar la preparación de los que se destinasen al desempeño de funciones jurídicas. Pero las Facultades de Derecho, que han considerado siempre estos proyectos como una injerencia en su campo de acción, se opusieron con éxito, haciéndole abortar. Poco tiempo después, bajo la segunda República, el ministro CARNOT creó la primera E. N. A., tomando como modelo la Escuela Politécnica, cuya institución había sido un éxito, no sólo desde el punto de vista de la enseñanza, sino también políticamente, pues era

(6) R. GREGOIRE, *Op. cit.*, págs. 18, 159 y 182-185.

(7) El papel que bajo la Restauración y la Monarquía de Luis Felipe desempeñaron los auditores del Consejo de Estado puede verse en manera parcial, pero más que suficiente, en Pierre-Henry: *Histoire des Préfets*. Nouvelles Editions latines. París, 1950.

un organismo eminentemente republicano. Precisamente a esto, y a la nueva y decidida oposición de las Facultades de Derecho, se debe la desaparición de la primera E. N. A., suprimida por el ministro FALLOUX en 1849, sin que se pusiese en práctica el proyecto mismo de intensificar los estudios de Derecho público en las Facultades.

NAPOLEÓN III no pensó en restaurar una creación republicana, sino que, tomando como modelo aquí, como en tantas otras cosas, a su tío, reprodujo en 1858 las Auditorías en el seno del Consejo de Estado, pero sin éxito alguno. Cuando se instaura la tercera República, un equipo de prestigiosas figuras, encabezado por BOUTMY (1872), crea la Escuela de Ciencias Políticas. Durante cerca de tres cuartos de siglo, fué esta Escuela la que formó a casi todos los altos funcionarios de Francia. Ya hemos visto que esta solución no era satisfactoria, por múltiples causas, y, de hecho, en dos ocasiones, se estuvo muy cerca de reformar esta situación no sólo paradójica, sino que pugnaba cada vez más con las ideas democráticas en auge, tendentes a poner los má saltos Cuerpos al alcance de todas las clases sociales. En 1881, Jules FERRI elaboró, con BOUTMY, un proyecto de nacionalización de la Escuela, que no llegó a ser votado. Unos años antes, CARNOT había vuelto a plantear, sin éxito, su proyecto de E. N. A., y en 1936, el Gobierno de León BLUM estudió también un proyecto semejante. Pero siempre se tropezó con la hostilidad abierta de la Universidad y de los Ministerios, y con las suspicacias de muchos de los Cuerpos administrativos, comenzando por el Consejo de Estado.

Por lo demás, la E. N. A. tuvo algunos modelos en que inspirarse. Como la primera E. N. A. de cien años atrás, fué la Escuela Politécnica la que inspiró la idea de un núcleo de estudios comunes, a los que siguen otros de especialización para las diferentes ramas de ingeniería. También se tuvo en cuenta, como es lógico, la experiencia lograda en su larga existencia por la Escuela de BOUTMY, de la que es, en cierto modo, su heredera y continuadora. Por último, la existencia de un *civil service* tenido en el mundo entero como ejemplar, hizo que se estudiasen con detenimiento y, en muchos casos, se adoptasen o se pretendiesen adoptar los procedimientos de selección y formación de sus miembros. Las influencias de la «Administrative class» inglesa serán advertidas a lo largo de este estudio, siendo particularmente interesantes las variaciones que la psicología del pueblo francés ha impuesto a unos métodos tradicionales y respaldados por el éxito de otra nación (8). Con relación a otros países, el fenómeno se invierte, y así vemos a Bélgica, Alemania o Italia, a pe-

(8) Sobre el «Civil service» británico, es interesante la obra de P. M. GAUDEMET, *Le civil service britannique, Essai sur le régime de la Fonction Publique en Grande Bretagne*. Armand Colin, 1952. Como estudio comparado es muy instructivo el de G. TIXIER, *La formation des Cadres Supérieurs de l'Etat en Grande Bretagne et en France*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1948, tesis doctoral con notas de su corrector, A. SIEGFRIED.

de contar con una valiosa tradición administrativa, lejos de servir de ejemplo, esperaban con interés el resultado de la E. N. A., para iniciar, a su vez, reformas en sentido similar.

3.—FUNCIONES DE LA E. N. A.

La función fundamental de la E. N. A., para la que fué creada, y objeto de este estudio, es la selección y formación de los futuros miembros de los Cuerpos o Administraciones, incluidos en sus planes de estudio. Se trata, pues, de una creación con propósito unificador, siguiendo el ejemplo inglés, en el que una oposición única abre las puertas de toda la Administración, en sus diferentes Cuerpos y servicios. Sin embargo, ese propósito no se ha cumplido hasta el último extremo: La Escuela se halla dividida en secciones, y cada sección prepara a sus alumnos para algunas carreras. Consecuentemente, las pruebas de ingreso no serán únicas, sino que variarán de una sección a otra.

El número de secciones es de cuatro: Administración general, Administración económica y financiera, Administración social y Asuntos Exteriores. Dos carreras—Inspector civil adjunto de Marruecos o Túnez y Auditor de 2.ª del Consejo de Estado—están abiertas a los alumnos de las cuatro secciones. Otras dos—Auditor de 2.ª del Tribunal de Cuentas y Adjunto de la Inspección General de Hacienda—, a las tres primeras. El resto de las carreras son propias de una determinada sección: la de Administración general prepara a los futuros Consejeros prefectorales, Adjuntos a la Inspección General de la Administración del Ministerio de Educación Nacional, Interior y Ejército y de la Radiodifusión y Televisión francesas. Las carreras a que prepara la sección de Administración económica y financiera son las de Administrador civil adjunto del Ministerio de Agricultura, de la Caja de Depósitos y Consignaciones y de los Ministerios de Hacienda, Industria y Comercio, Obras Públicas y Marina Mercante. La sección de Administración Social tiene a su cargo la formación de los Inspectores adjuntos de Seguridad Social, y Administradores civiles adjuntos de los Ministerios de Salud Pública, Ex-combatientes y Trabajo. Por último, la sección de Asuntos Exteriores está integrada por los futuros Secretarios de Asuntos Exteriores y Agregados comerciales de segunda clase.

No es ésta, sin embargo, la única función de la Escuela, aunque sea la fundamental. Junto con ella, ha de cumplir otras misiones secundarias, que conviene mencionar, siquiera sea brevemente, aquí. En primer lugar, el Centro de Altos Estudios Administrativos, cuya existencia ha sido más bien lánguida hasta ahora, aunque es un organismo muy distinto a la E. N. A. en teoría, depende administrativa y económicamente de ella, y su director es común.

Más interesantes pueden ser los «centros de formación» previstos en el artículo 9.º de la O. de 9 de octubre de 1945, destinados a funcionarios de otras categorías que las previstas para los estudios de la E. N. A. Estos centros de formación no se han llevado aún a la práctica; pero ello no quiere decir que se hayan descartado definitivamente. Por el contrario, es más que probable la apertura de uno o dos de estos «centros de formación», en especial para solventar las dificultades que plantean a la E. N. A. los alumnos de la Escuela Superior de Correos, Telégrafos y Teléfonos (P. T. T.).

Esta es, en efecto, otra misión encomendada a la E. N. A. Todos los años, 25 alumnos de la citada Escuela Superior reciben instrucción administrativa, económica y social, repartiéndose en tres de las cuatro secciones de la E. N. A., siguiendo todos los cursos como los alumnos de ésta y sometiéndose al final a un examen especial, con un tribunal mixto de miembros de ambas Escuelas. Los resultados son muy beneficiosos para los miembros de la P. T. T.; pero, en cambio, aumentan los grupos de estudio de la E. N. A., disminuyendo su ritmo de trabajo y el rendimiento general, al existir a veces notables diferencias de edad y de formación entre los alumnos de la P. T. T. y los de la E. N. A. Por ello, los directores de esta última, mucho más que los de la primera, están interesados en poner fin a este estado de cosas, recurriendo, si es preciso, a la creación de uno de los citados «centros de formación».

También se encarga la E. N. A., a petición del Ministerio de Asuntos Exteriores, de acoger a estudiantes extranjeros a título de libres oyentes, y, a petición del Ministerio de Estados Asociados, de organizar un sistema de enseñanzas para los estudiantes súbditos de los países miembros de la Unión Francesa. Estas peticiones suscitaban no pocas dificultades de régimen interno, a pesar de lo cual, hasta 1952, habían ingresado en la Escuela 22 extranjeros, cuatro de ellos becarios de la O. N. U. Otros becarios de la O. N. U. que no estudiaron en la E. N. A. encargaron a ésta, por intermedio del Ministerio de Asuntos Exteriores, la organización de unos *stages* en Francia. También fué la E. N. A. quien, a petición del Alto Comisario francés en el Sarre, organizó unos *stages* de formación administrativa, con ocasión del quinto referéndum de este territorio, y hay que mencionar, por último, que la E. N. A. fué quien trazó el plan de estancia en Francia de los funcionarios de cuatro nacionalidades allí llegados en 1950, en cumplimiento de las disposiciones culturales del Tratado de Bruselas.

4.—EL INGRESO EN LA E. N. A.

Todos los años, la E. N. A. verifica dos exámenes de ingreso en la segunda quincena de septiembre. El primero, destinado a los estudiantes

que poseen uno cualquiera de los numerosísimos títulos que dan derecho a presentarse. El segundo, a los funcionarios que, dentro de unos límites de edad, lleven prestado cierto número de años de servicio en funciones públicas. Con esto se pretende seleccionar los elementos más aptos del país, cualquiera que sea su clase social y formación anterior.

El número de plazas para ambos exámenes es idéntico, y depende de las vacantes que las diferentes Administraciones ofrezcan en ese momento. El mínimo de plazas ofrecidas para cada examen en las convocatorias normales (9) ha sido de 20 en 1947, y el máximo, de 65 en 1950, 1951 y 1952.)

Las condiciones generales de ingreso en la E. N. A. son, en primer lugar, las que exige el Estatuto General de los Funcionarios de 19 de octubre de 1946 como requisitos para poder ser funcionarios públicos: concretamente, poseer la nacionalidad francesa desde, por lo menos, cinco años antea; carecer de antecedentes penales, y gozar de los derechos cívicos, gozando de buena salud, etc. Las mujeres pueden presentarse, si bien algunas carreras, al estar reservadas a los hombres (Prefectura, por ejemplo), les están vedadas (10). La edad difiere para cada uno de los exámenes: los estudiantes tienen un límite máximo de veintiséis años; los funcionarios, uno mínimo de veinticuatro y uno máximo de treinta.

Los estudiantes han de justificar, además, que poseen alguno de los numerosos títulos, diplomas o certificados que se citan como válidos (11).

(9) Hacemos abstracción —y la haremos a lo largo de todo este estudio— de los exámenes especiales que tuvieron lugar en 1945, 46 y 47, que se desarrollaron en circunstancias y bajo condiciones extraordinarias, por estar destinados a los excombatientes.

(10) La admisión de las mujeres en la E. N. A. planteó numerosas dificultades. Cada Ministerio y aún cada Cuerpo tenía sus normas específicas que hubo que unificar, aun conservando siempre las diferencias entre las carreras en las que las mujeres tienen un importante papel que desempeñar (Sanidad y Seguridad Social, por ejemplo), aquellas en que pueden equipararse a los hombres, y aquellas otras que por precisar aptitudes de mando, de manejo de asuntos muy complicados o de resolución de intrincados problemas políticos aconsejaban su exclusión. Además, los alumnos de la E. N. A. se comprometen, como más adelante se verá, a cumplir doce años de función pública, período en el que muchas mujeres se casan y cesan «ipso facto» en su cargo, lo que crea no pocos problemas a la Administración. La solución adoptada se ha mostrado suficiente hasta la fecha, sin duda porque el escaso número de mujeres que consiguen ingresar —en la última convocatoria no lo consiguió ninguna—, es insuficiente para plantear el asunto en términos más acuciantes.

(11) Se ha abandonado el antiguo exclusivismo de la selección entre licenciados en Derecho únicamente, inspirándose en el sistema inglés, que busca más la madurez intelectual del individuo y sus valores humanos, que la suma de conocimientos específicos adquiridos en una Facultad. De aquí que prácticamente todo aquel que haya realizado algún estudio superior pueda presentarse al examen de ingreso en la E. N. A., aun si se trata de materias tan diversas y alejadas de la función pública, como las lenguas orientales o la veterinaria.

o aún los extranjeros que estén reconocidos como equivalentes. Sólo excepcionalmente, el director de la E. N. A. puede autorizar a quien carezca de todo título a presentarse justificando estudios o trabajos personales. En cuanto a los funcionarios (12), deben de justificar cuatro años de servicios al Estado, departamento o municipio, establecimiento público o territorio ultramarino. Se computa como tal el servicio militar durante el tiempo que haya durado (13), y no se exige que los servicios hayan sido ininterrumpidos, prestados en la misma Administración, o que sea funcionario en el momento de presentar su petición de ingreso. Tampoco se les exige título ni estudio ninguno, ni siquiera el bachillerato.

Ambos exámenes se dividen en dos clases de pruebas: las llamadas de admisibilidad y las de admisión. Las primeras son de carácter más general que las segundas, y si bien se exigen algunos conocimientos especializados, en conjunto son pruebas eliminatorias, con las que se busca hallar la cultura general y la madurez intelectual de los aspirantes. Las pruebas de admisión, que tienen lugar una vez aprobadas las de admisibilidad, son más concretas y varían según la sección de la E. N. A. a que haya de adscribirse el aspirante. El porcentaje de aprobados oscila aquí alrededor del 50 por 100, mientras que en las pruebas de admisibilidad no sobrepasa nunca el 20 por 100 y llegó a ser sólo el 11.8 por 100 en 1948.

Los exámenes de admisibilidad se celebran en varios puntos de la Unión Francesa, además de París (en 1953, en Argel, Dakar, Saigón y Estrasburgo). La de admisión sólo tiene lugar en París.

El examen para estudiantes consta de cuatro pruebas de admisibilidad, de las cuales la primera es común con el examen para funcionarios. Se trata de «un ejercicio redactado en seis horas sobre un tema relacionado con la evolución general de las ideas y hechos políticos, económicos o sociales desde mediados del siglo XVIII» (14). Es uno de los ejercicios de más acusado carácter de cultura general y tiene un coeficiente 6 de valoración. El tema se elige de tal manera que sea la experiencia propia de cada candidato y su razonamiento lo que se exponga, rehuyéndose todo problema que esté tratado en manuales o cursos de preparación, o que se

(12) Funcionarios en el sentido lato de «persona al servicio del Estado». Pueden presentarse no sólo los funcionarios, sino los temporeros, agentes contractuales, auxiliares u obreros.

(13) El tiempo de servicio militar se computa igualmente para retrasar en su duración, el límite máximo de edad exigido, tanto a los funcionarios como a los estudiantes. Igualmente se retrasa este límite a los aspirantes que sean cabeza de familia, a razón de un año por hijo, como ocurre en todas las ramas de la Administración francesa.

(14) Este y otros datos similares están tomados del folleto para los exámenes del presente año, editado por la E. N. A.

preste al cómodo uso de citas o *slogans* aprendidos de memoria. Como ejemplos, en el primer examen normal (marzo de 1946) se planteó la siguiente cuestión: «¿Permite concluir en el progreso humano la evolución política, social y económica en los últimos cien años?», y en el de octubre de 1947, esta otra: «Desde comienzos del siglo XIX, la tendencia de los individuos a agruparse se ha acentuado en todos los terrenos. Mostrar las consecuencias de este hecho en la vida del Estado de Francia.»

La segunda prueba de admisibilidad es algo más especializada que la anterior. Consta de una redacción sobre un tema que versa sobre las instituciones políticas de los principales Estados contemporáneos, o sobre Derecho administrativo francés. Tiene un coeficiente de valoración de 5 y se dan cuatro horas para efectuarlo. Merece destacarse el que los Tribunales hayan subrayado en más de una ocasión la insuficiencia de los conocimientos jurídicos de los candidatos. Por lo demás, esta prueba no se aparta en nada de los moldes clásicos de cualquier oposición.

La tercera prueba versaba, en un principio, sobre geografía humana y económica de las grandes potencias mundiales y de la Unión Francesa. En la actualidad se han modificado, haciéndola sobre política económica en general. Es también una prueba especializada sin excesivo interés, y su coeficiente es de 4.

Por último, una prueba de idiomas, con coeficiente 3, que se desarrolla sin ninguna particularidad.

Las pruebas de admisión ofrecen, en cambio, mucha mayor originalidad e interés. La primera, escrita a diferencia de las restantes, consiste en un ejercicio de coeficiente 4 y cuatro horas de plazo, sobre un tema de Derecho administrativo, Ciencia y Legislación financieras, Economía social o Historia de las relaciones internacionales desde 1815, según la sección a que se destina el candidato. Se trata aquí de un ejercicio especializado, calculada para apreciar los conocimientos bastante avanzados en cada una de las materias indicadas, y en cierto modo significa esta prueba un paso atrás en la tendencia señaladísima que existía al crearse la E. N. A. de exigir a los aspirantes una formación más humana que técnica (esta prueba no existía en los primeros años de funcionamiento de la Escuela).

La segunda prueba de admisión es, sin duda, la más interesante de todas. Es conocido el examen que con el nombre de «viva voce test», tiene lugar en los exámenes de ingreso en el «Civil Service» británico. Se trata de una conversación con el Tribunal durante un plazo lo suficientemente largo para que se desenvuelva con toda espontaneidad y sin materia prefijada) Hasta recientemente, y con el fin de crear un mayor ambiente de intimidad, aspirantes y jueces se reunían unos días en un *cottage* próximo a Londres y hacían vida común. El coste de estas reuniones ha motivado su desaparición, pero el «viva voce test» sigue practicando-

se (15). Esta prueba tiene un valor interesantísimo: permite estudiar mejor que en cualquier otra la personalidad del opositor, su tipo de mentalidad, sus facultades de expresión, su agilidad mental, etc., es decir, en definitiva, el «hombre» que con independencia del mayor o menor grado de conocimientos técnicos va a desempeñar una función pública, y las aptitudes que posee—o que le faltan—para su desempeño. Se valoran aquí esos rasgos personales que tanta importancia tienen en la vida y que difícilmente pueden apreciarse en pruebas técnicas de cultura general. El éxito de estas pruebas, de las que puede decirse que se abusa en Norteamérica, indujo al legislador francés a introducirlas en estos exámenes. Hay que confesar que el éxito ha sido mediocre. La importancia de esta prueba (coeficiente 6) y la dificultad de precisar en muchos casos los motivos de una calificación desfavorable (16), su desarrollo mismo, al que no ha sido posible despojarle de la seriedad y severidad de todo examen, han hecho que, aun reconociéndose su valor, se haya derivado hacia una prueba un tanto original en la forma, pero en el fondo muy similar a las habituales. A partir de un texto de algún escritor conocido y de carácter general (aunque casi siempre ligado a cuestiones jurídicas y, sobre todo, sociales) (17), y tras media hora de que dispone el opositor para su estudio, éste hace un comentario del mismo en diez minutos, y tras él entabla una conversación con el Tribunal, de veinte minutos de duración, sobre el problema de interpretación del texto y la discusión de las ideas en él expuestas. Esta prueba ha sido objeto de varias reformas encaminadas a reforzar el valor de la conversación sobre el de la interpretación del texto, lo que quiere decir que en la práctica ocurría lo contrario. De hecho, y aunque sin duda su cometido se cumple en parte, esta prueba no ha tenido todo el éxito que se esperaba (18).

(15) A estos tests acuden psicólogos que estudian el carácter de los aspirantes y disponen los elementos del examen de manera que se cree fácilmente una corriente de familiaridad que ponga al descubierto sin ningún recelo la personalidad de cada candidato. Por ejemplo, las comidas en el *cottage* se celebraban en mesa redonda para evitar que hubiese puestos de preferencia, etc.

(16) No hay que subrayar que esta prueba exige del tribunal unas dotes de penetración y hasta de psicología que no son corrientes; y que nunca será posible convencer a los rechazados por motivos «humanos» de la rectitud y justicia de los fallos. No es de extrañar, pues, que en un país que los desconocía, tales tipos de examen hayan sufrido la regresión que se señala.

(17) Los textos principalmente escogidos son de ROUSSEAU, TOCQUEVILLE, ALAIN, SARTRE y otros escritores franceses. También hay textos de políticos actuales (BEVAN, ATTLEE, STALIN) y de escritores extranjeros: entre éstos, ORTEGA y UNAMUNO.

(18) Así lo reconoce R. GREGOIRE (op. cit., p. 203), y lo justifica diciendo que los errores que con esta prueba pretendían corregirse, al emanar de la psicología de un pueblo, no pueden enmendarse con una disposición reglamentaria. Es curioso que TIXIER (op. cit., p. 18) enjuicie precisamente el «*aviva voce test*» como un ejemplo de autocrítica por el que los ingleses se esfuerzan en combatir su falta de aptitudes para

La tercera y cuarta pruebas de admisión consisten en exámenes orales de quince minutos, coeficiente 3 cada uno, sobre un programa que varía con las diferentes secciones de la Escuela, y que se fija con cada oposición. Ninguna de estas pruebas existía en 1945, y versan sobre cuestiones sociales, Demografía y Sociología y Derecho internacional público, la primera, y sobre Legislación financiera y Geografía económica y humana, la segunda.

Por último, con una prueba de gimnasia, de coeficiente 2, con una escala de puntuación indulgente, y, naturalmente, diferente, según se trate de hombres o mujeres, terminan los exámenes de ingreso en la E. N. A.

El examen para los funcionarios consta de algunas pruebas diferentes de las anteriores. Las tres primeras pruebas de admisibilidad son las mismas que para los estudiantes; la primera prueba es común a los dos exámenes, habiéndose invertido el orden de la segunda y tercera y dándose a las dos el mismo coeficiente 4. Existen, con relación a las de los estudiantes, otras diferencias de detalle poco significativas y que, en general, tienden a aumentar la amplitud de las preguntas y disminuir, en consecuencia, el carácter técnico de las mismas.

La cuarta prueba es más original e interesante. También es una innovación reciente, pues fué introducida en 1950. Consta de dos resúmenes, en cuatro horas, de un mismo documento (o grupo de documentos) de diferente longitud: el primero, bastante amplio, cuya duración se fija en cada examen por el Tribunal dentro de los límites de 500 a 1.500 palabras, está destinado a calibrar la capacidad de análisis y síntesis de los opositores. El segundo es un resumen del primero, en unas 50 palabras. Pruebas semejantes existen en el examen del «Civil Service» y en el de ingreso a la Función Pública belga, y hasta el momento los resultados han sido bastante descorazonadores. En especial en el segundo resumen, destinado a informar con precisión y brevedad del asunto a un supuesto superior, es frecuente encontrar ejercicios en los que los datos recogidos no son los esenciales, o están tan sintéticamente señalados, que resultan ininteligibles, o incluso se hallan en contradicción con los originales (19). Los textos ofrecidos suelen ser los debates sobre una cuestión particular en alguna de las Cámaras, o algún artículo más o menos oficioso sobre un asunto de actualidad; por ejemplo: «la concentración parcelaria en Francia», en el examen de 1951. El coeficiente de esta prueba es de 4.

Las pruebas de admisión de este segundo concurso son muy semejantes

hablar en público, a diferencia de los franceses, de elocuencia fácil y abundante. Por el resultado comparado de los «viva voce tests», de uno y otro lado del Canal, llegaríamos a conclusiones opuestas.

(19) «Rapport..», pp. 44-45. Sólo el deseo de evitar un engrosamiento considerable de las pruebas de examen ha impedido que esta prueba se extendiese también a la oposición para estudiantes, como han recomendado jueces y directivos de la Escuela.

a las de los estudiantes, salvando alguna diferencia de detalle: el valor de sus coeficientes, que se ha modificado, y que en la tercera prueba se han refundido las que en el concurso para estudiantes constituyen las pruebas tercera y cuarta, por lo que éstos tienen un ejercicio más que los funcionarios.

Los ejercicios son corregidos por los Tribunales, compuestos por un presidente común a ambos y seis u ocho vocales, de los que dos forman parte también de los Tribunales. Tanto el presidente como los vocales, son elegidos por el Director de la Escuela entre profesores universitarios y funcionarios de los Cuerpos principales, todos ellos desligados por completo de las actividades de la Escuela. Se pone un cuidado especial en conservar el equilibrio numérico entre universitarios y funcionarios en la composición de los Tribunales; generalmente, los universitarios son un profesor de Derecho Político y otro de Economía Política, y uno o dos profesores de Medicina o Letras. Los funcionarios suelen ser miembros de las Administraciones centrales de los Ministerios o de los grandes Cuerpos, como el Consejo de Estado o el Tribunal de Cuentas. Cada Tribunal corrige los ejercicios de una de las dos oposiciones, y cada ejercicio debe ser corregido dos veces, habiéndose introducido la costumbre de que sean corregidos los ejercicios por un universitario y un funcionario, separadamente. La perecuación de las notas de los dos Tribunales está garantizada por los tres miembros comunes, y la Escuela puede estar representada en los Tribunales, como máximo, por un miembro de cada Tribunal. La constitución de los Tribunales varía, a diferencia del sistema inglés, cada año, aunque alguno de los miembros pueda figurar en ellos varios años seguidos.

Los exámenes se puntúan de 0 a 20 y se multiplican por el coeficiente de cada prueba. Una nota inferior a 6 es eliminatoria, salvo en la prueba de gimnasia o por decisión en contra del Tribunal. En caso de duda, o para establecer el orden de lista entre dos o más candidatos con igual número de puntos, pueden efectuarse exámenes libres ante el Tribunal, de quince minutos de duración.

Existen pruebas facultativas, con las cuales los candidatos pueden obtener puntos suplementarios. Las materias sobre las que versan son: las llamadas de «audacia», el pilotaje de avión o planeador o el descenso en paracaídas. Y las restantes, el conocimiento profundo de uno o dos idiomas extranjeros (que, en el caso de los estudiantes, habrán de ser distintos del que es objeto de la cuarta prueba de admisibilidad) o de una materia a escoger entre una lista que se fija con cada oposición, y que en la actualidad comprende astronomía, biología, etnografía, física, fisiología humana, geología, historia de la ciencia, higiene y medicina social, matemáticas, psicología aplicada, química, técnica agrícola y técnica industrial.

Todas estas pruebas proporcionan puntos suplementarios sólo en la cantidad en que se sobrepasa la nota 5, hasta un máximo de 5 puntos por

prueba. Los candidatos pueden presentarse a todas ellas, y las notas inferiores a 5 no son tomadas en consideración. En general, las dos últimas son bastante solicitadas. En cambio, sólo 16 candidatos en el período 1945-51. habían solicitado un «examen de audacia». Por último, hay que señalar que estas pruebas se celebran sólo una vez aprobadas las de admisibilidad, valiendo sus puntos para la admisión únicamente,

Antes de terminar con el ingreso en la E. N. A., conviene examinar los resultados, que ofrecen datos muy interesantes. Hemos visto que el número de plazas ofrecidas es el mismo para los estudiantes que para los funcionarios. Ello no parece muy lógico, por dos motivos: primero, porque el número de éstos suele ser muy inferior al de aquéllos (20). En segundo lugar, porque mientras los estudiantes cubren con exceso el número de plazas, habiéndose de establecer una lista complementaria de admitidos sin plaza para el caso eventual de alguna vacante, los funcionarios sólo en una ocasión, desde 1946, han cubierto todas las suyas. Sin duda, en los primeros momentos la originalidad de su examen, el hecho de que la preparación no estuviese aún facilitada por la experiencia de los años sucesivos, cierta oposición incluso en algunos ambientes, y, desde luego, la poca propaganda que se dió en las diferentes Administraciones a esta oportunidad que puede representar para muchos el ingreso en la E. N. A., expliquen los fracasos iniciales. Pero no es tan justificable el que estos fracasos se repitan año tras año (21). El Director de la Escuela se queja de la severidad de los Tribunales con los funcionarios (22): pero cuesta creer que esta severidad sea superior en un examen que en otro. Parece más bien (como a algún Tribunal ha señalado) que el nivel de preparación de los funcionarios no alcanza el de los estudiantes. De aquí que se haya propuesto el desequilibrio del número de plazas, aumentando las ofrecidas a los estudiantes y disminuyendo las de los funcionarios. Pero, en primer lugar, ello desanimaría a estos últimos, y en segundo lugar, los Sindicatos de funcionarios han hecho saber su decidida—y temible—oposición a una

(20) En marzo de 1946, para cuarenta plazas se presentaron 637 estudiantes y 194 funcionarios. Después, salvo en 1947, el número de estudiantes ha sido constantemente mayor, sin llegar a esa diferencia, pero con tendencia a aumentar: en 1953 la diferencia volvía a ser de casi 200: 749 estudiantes y 553 funcionarios para 50 plazas cada grupo.

(21) En 1947, único año en que hubo más aspirantes funcionarios que estudiantes, éstos, en número de 342, cubrieron las 20 plazas. En cambio, los 502 funcionarios sólo cubrieron el 50 por 100 de las plazas que les estaban destinadas.

(22) «Rapport», pp. 21, señala el aumento en el número de candidatos, en su mejor información y preparación, y concluye diciendo: «Et cependant, les jurys persistent dans une sévérité qui continue à se marquer par leur refus de faire le plein des postes mis au concours». Tal vez por esta crítica, al año siguiente (1952), por primera vez los funcionarios cubrieron sus 65 plazas y los estudiantes sólo 62, pero de nuevo en 1953 se volvió a la situación primitiva y quedaron ocho puestos vacantes (de 50), entre los funcionarios, pero ninguno entre los estudiantes.

medida de este tipo. Ya miran con malos ojos la aplicación que se hace de los reglamentos provisionales, que permiten el ocupar las plazas que no cubren los funcionarios con estudiantes de la lista complementaria) Sin embargo, el Director de la Escuela se muestra optimista y cree que, en un plazo no lejano, el nivel de ambos sectores se habrá igualado y los dos exámenes podrán confundirse en uno solo (23).

Por ello, se ha cuidado más la preparación de los funcionarios que de los estudiantes. Estos últimos cuentan con las Facultades de Derecho y con los Institutos de Estudios Políticos (24), cuyo solo diploma permite el acceso a la E. N. A. En cambio, muchos de los funcionarios carecen de todo título o poseen sólo el bachiller, y la preparación de una oposición como la de ingreso en la E. N. A. es para ellos difícil y requiere tiempo y esfuerzos que muchos, en especial los cabezas de familia (y el 60 por 100 de los que se presentan están casados), no pueden consagrar. Muy pronto el Instituto de Estudios Políticos de París comenzó a dar clases y cursos por correspondencia para funcionarios, que fueron seguidos luego por otros similares de los restantes Institutos. En 1950, de 54 funcionarios ingresados, 42 habían seguido algunos de estos cursos. Sin embargo, el remedio no se mostró suficiente, y el nivel de los exámenes siguió siendo bajo.

En 1950, a propuesta del Consejo de Administración de la Escuela, el Gobierno promulgó un decreto por el que se autoriza a los funcionarios que previamente se comprometan a presentarse al examen de ingreso en la E. N. A. a disponer de un permiso de cuatro meses de duración, más, si así lo desean, el permiso anual. Condición *sine qua non* para ello es aprobar un pequeño examen de prueba de aptitudes que organiza la misma E. N. A. en el mes de marzo de cada año, y que consta de dos ejercicios; el primero se compone de dos resúmenes de un documento o grupo de documentos, y el segundo, en un ejercicio sobre un tema de Historia política contemporánea de Francia o sobre asuntos administrativos, económicos, financieros o sociales, a elección del candidato. Este período que precede al examen de ingreso puede dedicarse así por completo a su debida preparación, bien individual o dirigida por los cursos del I. E. P., etc., y el funcionario está obligado a ello, porque si en el examen de ingreso no obtiene un mínimo de puntos, se ve obligado a devolver el sueldo percibido durante el período de permiso disfrutado.

Los resultados de este período de preparación, a los que se unen los cursos intensivos que en el mismo desarrollan algunos Institutos de Estudios Políticos, no han sido pobres, y en 1952 más del 50 por 100 de los admisibles y de los admitidos se habían beneficiado de estas facilidades de preparación.

(23) «Rapport», p. 24.

(24) Hay en la actualidad seis en Francia (París, Burdeos, Grenoble, Lyon, Estrasburgo y Toulouse) y uno en Argel.

Otro dato interesante que ofrecen los resultados de los exámenes es la variabilidad de las posibilidades de éxito según los centros en que el candidato haya efectuado sus estudios. Sobre todo—y el hecho es digno de tenerse en cuenta— los que sólo cuentan con el título de licenciado en Derecho tienen muy pocas probabilidades de ingreso: tan sólo un 2,5 de cada ciento, cuando son el grupo más numeroso (28 por 100 del total de candidatos). Un 14 por 100 se presentan sólo con el diploma del I. E. P., y de ellos aprueba el 10 por 100. Un 10 por 100 con la licenciatura en Letras, con un 7 por 100 de aprobados. Los porcentajes más altos los obtienen quienes se presentan con dos o más títulos: un 22 por 100 tienen, a la vez, el diploma del I. E. P. y la licenciatura en Derecho, y de ellos ingresan un 14 por 100. Con el mismo diploma y la licenciatura en Letras se presentan sólo un 4 por 100, pero su porcentaje de ingreso es del 20 por 100. Por último, los tres títulos al tiempo (2 por 100 de los candidatos) logran un resultado favorable en el 25 por 100 de los casos.

Análogos resultados se encuentran en el examen para funcionarios, donde entre aquellos que posean título (ya sabemos que para ellos no es requisito indispensable tener uno) ingresan más fácilmente los licenciados en Letras que los juristas; estos últimos ingresan en proporción aún menor que los que sólo tienen el bachillerato, lo que se explica porque estos últimos suelen seguir los cursos del I. E. P. u otros análogos, mientras que aquéllos confían en su preparación anterior.

La última enseñanza de los resultados de los exámenes es que, en conjunto, el nivel de los ejercicios es bajo, y ello es tanto más de lamentar cuanto que, por la originalidad de algunos de sus ejercicios, la generosidad de sus programas y la amplitud del criterio selectivo que permite el acceso a la Escuela, prácticamente, de todos aquellos que cuenten con algún tipo de estudio superior, se buscaba precisamente huir de la tan vituperada oposición memorística y fomentar la formación humana y el desarrollo intelectual de los candidatos, en vez de sobrecargar de conocimientos farragosos a los candidatos. No es sólo el hecho de que en las memorias que los Tribunales redactan cada año, al terminar sus correcciones, se encuentren quejas por la frecuencia de faltas de ortografía y sintaxis (25). Más grave es, si nos atenemos a los propósitos que informan a la E. N. A. desde su nacimiento, que gran número de los ejercicios de quienes pretenden ser luego altos funcionarios sean repeticiones sin fin de lugares comunes, sin una sola opinión personal, y demostrando, según palabras de uno de sus jueces, que si en conjunto poseen una importante masa de conocimientos, éstos suelen estar muy imperfectamente asimilados. Ello tal vez quiera decir que la novedad del sistema de selección de la Escuela no ha llegado aún al ánimo de los candidatos, y que se sigue viendo en ella una oposición como las que la E. N. A. vino a suplantarse.

(25) «Rapport», pp. 62-63.

Para concluir con el ingreso en la Escuela, haremos mención del caso especial de los alumnos de la Escuela Politécnica; dos alumnos de cada promoción de esta Escuela, que figuren en el primer quinto de la lista de clasificación, ingresan directamente en la E. N. A. sin examen alguno. Este régimen excepcional no cuenta con las simpatías de los rectores de la E. N. A., que ha rechazado sistemáticamente las peticiones de otras Escuelas superiores para disfrutar de una prerrogativa similar.

5.—DISTRIBUCIÓN DE LOS ALUMNOS ENTRE LAS SECCIONES DE LA ESCUELA.

Aprobados los exámenes, los recién ingresados—con carácter ya de funcionarios si no lo tenían antes—se reparten entre las secciones de la Escuela. Cada candidato, en el momento de su inscripción, expresa la sección a que desea integrarse, y, como hemos visto varias de sus pruebas de examen, varían en función de este deseo. Como el número de plazas ofrecido por cada sección no es el mismo, y tampoco lo es el de solicitantes de cada sección, se plantean algunos problemas de reparto, que es interesante recoger aquí porque muestran la deficiente estimación en que se tienen las carreras de la E. N. A. Los que han obtenido la puntuación más alta y ocupan los primeros puestos de su promoción ingresan sin mayor dificultad en las secciones que solicitaron. Pero puede ocurrir que una sección tenga ya cubiertas sus plazas antes que otra; quien a partir de entonces quisiese ocupar un puesto en ella deberá escoger entre las que tengan aún vacantes, y, evidentemente, los últimos de la promoción no tienen más que una sola posibilidad.

Las estadísticas demuestran que la sección de Asuntos Exteriores es la más codiciada, lo que da como resultado que el 100 por 100 de sus componentes la habían solicitado desde el principio. Sigue la de Administración general, que está integrada, en su gran mayoría, por solicitantes de la misma, más alguno que no pudo ingresar en la de Asuntos Exteriores. La de Administración económica y financiera está compuesta por una mayoría de solicitantes propios, más una minoría no escasa que en principio se destinaba a alguna de las dos secciones anteriores. Por último, la sección de Administración social, a pesar de que ofrece muy pocas plazas en cada oposición, no tiene los aspirantes suficientes para cubrir la mitad de sus plazas, y a ella van a parar los últimos de la promoción que se encontraron cubiertas las plazas de las otras tres secciones.

Este sistema no ha dejado de ser criticado, y en la práctica se van introduciendo modificaciones que le hacen perder su rigor. Así se permiten las permutas cuando, gracias a ellas, cada permutante ingresa en la sección que había solicitado (lo que, por demás, se da en pocos casos), el cambio de sección si en alguna de las dos oposiciones (para estudiantes o para funcionarios) queda vacante un puesto de la sección solicitada por el

demandante, y por último, la posibilidad, para quien no haya conseguido la sección que deseaba, de salirse por una sola vez de la Escuela y presentarse a la oposición siguiente: si logra su deseo, queda afectado a la sección solicitada; y si no consigue ingresar, o lo hace, pero sin conseguir la Sección que deseaba, queda afectado a la que obtuvo en la oposición precedente, con la sola consecuencia de perder un año.

Las vacantes que se producen en una promoción por esta causa, o por quedar sin cubrirse las plazas de algunos de los exámenes, se ocupan con la lista complementaria, si la hay, o sea con aquellos alumnos de la otra oposición que demostrasen su aptitud para el ingreso, pero que en la clasificación quedarán detrás de los que cubrían las plazas existentes. Es éste su único derecho, y si no llegan a disfrutar de él, no les sirve el haber aprobado el ingreso para ulteriores convocatorias.

6.—DESARROLLO DE LOS CURSOS EN LA ESCUELA.

Para la mejor comprensión de los cursos que se desarrollan en la Escuela, es imprescindible recoger lo que a tal respecto decía el citado folleto *Reforma de la función pública*: «Precisan los funcionarios un modo de selección perfeccionado y una preparación administrativa adaptada a sus responsabilidades futuras. Esto corresponde a una Escuela de Administración, menos «escuela», en el sentido corriente de la palabra, que centro de *stages* y de formación profesional» (26).

La puesta en práctica de estas ideas ha dado como resultado un equilibrio bastante logrado entre periodos de *stage* y de enseñanzas teóricas. Estas abarcan en total unos dieciocho meses, contra trece de *stages*. El plan general de estudios se desenvuelve en tres años, como es sabido, de los cuales el primero está totalmente dedicado a los *stages*. El segundo es de enseñanzas teóricas, y a su final tiene lugar el examen de clasificación, con el que se adscriben ya definitivamente a sus carreras los alumnos. En el tercer año, *stages*, prácticas, enseñanzas teóricas y algunas misiones ya puramente administrativas, tienden a perfeccionar, en su misión ya concreta, a los alumnos, poniéndoles en contacto directo con sus futuras actividades.

Como se ve, el conjunto es de original concepción y de indudable interés. Parece justificado, por tanto, el detenido estudio que de cada período vamos a hacer a continuación.

A) *Primer año de clases: el «stage» de desambientación.*

El ingreso de los alumnos en la Escuela suele hacerse en los primeros días de enero. Su marcha hacia los diferentes centros de *stage* se realiza a

(26) «Reforme de la fonction publique», p. 19.

finales del mismo mes. En el intervalo, y tras las ceremonias normales de recepción de los alumnos, tienen lugar una serie de actos encaminados a darles una serie de conocimientos y consejos sobre su misión inmediata y el modo de cumplirla: conferencia del Director de *stages* de la Escuela, recepción individual por el Director de la misma y por el de *stages* de los nuevos alumnos (27), breve ciclo de conferencias, reuniones con antiguos alumnos de la Escuela, etc., etc. Por último, los alumnos sufren un nuevo reconocimiento médico, no sólo para asegurarse de que cumplen con las condiciones requeridas por el Estatuto de Funcionarios, sino para determinar los que pueden ser enviados en *stages* a Africa del Norte sin temor.

Mientras tanto, la Escuela va formando los grupos que irán en *stage* a Alemania, Argelia, Marruecos, Túnez o a alguna Prefectura francesa. Los *stages* en el extranjero, previstos, no han sido llevados a cabo por dificultades esencialmente financieras (28). Tampoco se han llevado a cabo por igual motivo los *stages* a cumplirse en los países de la Unión Francesa, si bien en 1952 un alumno fué enviado al Camerún. Constituidos en grupos, los Directores de la Escuela y de *stages* les van recibiendo y les dan las instrucciones específicas según el lugar a donde se dirijan. También se valen de las experiencias de los antiguos alumnos de la Escuela que hicieron su *stage* en los mismos lugares. Por último, tras unos días de descanso, parten todos hacia sus respectivos puntos de destino.

El *stage* está destinado a «enriquecer la experiencia de los alumnos y a darles un conocimiento práctico de la vida administrativa» (art. 25 del Decreto fundacional de la E. N. A.). El deseo de que los alumnos conozcan las condiciones administrativas de Africa del Norte sin que por ello pierdan la ocasión de adquirir las preciosas enseñanzas del *stage* junto a un Prefecto ha llevado a crear los *stages* dobles, en ambos puntos. Se pretende con ello favorecer el cumplimiento de los fines del *stage*, par-

(27) Este contacto de los alumnos con los directores de la E. N. A. es el primero de una serie que tiene como fin el estudio por estas dos autoridades —y a veces también por el director de Estudios— de la personalidad de cada alumno, de manera a encauzarle en tal forma que se favorezcan sus buenas condiciones y se corrija de sus defectos. En este caso concreto, la adscripción de cada alumno a determinado tipo de *stage* depende en buena parte de la impresión que cause a los rectores de la Escuela, teniendo en cuenta igualmente sus antecedentes personales y familiares, su formación y sus deseos. Un estudiante joven e independiente, con espíritu demasiado resuelto y decidido, será enviado en *stage* simple junto a un funcionario que no le deje mucha iniciativa. En cambio, a un funcionario de más edad y cabeza de familia se considerará conveniente «airearle» y someterle a un *stage* doble, lo que presenta además la ventaja de no tenerle tanto tiempo lejos de los suyos.

(28) No pueden considerarse *stages* en el extranjero los que tienen lugar en la Alta Comisaría Francesa en Alemania, que además son cada vez menos numerosos al ir recobrando este país paulatinamente su autonomía política.

ticularmente la formación de un carácter objetivo y práctico que sepa apreciar las situaciones reales y aplicar las soluciones más adecuadas con independencia de los esquemas teóricos o abstractos. Otra misión del *stage* es el perfeccionamiento humano del alumno: hacerle probar su energía moral, su voluntad y su valor, de manera que el *stage* sea para él un auténtico *test* que le indique lo que ha de corregir o perfeccionar de su carácter.

Por último, es evidente que el *stage* es una práctica que permite al alumno adquirir el sentido del servicio público, iniciarse en las prácticas administrativas, aprender los métodos de trabajo de la Administración, llegando incluso al ejercicio de facultades de mando (en las suplencias, por ejemplo), fin que no es el más elevado, pero sí el que se alcanza con más seguridad y que bastaría para justificar este primer año de trabajos prácticos.

Suele llamarse a este primer *stage*, de desarraigo (*dépaysement*). La expresión es exacta, porque los Directores de la Escuela estudian cuidadosamente cada caso para enviar a los alumnos a sitios que no conozcan o, por lo menos, donde no tengan conocidos ni familiares. Para los estudiantes, suele ser la primera vez que se ven lejos de su familia y de su ambiente y frente a realidades en vez de teorías, frente a hombres en vez de libros. Para el funcionario que empezaba ya a anquilosarse en su oficina, es una ocasión de renovarse, de adquirir nuevos conocimientos y nuevos modos de pensar que le conduzcan a funciones más elevadas. Desaparecidos los *stages* en el Sarre, en trance de desaparición los de Alemania, este desarraigo se efectúa casi exclusivamente en una Prefectura o Subprefectura de Francia o Argelia, o en una inspección civil de Marruecos o Túnez. Depende en buena parte del carácter y de los antecedentes de cada alumno el que sea más aconsejable uno u otro tipo de *stage*, aunque el más completo sea el de una Prefectura; el doble *stage* es también el preferible en muchos casos, aunque sus ventajas sean compensadas por la brevedad forzosa de cada una de sus partes. En conjunto, no puede decirse que haya un tipo de *stage* evidentemente superior a los demás.

El alumno es confiado siempre al funcionario con facultad de mando, representante del Gobierno: prefecto, inspector civil, jefe de Correos, administrador de los servicios civiles, etc., buscándose así que el alumno se familiarice con las dificultades que ofrecen las facultades de decisión, mediante el conocimiento directo de los distintos problemas. Pero el alumno no desempeña un papel simplemente pasivo. Se le concede un grado de iniciativa variable, pero siempre bastante amplio. Su participación activa en los problemas, su enfrentamiento con los mismos para resolver, es la única forma de vencer la timidez natural de algunos, de corregir un espíritu intransigente y cerrado en otros casos y de proporcionarles, en fin, esa tolerancia hacia las opiniones ajenas, sin lesionar su propia personalidad y abjurar de sus convicciones por ello, que tanto

habra de servirles en el desempeño de su cargo. Se suele decir que el alumno en *stage* tiene que observar, actuar y reflexionar (29).

Este es, sin duda, el punto más delicado del *stage*. Confiarle al alumno simplemente los asuntos corrientes es predisponerle a considerar la función administrativa desde un punto de vista mecánico e inhumano. Entregarle desde el principio cuestiones graves y misiones de importancia, a más del peligro que representa su inexperiencia, contribuye a fomentar un orgullo de clase que hay que evitar por todos los medios. El jefe del *stage* debe proceder, pues, con mucho tacto, y buena parte del éxito de este primer año depende de él. Por ello en los primeros años de funcionamiento este sistema tropezó con muchas reticencias en muchos de los funcionarios elegidos como jefes de *stage*, que aún hoy perduran, si bien hay otros muchos cuya colaboración realmente entusiasta, año tras año, es ya tradicional.

Una observación demasiado minuciosa de la realidad y una actividad que a veces es muy considerable, llevarían a una suma de conocimientos y experiencias dispersos que carecería de valor formativo. Hace falta, además, un trabajo de reflexión por parte del alumno, y la Dirección de la E. N. A. aconseja a sus discípulos que lleven un diario de *stage*, con independencia de la preparación que han de hacer de su «Memoria» que sobre las misiones de su *stage* y las funciones en él desempeñadas han de redactar y entregar al dar comienzo el segundo año de estudios.

La relación entre director de *stage* y alumno plantea también algún problema. La Escuela escoge, entre los funcionarios que voluntariamente se ofrecen, aquellos que a su juicio son los más aptos para dar a sus tutelados la formación requerida. Pero no hay que olvidar que esta formación no es meramente técnica: hace falta que el funcionario sepa distinguir las buenas cualidades del alumno, las aliente y comprenda desde un principio su carácter y reacciones. Al final del *stage*, habrá de remitir a la Escuela un juicio muy preciso del alumno, en el que lo de menos es el trabajo que éste haya realizado y los conocimientos que haya podido adquirir (extremos que se valorarán con el estudio de su «Memoria» del *stage*), y lo que más interesa es su opinión sobre sus cualidades de carácter, sus aptitudes, los rasgos más salientes de su personalidad, con arreglo a un formulario cuidadosamente redactado (30). Cabe la posibilidad

(29) «Rapporta», p. 94.

(30) Este formulario, redactado de manera a facilitar al máximo la labor del jefe de *stage*, comprende siete apartados: en el primero se estudian los elementos externos: vigor físico, capacidad de trabajo, presencia y modales del alumno. En el segundo sus cualidades intelectuales: tipo de inteligencia (sintética-analítica-abstracta-concreta). En el tercero sus cualidades de carácter: firmeza, espíritu de iniciativa, sentido de la responsabilidad, tenacidad, voluntad de prosperar, aptitud de mando, autoridad, y si posee cualidades de creador, animador u organizador. En el cuarto apartado sus dotes morales y psicológicas: sentido del servicio al Estado, del interés general.

de que un excelente funcionario lleno de buena voluntad sea, sin embargo, incapaz de emitir un juicio semejante con cierta precisión. Es igualmente posible que las relaciones entre tutor y alumno no sean lo suficientemente cordiales por simples diferencias de carácter u opiniones, o que los subalternos, con los que tan a menudo tendrá que trabajar el alumno, no le acojan con la misma simpatía que el superior.

Todos estos delicados problemas se suelen evitar mediante el cuidadoso estudio de que es objeto por parte de la E. N. A. la afectación de cada alumno a un *stage*. De aquí el interés que se concede a las entrevistas de cada nuevo alumno con el Director de *stages* y el Director de la E. N. A. Sin embargo, ello no es suficiente, ni sería conveniente tampoco que el largo período de *stage* fuese de total ruptura entre el alumno y la Escuela. Sus relaciones prosiguen a través de un doble sistema de Memorias e inspecciones. Periódicamente (los días 31 de marzo, julio y octubre), el alumno remite a la Escuela una Memoria, en la que relata, respectivamente, su iniciación, su trabajo pleno y su impresión final del *stage*. Son pequeños documentos meramente informativos, supervisados por el jefe de *stage*, quien puede añadir sus observaciones si así lo desea. Sin embargo, La Dirección de la Escuela no deja de considerar también su redacción y sus características como un *test* secundario, pero no desdeñable, de la personalidad del alumno. Las visitas de inspección tienen lugar, por lo menos, una vez para los destinados a una Prefectura, y dos para los enviados a Africa del Norte; pero pueden ser más numerosas si las dificultades con que tropieza el alumno así lo requieren. Estas visitas son de inspección sólo del alumno, en modo alguno del funcionario a cuyo cargo está. Con este último, el director de *stage* o alto funcionario de la Escuela que le represente, estará en términos de visita de cortesía, y el intercambio de puntos de vista sobre el *stage* y el alumno se hace desde un plano de absoluta igualdad. Con el alumno, el inspector se esforzará en ganarse su simpatía y en obtener sus impresiones sinceras; no es frecuente que estas inspecciones de *stages* terminen con la modificación más o menos profunda de su desenvolvimiento, y a veces con

conciencia profesional, vocación al servicio público, puntualidad y asiduidad, discreción, lealtad, imparcialidad y objetividad, sentido de lo humano, etc. Los apartados quinto, sexto y séptimo, son los más importantes para las comparaciones entre los diferentes alumnos: el quinto se refiere a las aptitudes particulares (señalando la carencia de las mismas en su caso), para algunos puestos: órganos ejecutivos como prefectos o inspectores civiles de Africa del Norte, o bien órganos consultivos como el Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, etc., o de representación en el extranjero: diplomáticos y agregados comerciales, etc. El sexto es un apartado de más libertad para el jefe de *stage*, como resumen de sus apreciaciones y con las garantías máximas, o sea con toda severidad, ha de situar a su alumno en una de las siguientes categorías: excepcional, muy bueno, bueno, mediano y flojo.

una amonestación, que puede ser muy severa, del alumno que se haya hecho acreedor a ella.

De los dos *stages*, el más empleado y completo es el que tiene lugar en una Prefectura—o, según la Dirección de la E. N. A., «junto a un prefecto», entendiéndose que la relación personal con su jefe de *stage* es más importante para el alumno que la del territorio donde ha de desarrollar su *stage*—. El alumno está afectado al despacho del prefecto, y éste es su jefe de *stage*; su afectación al despacho del prefecto se hace por orden de este último, y puede revestir dos formas: en la primera, se le nombra jefe adjunto de Negociado o agregado, integrándose directamente en el *staff* prefectoral con una serie de asuntos bien delimitados a estudiar. En la segunda, se le afecta al despacho del prefecto, pero sin conferirle título—ni, por tanto, funciones propias—, con lo cual conserva mayor libertad de movimiento y también mayor independencia con relación a los colaboradores del prefecto, con los que, sin embargo, deberá estar siempre dispuesto a colaborar.

Cualquiera que sea la fórmula empleada, el *stage* de Prefectura tiene sobre los demás tres ventajas indudables: su continuidad, motivada por el hecho de que el jefe de *stage* es el mismo durante los diez meses de su duración; su complejidad, por cuanto no en vano una Prefectura es una auténtica reducción de un país, con sus problemas multiformes; la última ventaja reside en el hecho de que hayan sido hasta ahora los prefectos los que con mayor acierto hayan desempeñado su labor formativa.

El desarrollo normal de los *stages* en Prefectura suele seguir este esquema: en las primeras semanas, el alumno conserva una actitud pasiva, limitándose a observar la estructura de la Prefectura, con sus divisiones administrativas, papel de las Subprefecturas, etc., y a ponerse en contacto con el medio rural, que suele desconocer por completo. Habrá de trabar conocimientos entre los campesinos, y si es un departamento industrial, se interesará asimismo por los problemas obreros. Su conocimiento de la sociedad local se completará mediante el trato de la clase rectora, burguesía, artesanado, procurando encajar los problemas que encuentre dentro de los que afectan a todo el país, para no perderse en la complejidad de los mismos.

Igualmente asistirá a las reuniones del Consejo general de la Prefectura, en especial cuando se discuta el presupuesto, y durante un período de tiempo que oscila entre quince días y dos meses, permanece en una de las Subprefecturas, órgano de conexión entre los Ayuntamientos y el prefecto, cuyo papel suele ser menospreciado. Además, algunas de estas Subprefecturas están enclavadas en grandes centros industriales, cuyo conocimiento no deja de tener interés.

El conocimiento de los órganos territoriales concluye con una estancia en dos Ayuntamientos, donde puede estudiar los problemas municipales. Se elegirá a tal fin dos tipos extremos de municipio: la gran ciu-

dad, con sus servicios municipales en pleno desarrollo, y el pequeño lugar, en el que todo el peso de la administración puede ser llevado por el alcalde y el secretario. Si el alumno dispone de tiempo suficiente y lo desea, puede estudiar, además, el tipo intermedio de la población de unos cuantos miles de habitantes.

Simultáneamente con el estudio de los órganos administrativos territoriales, el alumno estudia los servicios más importantes, como son los financieros: particularmente se interesa en el estudio de un impuesto y en la organización de la tesorería prefectoral. También estudia los servicios agrícolas, las obras públicas, las de beneficencia, los centros de enseñanza y los medios de comunicación.

Es lógico que tantas materias diferentes produzcan cierta desorientación, y por ello se recomienda por la Escuela una observación metódica y un buen plan de estudios, que se deja, sin embargo, a la iniciativa del alumno. Por otra parte, en muchos casos habrá de limitarse a los rasgos más salientes, lo que pondrá a prueba el espíritu crítico del alumno. En términos generales, este primer período del *stage* es sólo el que proporciona las bases suficientes para permitirle participar ya activamente en las tareas administrativas, y no tiene que ser, pues, demasiado largo ni demasiado intensivo.

Al estar afectado al despacho del Prefecto, sus actividades como funcionario comienzan casi desde su llegada y van incrementándose conforme sus conocimientos del lugar aumentan. Empieza por informarse de asuntos concretos de poca importancia, de cuya tramitación y resolución se encarga, bajo la supervisión en los primeros momentos del jefe de negociado correspondiente o del mismo Prefecto. Pronto se le deja sólo para tales asuntos y se le encomiendan otros de mayor relieve; hasta representar al Prefecto en algunas ocasiones, y hacer declaraciones en su nombre: ésta será la primera vez que exprese en público las opiniones del Gobierno y es del mayor interés ver la soltura de sus declaraciones, su prudencia y su moderación. A la vez se va perfeccionando en el manejo de la «maquinaria» administrativa, y en casos excepcionales (huelgas, catástrofes, etc.), puede adquirir la experiencia preciosa de las medidas de urgencia para el día de mañana.

Las enseñanzas prácticas del *stage* culminan con el desempeño interino de un alto puesto de responsabilidad: por ausencia, enfermedad o más corrientemente vacaciones del titular (para lo cual los alumnos tienen el mes de vacaciones correspondiente, al final del *stage* y no en verano), se confía al alumno un puesto de jefe de negociado o de administración, y si el Prefecto tiene suficiente confianza en el alumno, puede llegar a confiarle la dirección de una subprefectura. Si este interinado es imposible, el Prefecto debe buscar un puesto igualmente activo: la solución adoptada en muchos casos consiste en confiarle el estudio completo de un asunto de alguna envergadura que obligue al alumno a compulsar opinio-

nes. redactar un proyecto o una memoria y proponer algunas soluciones al problema.

En algún caso es posible que el alumno llegue a tener conocimiento de datos confidenciales: es obvio insistir en que teniendo ya la consideración de funcionario, el secreto profesional le obliga a guardar la más absoluta reserva. Mencionarlos en sus comunicaciones o en su «memoria» del *stage* sería considerado por la Dirección de la Escuela como una falta de discreción seria, y la puntuación final de su trabajo se resentiría grandemente.

En conjunto, los resultados del *stage* de prefectura justifican las esperanzas que en él se habían puesto y que hacen sea el más utilizado de los tipos de *stage*. Hasta 1952, 305 de los 487 alumnos que desfilaron por la E. N. A. habían efectuado la totalidad o parte de su *stage* en una prefectura. En todos ellos se puede ver, en especial en el siguiente año, de enseñanzas teóricas, el valor que tenían los conocimientos adquiridos sobre el terreno y la experiencia dada por la actividad desarrollada para la comprensión justa y objetiva de los problemas y el acertado enfoque para su resolución (31).

Los otros *stages* tienen lugar en Africa del Norte: Argelia, Marruecos y Túnez. La proximidad de estos territorios y la repercusión que tienen sus problemas en el ámbito nacional hacen que entre todos los países de la Unión Francesa hayan sido ellos los elegidos para la formación de los funcionarios. No hay que olvidar que Argelia es administrativamente parte de Francia, mientras Marruecos y Túnez son sólo protectorados que reclaman con urgencia su total autonomía: de aquí que las condiciones de trabajo varíen de un lugar a otro, y que las enseñanzas que de estos *stages* puedan obtenerse, si no son tan completas como las de una prefectura, son, en cambio, mayores, políticamente hablando. La población que tiene que estudiar el alumno es de otra raza, habla otra lengua y muchas veces le es hostil. La E. N. A. recomienda a los alumnos la máxima objetividad y el mayor control sobre sí mismo posibles. En ningún otro caso puede hablarse mejor de «desarraigo» que en estos *stages*; y, desde luego, no son recomendables para toda clase de alumnos. Además, en estos *stages* el período de iniciación y de simple observación es más corto y casi inexistente: los alumnos son agregados a los administradores civiles de estos territorios, cuyas tareas son esencialmente de acción, y sus desplazamientos continuos; pero si esta administración es mucho más activa que la de una prefectura, por ejemplo, es también mucho menos perfecta y metódica. La

(31) No todas las prefecturas reciben alumnos de la E. N. A.: algunas —las menos— por hostilidad o desinterés de sus prefectos. Otras por su pobreza agrícola o industrial —o de ambos sectores—, que disminuyen grandemente el valor de los conocimientos que pudieran adquirir los alumnos. En justa reciprocidad hay otras que reciben anualmente hasta cinco o seis alumnos, ya que su desarrollo permite una labor simultánea de éstos en diferentes actividades, sin entorpecimientos.

formación de los alumnos saldría perjudicada en este aspecto, por lo cual ha sido preciso establecer un último *stage* a finales de año en uno de los altos puestos administrativos.

Aproximadamente la mitad de los alumnos de la E. N. A. pasan su año de *stages* en todo o en parte en Africa del Norte. Argelia y Marruecos son los más favorecidos; Túnez acoge menos alumnos.

No se exige a los alumnos el conocimiento del árabe, poniéndose un intérprete a su disposición. Sin embargo, muchos aprenden rudimentos de árabe vulgar para entenderse con los habitantes directamente. Este trato con la población es aquí más delicado y difícil que en Francia, y por ello se le concede menos importancia. El esquema de estos *stages* salvando las diferencias impuestas por la diversidad de los territorios, se compone de tres períodos bien definidos. El primero discurre en la capital —Argel, Túnez o Rabat— y es de carácter teórico: conferencias ilustradas con visitas y viajes cortos. Al cabo de un mes los alumnos son enviados a un puesto de inspección civil o a un municipio mixto, donde permanecen hasta finales de septiembre, en cuyo período cumplen algún pequeño *stage* de comparación. Por último, tiene lugar el *stage* mencionado en un escalón administrativo de importancia: en Argelia puede ser en una prefectura o en el Gobierno General; en Marruecos y Túnez, en la Residencia General.

El control de los alumnos por la E. N. A. se efectúa aquí por medio de un delegado especial en cada territorio, quien se encarga, además, de la organización práctica de los *stages* y procede a la distribución de los destinos de los alumnos de acuerdo con la E. N. A.

El resto de los *stages* ofrece poco interés. Ya hemos visto que salvo el caso excepcional de un alumno desplazado al Camerún, los *stages* en otros territorios de la Unión Francesa que no sean los de Africa del Norte no han podido llevarse a cabo por falta de medios financieros. En el extranjero tampoco parecen factibles por los mismos motivos y porque además los rectores de la E. N. A. estiman acertadamente que hay que conceder prioridad al estudio de los problemas locales por encima de los extranjeros; por ello una invitación del «Civil Service» británico fué aprovechada en beneficio de los alumnos de tercer año, y no de los de primero, a quienes iba dirigida. Los *stages* en el Sarre han desaparecido al evolucionar la situación política. Los *stages* en Alemania, organizados en época de total preponderancia francesa en su zona de ocupación, han sufrido una evolución profunda y son cada vez menos numerosos y más semejantes a los de Africa del Norte, y aunque la Dirección de la E. N. A. piense mantenerlos el mayor tiempo posible, no está muy lejana su desaparición.

La conveniencia de simultanear las enseñanzas que se reciben en las prefecturas y en Africa del Norte, ha llevado a la creación de los *stages* dobles. Los alumnos que hacen estos *stages* pasan cuatro meses y medio

en Africa del Norte y seis en una prefectura francesa. Tienen que ser alumnos de una gran capacidad de adaptación que los permita ponerse al corriente rápidamente y asimilar buen número de conocimientos y experiencias dispares en muy poco tiempo. Su examen de los problemas y de la organización administrativa de los diferentes puntos de *stage* es menos minucioso y profundo que el realizado por sus camaradas, pero, en conjunto, adquieren una visión más completa de los mismos y, sobre todo, tienen oportunidad de compararlos y hacer un balance de sus ventajas y desventajas, oportunidad de que carecen quienes invierten todo su *stage* en un mismo lugar.

La primera parte de los «*stages dobles*» tiene lugar en Africa del Norte, conjuntamente con los que están destinados a pasar allí todo su primer año de Escuela. El período de iniciación es común, y una vez terminado se separan de sus compañeros y permanecen en un puesto no muy alejado territorialmente y que sea suficientemente representativo del conjunto económico, social y administrativo del país. No se suele encargar a los alumnos de los «*stages dobles*» los trabajos de responsabilidad que han de realizar sus condiscípulos; sin embargo, no dejan de tomar parte activa en la administración y su *stage* no es en modo alguno teórico.

A comienzos de junio los alumnos vuelven a París, donde recibe las instrucciones pertinentes sobre sus nuevos destinos, para los que parten acto seguido. Durante seis meses permanecen en una prefectura, bien solos, y en este caso se les destina a una prefectura de mediana importancia, o en compañía de otros alumnos de la Escuela que cumplen su *stage* completo en una prefectura importante. La adaptación a este nuevo ambiente suele ser más rápida en este último caso; en general, no se advierte una diferencia excesiva entre los recién llegados y los que llevan ya varios meses en la prefectura, desde el punto de vista de la formación administrativa, y no es raro que uno de los primeros sea nombrado jefe de negociado interino. Sin duda, tiene menos experiencia que sus camaradas y el jefe de *stage* habrá de vigilarle desde más cerca, pero hasta ahora los resultados han sido satisfactorios.

El número de «*stages dobles*» ha ido creciendo desde su implantación hasta alcanzar el 25 por 100 de los alumnos. Ello es prueba de que sus ventajas compensan ampliamente sus desventajas. Sin embargo, no parece que esa proporción vaya a ser superada, no sólo porque los problemas que plantean los «*stages dobles*» a la Escuela son mayores y más arduos que los corrientes, sino también porque no todos los alumnos son capaces de ese doble esfuerzo de adaptación ni tienen la agilidad mental necesaria para obtener los más provechosos resultados de esta doble experiencia.

Antes de pasar al examen de la «memoria del *stage*» con que finaliza este primer año de estudios, hemos de considerar el caso especial de los alumnos enviados durante el curso del mismo a la Universidad de Grenoble.

Al estudiar el resultado de los exámenes de ingreso en la E. N. A. hemos visto cómo la formación de muchos de los aspirante, aun de los ingresados, dejaba bastante que desear. En particular, aquellos que por su puesto de ingreso se han visto afectados a otra sección de la por ellos solicitada se encuentran muy a menudo faltos de preparación idónea. Pero incluso en aquellos que obtuvieron plaza en su sección solicitada, es corriente encontrarse con esas deficiencias. Muchos de los que solicitan, por ejemplo, la sección de Asuntos Exteriores, lo hacen llevados por el hecho de su preparación anterior (licenciados en letras, historia y geografía, filosofía), que les da más probabilidades de ingreso en esta sección que en otras. Pero una vez ingresados, carecen de los conocimientos de Derecho Internacional o de Economía que han de constituir la base de sus ulteriores estudios. También hay que tener en cuenta a los Funcionarios que no poseen título superior o que aun poseyéndolo no suelen estar al nivel preciso para un normal desenvolvimiento de sus estudios, y hasta algunos cuya formación general es aceptable pero que presentan algunos vacíos en determinadas ramas que conviene corregir.

Este es el motivo por el cual desde 1947 el director de la E. N. A. tiene facultades para obligar, a aquellos alumnos que a su juicio lo precisen, a pasar hasta siete meses del primer año de estudios siguiendo los cursos que por encargo suyo organiza desde entonces el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Grenoble. El número de alumnos varía según el nivel medio de las promociones, y llegó a ser de un 24 por 100 en 1950, lo que motivó una reforma en los exámenes de ingreso encaminada a evitar en lo posible estas deficiencias. Desde entonces el porcentaje de los llamados «*stages* universitarios» ha disminuido sensiblemente, pero siguen siendo necesarios.

El director de la E. N. A. y el director de *stages* son los encargados de discernir, en sus conversaciones privadas con cada uno de los ingresados, quiénes son los que más necesitan de estos cursos. No todos tienen necesidad de asistir a las clases de Grenoble; en algunos casos el director de estudios traza un plan especial de estudios y lecturas a cumplir durante el *stage* normal, y para favorecer su cumplimiento se elige para el alumno un *stage* en una ciudad con Universidad o bibliotecas importantes. En los casos en que se adviertan mayores vacíos en su formación, se les envía a Grenoble.

Los cursos que allí se desarrollan varían con las distintas secciones de la E. N. A. Sin embargo, en todos ellos se concede gran importancia al Derecho Civil, principalmente la parte de obligaciones. En la sección de Administración General tiene, naturalmente, gran desarrollo el estudio del Derecho Administrativo, y la Economía Política en la Sección de Administración Económica y Financiera, pero también se hallan estas enseñanzas, aunque menos extensamente, en las demás secciones.

La elección de Grenoble se debe a ser una ciudad con Universidad y.

además, estación veraniega, con comunicaciones fáciles con París, lo que permite la supervisión de la Escuela cuando sea necesario. La labor de su Instituto de Estudios Políticos ha estado llena de aciertos y los resultados de sus cursos han sido plenamente satisfactorios.

Al final de su ciclo de estudios los alumnos sufren un examen bastante severo; la nota obtenida en este examen es la mitad de su nota de primer año de estudios. La otra mitad corresponde a la que merezcan por su «memoria del *stage*» y los trabajos que efectúan a su paso por la prefectura a que son enviados inmediatamente después de los cursos de Grenoble, durante cinco meses. Sin embargo, si la nota del examen final de los cursos de Grenoble fuese insuficiente, el Director de la Escuela puede, de acuerdo con su Consejo de Administración, obligar al alumno a repetir el primer año de estudios, uniéndolo a la promoción siguiente.

En cierto modo, la necesidad de estos cursos universitarios de Grenoble es una crítica indirecta del sistema de selección imperante en la E. N. A. Se ha querido valorar en más la madurez intelectual y las aptitudes individuales que los conocimientos específicos necesarios, y el resultado ha sido tener que sacrificar parte de las enseñanzas propias de la Escuela para salvar la falta de conocimientos.

Los *stages* terminan con la redacción por el alumno de su «memoria». El alumno es totalmente libre de escoger un tema, dentro de unos límites razonables; ante todo, el asunto tratado debe de ser un problema concreto visto y estudiado por él en su *stage*, y en modo alguno un trabajo abstracto o de pura erudición. Con la «memoria de *stage*» no se pretende el control de todo lo que el alumno haya realizado en su período de trabajo, o por lo menos no es éste el fin principal. Lo primordial es ver cómo el alumno es capaz de plantear un problema, investigar sus causas, llevar a cabo una encuesta y encontrar algunas soluciones, o sea, en definitiva, su aptitud para la función pública. Muy importante es que ese trabajo sea sintético y redactado de tal forma que sea inteligible por los legos en la materia, y, sin embargo, completo para su eventual utilización. Por ello se ha fijado una extensión máxima de 25 páginas, y son penalizados aquellos que sobrepasan esta extensión.

El sistema de libre elección del tema ha sido y sigue siendo criticado. La dirección de la Escuela aconseja a los alumnos que consulten con sus respectivos jefes de *stage* antes de tomar una decisión, y, desde luego, el alumno propone antes de comenzar a redactar un trabajo el tema del mismo al director de la E. N. A., quien puede rechazarlo. Pero aún así, las «memorias de *stage*» ofrecen el inconveniente de ser demasiado diferentes entre sí y abarcar muchos problemas heterogéneos, lo que, por un lado, las priva del interés general que podía ofrecer, y por otro, hace particularmente difícil la labor del tribunal en la perecuación de trabajos de índole tan diversa. Sin embargo, todavía no ha sido acogida la idea de

seleccionar cierto número de temas entre los cuales pudiesen escoger los alumnos el que más desearan.

Con relación a su lugar de *stage* se observa que los alumnos que fueron destinados a una prefectura escogen temas más concretos que los enviados a África del Norte o a Alemania, lo que por demás es lógico. Los alumnos que efectúan un «*stage* doble» pueden hacer su «memoria» sobre cualquiera de los lugares.

Mientras los alumnos cumplen el *stage*, la dirección de la E. N. A. les remite una nota detallada aconsejándoles sobre todos y cada uno de los puntos principales que han de integrar su trabajo.

La calificación de la memoria del *stage* se hace por un tribunal de tres miembros, totalmente independientes de la Escuela. Este tribunal no tiene otras bases para su decisión que la memoria y una nota del jefe de *stage* de cada alumno, meramente indicativa de las condiciones en se ha desarrollado su trabajo y la documentación y material empleados. Si el tribunal precisa algunas aclaraciones, puede reclamarlas del alumno. Los trabajos son entregados el día de la apertura de las clases del segundo curso y son calificados a continuación; pero las notas, entregadas en sobre cerrado al director de la E. N. A., no son conocidas hasta que el presidente del tribunal, a fines del segundo año de clases, abre ese sobre para proceder a la calificación final de los alumnos.

B. *El segundo año: estudios.*

Después de un primer año de prácticas, los alumnos pasan a un segundo año, esta vez de enseñanzas totalmente teóricas. Con él termina la formación de los alumnos como tales, puesto que a su final, y tras el examen correspondiente, cada uno es destinado a los distintos cuerpos, según la sección en que figure y su número de promoción, y en el tercer año en la Escuela no hacen sino adquirir la práctica precisa para su función concreta a desarrollar en el futuro.

El objeto de este año de estudios es aumentar los conocimientos de Administración de los alumnos para ponerlos al nivel de los altos funcionarios e incrementar las enseñanzas prácticas que obtuvieron en su *stage*, perfeccionando así su formación profesional. De lo primero se encargan los cursos de la Escuela; de lo segundo, los ciclos de conferencias por ella organizados.

Por otro lado, los alumnos están sometidos desde su *stage* —y aun desde su preparación para ingresar en la Escuela— a un lento proceso de especialización. Este proceso ha de acentuarse para culminar, a fines de este año, en la adscripción de cada alumno a su cuerpo correspondiente. Por tanto, los cursos que tengan la finalidad de aumentar la cultura general administrativa podrán ser en buena parte comunes, pero las confe-

rencias y otra parte de los cursos serán propias de cada sección. Estudiaremos primero los cursos comunes.

Los cursos comunes han de versar necesariamente sobre «los grandes problemas de la vida nacional e internacional contemporánea» (32). Son, por consiguiente, de formación general y no técnica. Las materias objeto de estos cursos son desarrolladas por funcionarios o profesores universitarios que sean competentes en su materia y tengan aptitudes pedagógicas suficientes. Son pocos los que dan sus clases durante varios cursos seguidos, pues el deseo de la Escuela es renovar constantemente su profesorado y los puntos de vista que en ella se expresan.

Además, conviene no olvidar que la Escuela evita cuidadosamente toda ingerencia en los cursos de la Facultad de Derecho o de los Institutos de Estudios Políticos, y no toleraría nunca que sus programas fuesen una repetición, aun parcial, de los de estos centros docentes. Por ello, aun cuando se encarguen a veces profesores universitarios de sus cursos, son siempre escogidos entre aquéllos que a más de sus funciones docentes hayan desempeñado otras estrictamente relacionadas con la materia que han de explicar, y también por este motivo se comprende que sean más numerosos los profesores-funcionarios, personas con conocimiento directo y vivo de los problemas que han de tratar, que los profesores-universitarios, aun con la salvedad que acabamos de hacer.

—(Las materias objeto de estos cursos son bastante numerosas y comprenden el estudio de los problemas económicos, financieros, sociales, laborales, demográficos, de defensa nacional y de la Unión Francesa y comunidades similares, a más de la política exterior, de la ciencia y de la técnica administrativa del Estado, de los sistemas políticos en relación con la libertad individual y de la filosofía política. Pero la amplitud de estos temas, y el deseo de diferenciarse de otros centros docentes, hace que sean considerados desde un punto de vista particular y bien definido; de cada materia se escoge un tema preciso y se estudia detenida y profundamente. Generalmente, se procura seleccionar temas poco conocidos, por ejemplo, las diferentes reacciones en el extranjero ante un problema dado, lo que permite llenar un vacío de la formación de los alumnos y establecer, además, comparaciones entre las diferentes potencias mundiales y Francia (33).

En fin, de estos cursos comunes es evitar que los alumnos lleguen a

(32) Decreto de 2 de junio de 1947, modificando el de 9 de octubre de 1945.

(33) He aquí algunos de los cursos seguidos en 1950 y 1951. La evolución política reciente del sudeste asiático. El problema de las personas desplazadas. Datos políticos, económicos, sociales y demográficos de los problemas de la unidad europea. Influencia respectiva de las Asambleas y los Gobiernos sobre la conducta de los asuntos públicos en los estados modernos. Problemas económicos y financieros que plantea la política de gastos públicos y reconstrucción de Francia. etc. (Este último curso, por el actual primer ministro francés Mendès-France.)

especializarse con exceso en sus respectivas secciones. Por ello se insiste en que el curso sobre problemas económicos está dirigido a los alumnos de las otras secciones más que a los de Administración Económica y Financiera; en que el de política exterior interesa más a los alumnos de Administración General, Financiera o Social que a los de Asuntos Exteriores, etc. Sin embargo, los alumnos suelen interpretarlo de otro modo: los que pertenecen a la sección en donde estudian o han de estudiar más a fondo ese problema u otros similares, suelen ser los más interesados, mientras que aquellos que saben que en el examen no van a tener que contestar a temas de esa índole, suelen prestarles mucha menos atención.

Los cursos tienen una duración que oscila entre seis y veinte horas de clase; rara vez sobrepasan esta cifra y nunca son inferiores a la primera. De este tiempo ha de consagrarse por lo menos una quinta parte a discusiones y preguntas entre los alumnos y el profesor. Los horarios se estudian de manera que por un reparto racional de los distintos cursos los alumnos no tengan más de cuatro horas semanales de clases comunes.

Existen otros cursos comunes con carácter totalmente diferente: son los dedicados al estudio de Africa del Norte y sus problemas. Al estudiar los *stages* hemos visto que la mitad de los alumnos tienen ocasión de invertir todo o parte de su *stage* en esta región. La otra mitad queda, en este aspecto, en franca inferioridad, aumentada por el hecho de que normalmente ninguno sabe gran cosa sobre la materia al ingresar en la E. N. A.; por otra parte, en cada sección se estudian los problemas de Africa del Norte con una profundidad y una precisión que hacen necesarios unos conocimientos básicos de que carecen por completo quienes no tuvieron la oportunidad de ir allí.

Con estos cursos se pretende enmendar esta deficiencia. Son clases más «universitarias» que las anteriores y constan de tres cursos: el primero trata de los elementos históricos de los problemas del Islam; el segundo, de los grandes rasgos de geografía física, humana y económica de Africa del Norte, y el tercero, de elementos de sociología musulmana. Además, los alumnos tienen en el examen final una pregunta sobre derecho público y privado musulmán, de cuya preparación han de ocuparse personalmente. Los alumnos que hayan efectuado su *stage* aun si sólo es parcialmente, en Africa del Norte, no tienen necesidad de asistir a estos cursos, aun cuando muchos asistan voluntariamente. En cambio los demás alumnos tienen la obligación ineludible de asistir, no existiendo para estos cursos la posibilidad de solicitar dispensa, que cabe en otros cursos comunes.

Estas dispensas son consecuencia de la heterogeneidad de los alumnos. Los conocimientos de un licenciado en letras hacen que algún curso sea superfluo para él, y lo mismo cabe decir del procedente de un Instituto de Estudios Políticos, de un licenciado en derecho, etc. Por igual motivo,

un alumno, funcionario antes de su ingreso en una Administración de Hacienda, puede ser dispensado de asistir a un curso sobre una materia que conoce sobradamente. Los alumnos pueden pedir dispensa de cursos hasta un total de sesenta horas de clase, algo menos de la mitad de los cursos comunes; claro es que estar dispensado de asistir a un curso no significa verse libre de sufrir a finales del año el examen correspondiente.

Los resultados obtenidos con estos cursos comunes, aparte los dedicados a Africa del Norte, cuyo éxito es indudable, son bastante desfavorables. Los alumnos antiguos funcionarios se muestran un poco recelosos ante un tipo de clases que les recuerda demasiado, a pesar de su diferencia, las clases del colegio diez o quince años atrás. Muchos han perdido la costumbre de seguir con atención las explicaciones de un profesor; otros que ingresaron en la administración con el bachillerato y el programa de la oposición aprendido de memoria como todo bagaje intelectual, tienen que hacer un auténtico esfuerzo de adaptación que prefieren reservar para las enseñanzas que consideran más directamente útiles. Por lo que respecta a los estudiantes, el director de la E. N. A. se lamenta de su falta de voluntad en seguir al profesor, en tomar notas y en reflexionar sobre los problemas con algún detenimiento. A pesar de todos estos inconvenientes, a pesar de lo difícil que es encontrar profesores que reúnan las condiciones requeridas, la dirección de la E. N. A. cree que las enseñanzas de estos cursos siguen siendo necesarias y que sus problemas no son propios de la E. N. A., sino del sistema de enseñanza superior vigente (34).

-Al observar la dirección de la E. N. A. el fracaso de los cursos comunes en interesar a los alumnos de cada sección en la materia de las demás secciones, y con el deseo constante de evitar desde tan pronto la especialización excesiva de los alumnos, creó un ciclo de conferencias sobre cuya finalidad no cabía llamarse a engaño. Este ciclo de conferencias, de treinta y ocho horas de duración total, consta de tres series, dos de quince horas y una de ocho, respectivamente sobre asuntos jurídicos y administrativos, económicos y sociales. La particularidad de estos ciclos es que son obligatorios para aquellos que no pertenecen a la sección de que tratan las conferencias: los alumnos de la Sección de Administración general se ven obligados a asistir sólo a las conferencias sobre temas económicos y sociales; los de la sección financiera, a las de temas jurídico-administrativos y sociales; los de la sección social, a las dos primeras series de conferencias, y, por último, los de Asuntos Exteriores deberán asistir a todas. Los resultados de las llamadas «conferencias intersecciones» han sido satisfactorios, y en particular se ha conseguido que los alumnos de las secciones que no sean la de Administración General adquieran una cultura

(34) «Rapport», pp. 160 y ss. El sistema actual de las Facultades francesas consiste en editar los apuntes de cada lección que los alumnos aprenden de memoria sin asistir a las clases, lo que a la larga produce los perniciosos efectos mencionados, que no son los únicos. Tampoco es Francia el único país aquejado por este problema.

jurídica de la que, al parecer, carecían, cuando no sentían hacia ella cierta hostilidad (35).

Las enseñanzas propias de cada sección consisten en «trabajos de conferencias» y cursos de sección. En el examen final —examen definitivo de clasificación— que tiene lugar al final de este segundo año, una de las pruebas consiste en una exposición oral de un cuarto de hora de duración seguida de veinte minutos de conversación con el tribunal, sobre un tema de un programa prefijado por la Escuela. La preparación de esta prueba se hace mediante los llamados «trabajos de conferencias», que son considerados como los más originales e interesantes de todos los que tienen lugar en este año. Estos trabajos tienen además el más alto valor formativo, no sólo intelectualmente, sino desde un punto de vista profesional, al consistir en actos que tendrán que realizar desde el comienzo de sus actividades públicas y en los que la experiencia es el mejor maestro. Los «trabajos de conferencias» constan de exposiciones orales y también de trabajos escritos. Los trabajos orales no son esencialmente distintos de los bien conocidos ejercicios consistentes en preparar por el alumno un tema y desarrollarlo verbalmente ante su profesor y sus camaradas. La diferencia reside sobre todo en los profesores encargados de estos trabajos. Antes de existir la E. N. A., cada oposición tenía sus preparadores, altos funcionarios de los cuerpos respectivos. Hoy la E. N. A. escoge los profesores con un criterio más amplio, de manera que ningún aspecto de cada cuestión quede fuera del alcance de los alumnos. Para ello los profesores son elegidos en tres sectores diferentes: uno de ellos es, como en el sistema antiguo, los grandes cuerpos a los que serán destinados los alumnos a final de curso. Pero también hay profesores de la Administración central que se encargarán con preferencia de los asuntos técnicos, y universitarios, que examinarán los problemas generales. Por ejemplo, la sección de Administración General tendrá tres profesores de conferencias por cada grupo que de éstas haya (y en esta sección hay uno sobre temas constitucionales, administrativos y judiciales, y otro sobre temas económico-financieros), y los encargados del grupo primero serán un jefe de Administración del Ministerio del Interior, un miembro del Consejo de Estado y un catedrático de Derecho Público.

La importancia que tiene la selección de los profesores es obvia: puede decirse que de ella depende el éxito o el fracaso de la promoción. Conseguir un profesorado homogéneo con personas de procedencias tan dispa-

(35) He aquí algunos temas de conferencias en el año 1951: los poderes de la administración: extensión y límites; sanciones en caso de abuso del poder (límites respectivos de la ley, del decreto, de la orden; teoría y práctica de los actos administrativos individuales y reglamentarios y de su contencioso). La práctica de las delegaciones de competencia. Los diversos tipos de economía planificada. Hacienda pública y Economía Nacional. La seguridad social. Fines. Modos de realización. Rasgos esenciales de su organización administrativa y financiera.

res es prácticamente imposible; por lo demás, si sus diferencias de criterio no alcanzan cierto grado, son favorables al permitir a los alumnos compulsar opiniones distintas y contribuir indirectamente al desarrollo de sus puntos de vista personales, aunque muchos se quejen de que no pueden conservar una línea uniforme de conducta al tener que plegarse a los pareceres diferentes de cada profesor.

La conexión entre profesor y alumno ha de ser íntima, y este último debe estar por completo entre las manos del profesor. Este debe cuidar todos los detalles de cada conferencia, desde el tema de la misma hasta la manera de ser leída por el alumno. El tema puede circunscribirse a un punto concreto del programa, pero tiene más valor educativo cuando se refiere a varios temas y aun a varias disciplinas; cuando, por ejemplo, es un asunto mixto de Derecho Constitucional y Administrativo, de Geografía Económica y Relaciones Internacionales, etc. Dentro de estos temas, que obligan a un trabajo de síntesis nada fácil, debe guardarse cierto equilibrio entre los de índole teórica, que ponen de manifiesto el grado de conocimientos y el dominio que se tiene de los mismos, y los de carácter concreto, generalmente temas de actualidad, en los que es más importante demostrar sentido común, objetividad y aptitud para hallar una solución aceptable y para defenderla si es preciso (36).

Las conferencias, generalmente de quince minutos de duración, aunque pueden llegar, por excepción, a media hora, son preparadas por el alumno durante ocho o quince días. Es importante el hecho de que se ciña al tiempo de duración señalado, porque en el examen se lo exigirán así, y que utilice sólo un breve plan de la misma al exponerla, en lugar de llevarla escrita por entero. Las correcciones del profesor no serán sólo de fondo, sino de forma, para procurar la máxima claridad en la exposición de los temas, insistiéndose en la conveniencia de seguir el modelo «introducción-desarrollo en tres partes y conclusión». Si lo cree necesario el profesor puede dar alguna clase teórica, aunque en principio no es ésta su misión, y también puede pedir a algún alumno una conferencia

(36) Es imposible transcribir aquí, ni aún parcialmente, los extensos programas en los que se basan estos trabajos, que a más de ser muy amplios para permitir una selección de los más interesantes, a juicio de los profesores, varían cada año para que su actualidad sea siempre viva. A título de ejemplo, diremos que en 1951 la Sección de Administración Económica y Financiera tenía dos series de conferencias: una sobre asuntos económicos y financieros y otra sobre las iniciativas privadas y pública y asuntos afines. A su vez, la primera serie tenía dos apartados: el referente a problemas económicos y el de problemas de gestión financiera, y el primer apartado se estudiaba desde los puntos de vista internacional (p. ej., Plan Schuman. Uniones Aduaneras franco-italiana y Benelux), nacional (la política económica y financiera de las grandes potencias, y Bélgica desde 1939, y en particular en la post-guerra) y francés, con el examen de algunos problemas económicos del país. Para más detalles, V. «Rapport», pp. 484 y ss.

improvisada en algunos minutos sobre un tema que no exija, claro es, excesivos conocimientos ni documentación que no podría consultar.

La importancia de estos trabajos dentro del plan de estudios de la E. N. A. se pone de relieve por la amplitud con que los horarios los registran: a pesar de la penuria de tiempo de que se quejan los directores de la Escuela, no han querido dedicar menos de tres sesiones de dos horas cada una, por semana. Con esta precuencia cada alumno tiene que preparar al año de diez a quince conferencias, y los alumnos suelen considerar excesivo el trabajo que ello representa.

También son los profesores de conferencias quienes piden a sus alumnos a lo largo del año siete trabajos escritos, de los cuales dos o tres hechos en las mismas condiciones que el examen final. De estos siete trabajos cuatro son sobre temas generales, procurando sean lo más semejantes posible a los que suelen ser elegidos por el tribunal en los exámenes finales, y los otros tres consisten en la redacción de un documento administrativo, ejercicio que se encuentra igualmente en el examen final. La corrección de estos ejercicios y su puntuación se hará de acuerdo con las normas que siguen los tribunales de examen, y se dedica una clase extraordinaria para su corrección ante los alumnos, señalándose los defectos de cada ejercicio y devolviéndose los ejercicios corregidos a sus autores. Por último, son también los profesores de conferencias quienes han de iniciar a los alumnos en el trabajo de equipo, o de comisión, en las encuestas e investigaciones no sólo bibliográficas, sino mediante el trato directo con las personalidades precisas, como preparación a lo que habrá de ser buena parte de su trabajo en el tercer año.

Los resultados dados por estos trabajos de conferencias son satisfactorios en todos sus aspectos, en especial si se comparan con sus antecedentes inmediatos, o sea los que tenían lugar para cada oposición. Hay un punto, sin embargo, que es desfavorable en esta comparación: antes de existir la E. N. A. se había establecido en los grandes cuerpos administrativos la costumbre de aliviar de gran parte de sus funciones habituales a los miembros de estos Cuerpos que se dedicaban a la formación de los opositores, lo que permitía a los mismos disponer de casi todo su tiempo para esta misión. En la actualidad la E. N. A. ha fracasado en todos sus intentos para obtener de los Cuerpos o de las Administraciones centrales disposiciones análogas. La eficiencia del trabajo de muchos de los profesores se halla, por este motivo, muy disminuída, y en algunos casos al ser nombrados para cargos de más responsabilidad, generalmente gubernamentales, en pleno curso, sus actividades en la Escuela se resienten en gran medida con grave perjuicio de los alumnos.

Los cursos de sección completan las enseñanzas de los trabajos de conferencias, a la vez que permiten reducir el campo de aplicación demasiado extenso de éstas. Aunque pueden variar de un año a otro, existe, sin embargo, la tendencia a que esta variación sea dentro de unos temas

prefijados. Su importancia ha crecido por el hecho de que los alumnos les conceden mucho más interés que a los cursos comunes, lo que se explica fácilmente. Sin embargo, tampoco se considera conveniente incrementar estos cursos en perjuicio de los comunes, porque en el tercer año de la Escuela los alumnos están sometidos a un régimen de total especialización que sería pernicioso iniciar desde el segundo curso.

La organización de las clases y la elección de los profesores para estos cursos son en todo similares a las de los cursos comunes, y a lo dicho en éstos nos remitimos. Los temas favoritos hasta ahora son: para la Sección de Administración General, la estructura y organización del Estado, y el estudio de lo contencioso-administrativo. Para la Sección de Administración Económica y Financiera, las finanzas y la contabilidad pública; los intercambios comerciales, aduanas y comercio exterior. Para la Sección de Administración Social, la política sanitaria de los Estados modernos, los problemas de la mano de obra y la seguridad social, y para la Sección de Asuntos Exteriores, el Derecho Internacional Público, los organismos internacionales y la historia de las relaciones internacionales desde 1919.

Las notas obtenidas en los ejercicios de este segundo año cuentan en la clasificación final, junto con las notas de *stage* (entre las que figura la de la «memoria de *stage*»). La media de estas notas entra en una quinta parte de la notación final (otra quinta parte está reservada a las notas del *stage*, y el resto a la nota del examen).

El sistema de notación es, pues, bastante complicado. Las notas de ejercicios comprenden las obtenidas en los trabajos de conferencias y ejercicios escritos efectuados más las notas de las conferencias intersecciones, pero el coeficiente varía entre unas y otras, sin seguirse un criterio único para las distintas secciones. Por ejemplo, la nota media se obtiene en la Sección de Administración general multiplicando por 4 la media de notas obtenidas en los temas constitucionales, administrativos y judiciales; por 2, las obtenidas en los temas económico-financieros, y por 1, las de las conferencias intersecciones. En la Sección de Administración Económica y Financiera los coeficientes son 7 y 5 para los trabajos de sección y 2 para las conferencias intersecciones. En la Sección Social son, respectivamente, 7, 4 y 3, y en la de Asuntos Exteriores, 5, 3 y 2. A esta nota media había que agregar la nota de asiduidad, obtenida por una reducción de una décima de punto por falta de asistencia no justificada, y que entraba en una quinta parte para formar la nota media del curso, que a su vez era quinta parte de la nota definitiva que determinaba la clasificación final de los alumnos (37).

(37) El complicado sistema de coeficientes, por demás típico de la enseñanza francesa, se debe al deseo de establecer una jerarquía entre las diferentes asignaturas. Dado que cada sección tiene ejercicios distintos corregidos por profesores diferentes, la perecuación precisa para que todos lleguen al examen final con unas notas de curso lo más equivalentes posibles de una sección a otra, es obra del Director de Estudios

Concluiremos con los cursos de segundo año mencionando la existencia de clases de idiomas, puesto que en el examen final existe una prueba de idioma moderno para todos los alumnos de todas las secciones salvo de Asuntos Exteriores, donde es preciso saber dos idiomas y se pueden solicitar (lo que no es posible en las demás secciones) pruebas voluntarias de varios más. Estos cursos son de organización difícil por los conocimientos varios que suelen tener los alumnos: mientras los que eran ya funcionarios no pasan por ningún examen de idiomas, y por consiguiente pueden no conocer ninguno, existen estudiantes que son profesores de uno o más idiomas. Por ello ha habido que dividir las clases en tres grupos, según los conocimientos de cada uno; pero los grupos así formados, suficientes en algún idioma (inglés y alemán) eran demasiado pequeños en otros. Se ha recurrido entonces a las clases de idiomas organizadas por el Instituto de Estudios Políticos de París para solventar este problema.

También hay clases obligatorias de educación física, que los alumnos pueden sustituir por clases de equitación o esgrima. El régimen de estas clases es el normal y no merece estudio más detenido.

C. Examen final y destino de los alumnos.

El examen final, recientemente modificado, se compone de tres ejercicios escritos y otros tantos orales (38). El primero y más importante (coeficiente 3), común a todas las secciones, consta de ocho ejercicios en dos sesiones de cuatro horas: dos de estos ejercicios son sobre temas constitucionales y administrativos, otros dos sobre temas económicos y financieros, otros dos sobre asuntos sociales, sanitarios y demográficos, y los dos últimos sobre temas de relaciones internacionales y de derecho internacional público.

El segundo ejercicio consta de una composición en seis horas con tema propio para cada sección o común como máximo a dos secciones.

El tercer ejercicio consiste en la redacción en seis horas de un docu-

de la Escuela, quien, a partir de la lectura de los diversos ejercicios más representativos de cada sección, propone a los profesores, después de cada trabajo, un aumento o disminución de las notas de su sección, de manera que no haya sensibles diferencias entre éstas.

En cuanto a la nota de asiduidad, instaurada por el creciente número de ausencias a las clases teóricas (no tanto a las conferencias o trabajos orales), ha cumplido su misión, pese a la escasa repercusión que puede tener en la suma de puntos final. Sin embargo, se estimó que su abolición y sustitución por un sistema más simple era deseable (V. «Rapport», pp. 189 y ss.), y ha sido suprimida pura y simplemente en 1953.

(38) Las modificaciones introducidas en 1953 en este examen son, en conjunto, las que solicitaba el director de la E. N. A. en su *Rapport* (v. pp. 263 y ss.) y han sido introducidas por decreto de 9 de junio de 1953.

mento administrativo, diferente para cada sección. Estos dos últimos ejercicios tienen 2 de coeficiente.

El criterio seguido es el de equilibrar en importancia los conocimientos comunes y los específicos de sección, aunque manteniendo una ligera diferencia en favor de estos últimos. El primer ejercicio, verdaderamente amplio, se basa en los cursos comunes y en las conferencias intersecciones; claro es que los alumnos de cada sección harán los dos temas que versen sobre materias de cada sección, mucho mejor que los seis restantes, sobre asunto de las otras tres secciones, con el resultado final de una igualdad absoluta de condiciones, y una situación ventajosa para quienes hayan seguido de cerca los cursos comunes y las conferencias intersecciones. Igualmente queda facilitado el trabajo de perecuación del tribunal, sin necesidad de acudir a un tema único para todas las secciones, como venía ocurriendo antes, lo que era muy criticado.

En el segundo ejercicio interesa determinar los conocimientos que del programa de su sección tienen los alumnos; el hecho de que se toleren materias comunes a dos secciones no representa una excepción a este deseo, pues los programas de las distintas secciones tienen puntos comunes, aunque considerados desde puntos de vista diferentes. Por ejemplo, los programas de las secciones de Administración General, Asuntos Exteriores y Asuntos Económicos tienen una parte dedicada a problemas económicos y financieros y no es difícil hallar problemas tratados simultáneamente en varias secciones. Existe, indudablemente, un forcejeo entre la dirección de la E. N. A., que quiere pruebas diferentes para cada sección, realizando «a posteriori» el trabajo de perecuación, y los tribunales de exámenes, que buscan siempre salir del paso con temas de carácter general que sirvan para todas las secciones.

El tercer ejercicio, existente desde la creación de la E. N. A., consiste en la redacción de un documento administrativo: memoria, circular, sentencia, conclusiones, proyecto de ley, decreto u orden, si es preciso con examen del expediente correspondiente. Se trata ya no sólo de ver los conocimientos teóricos, sino de compulsar los adquiridos durante el *stage* de primer año; posiblemente sea éste el ejercicio más completo del examen.

Las pruebas escritas han sido objeto de críticas bastante duras, que han tenido como resultado aumentar progresivamente la importancia de las orales. En un principio consistían éstas en la prueba de idiomas y la exposición de un tema durante quince minutos, seguido de otros quince de conversación con el tribunal. El alumno disponía de tres cuartos de hora para la preparación del tema. El tiempo de conversación con el tribunal fué más tarde aumentado a veinte minutos. Aun así se quejaban los rectores de la E. N. A. de que no se tomaban en cuenta suficientemente las cualidades humanas del alumno, que, en definitiva, eran las

que interesaban, puesto que sus conocimientos se habían puesto ya a prueba en los ejercicios escritos.

Recogiendo esta opinión, una nueva prueba oral ha sido añadida mientras la anterior volvía a sus antiguas características: quince minutos de exposición y quince de interrogación, si bien el tiempo de preparación se aumentaba a una hora. Esta prueba tiene como base un tema del programa de cada sección, y se especifica que los quince minutos de interrogación por el tribunal estarán dedicados a ese programa. Así se disminuyen las posibilidades de buena o mala suerte individual al poder pasarse revista a todo el programa, se tienen una más exacta idea de los conocimientos del alumno y sin embargo sigue siendo posible estudiar sus características humanas a partir de su manera de exponer los hechos, su rapidez de reaccionar, el dominio sobre sí mismo, y sobre todos sus conocimientos, etc.

Pero al margen ya de todo programa, una nueva prueba prevé una interrogación y conversación con el tribunal de media hora de duración. El carácter de esta prueba es bien preciso: a partir de una interrogación sobre un punto cualquiera que puede ser incluso la opinión del alumno sobre un asunto de actualidad, se desenvuelve una conversación al modo de las «interviews» británicas. La prueba tiene idéntica finalidad que la segunda prueba de admisión de los exámenes de ingreso (v. página 245), aunque su punto de partida sea diferente, y es de esperar que tenga más éxito en su realización que esta última.

La última prueba es la de lengua extranjera: tiene, como la anterior, un coeficiente de 2, mientras la primera lo tiene de 3. El resultado es, como puede verse, un equilibrio en la puntuación de las pruebas escritas y las orales, salvo para los alumnos de la Sección de Asuntos Exteriores, que por tener dos pruebas de idiomas (y aun más si se presentan a otras facultativas) ven roto este equilibrio en favor de las pruebas orales. Los exámenes de idiomas constan de una versión, un tema y una conversación de diez minutos (para el árabe no se exige la conversación). El nivel de conocimientos corresponde al que se exige para el título de profesor de idiomas correspondiente, aunque con un sentido más práctico y menos literario o filológico. Para los alumnos de Asuntos Exteriores es obligatorio que uno de los idiomas sea el alemán o el inglés, y el otro el que de estos dos no se haya elegido como primer idioma, o en su lugar el italiano, español, ruso, portugués o árabe. Los alumnos de las demás secciones pueden presentar cualquier idioma.

La constitución de los tribunales ha sido igualmente modificada. Hasta 1953 el sistema era mixto: se elegían un presidente y cuatro vocales, entre personalidades que por su competencia o trabajos especiales estuviesen especialmente indicados para ello y cuya misión era revisar las notas de los ejercicios, que eran corregidor por tribunales propios de cada sección. Se tenía así asegurada la competencia de los correctores y la per-

ecuación de las notas, puesto que aun en el caso de que un tribunal de sección se negase a enmendar las notas que había puesto en beneficio de esa perecuación, al estar en minoría (4 frente a 5) ese tribunal común se vería obligado a aceptar el acuerdo de la mayoría.

Sin embargo, la dificultad de encontrar miembros aptos para el tribunal común y la lentitud que la discusión de las notas llevaba consigo ha motivado la supresión de este tribunal doble. Desde ahora el tribunal único se compone de un presidente y seis, ocho o diez miembros elegidos entre los cuerpos, administraciones o servicios para los que prepara la Escuela, si bien uno de sus miembros puede ser elegido por otros motivos, y aunque no sea funcionario. Este tribunal único corrige todos los ejercicios; al final, una vez establecidas las notas y los coeficientes de cada prueba, el presidente abre los pliegos donde se contienen las notas de *stage* con la memoria del mismo y las notas del curso. La media de la primeras y de la memoria de *stage* (que entra en una cuarta parte en la determinación de esta nota) es multiplicada por 10; también por 10 se multiplica la media de notas por curso, y por 30 la media del examen final. A continuación se efectúa la clasificación interna de cada sección, y luego la clasificación general de la promoción (que carece de valor práctico).

En el caso de igualdad de puntuación entre dos alumnos (que se da difícilmente, debido a la complejidad del mecanismo de puntuación), el tribunal los convoca por separado y los interroga durante quince minutos, decidiendo su clasificación al final. El tribunal no puede declarar a un alumno no apto para todas o parte de las carreras a que prepara la Escuela sin escuchar, en presencia del interesado, al director de la Escuela, al director de los *stages* y al director de estudios y hasta, si lo cree preciso, a los funcionarios con quienes verificó el *stage* el alumno. El alumno declarado no apto a ninguna de las funciones a que prepara la Escuela puede, si el tribunal lo cree pertinente, ser nombrado secretario de administración; también puede el tribunal sustituir la declaración total de inaptitud por una declaración obligándole a repetir el segundo año de estudios. De hecho estos casos no se han dado sino en rarísimas ocasiones desde la fundación de la E. N. A.

A continuación tiene lugar la afectación de los alumnos a sus respectivas carreras, para lo cual hace falta, en primer lugar, saber el número de vacantes que ofrece la Administración. Estas vacantes han sido calculadas «grosso modo» dos años antes al fijar el número de alumnos admisibles; ahora se trata de efectuar el reparto de esas vacantes. La lista de las mismas no suele llegar hasta los cinco o seis meses después de finalizados los exámenes (cuando se saben, se hacen públicas y unos días después los alumnos son convocados y por orden de clasificación general van seleccionando su carrera, en función de la sección a la que pertenecen, salvo lo que respecta a las carreras comunes (véase pág. 257). Los prime-

ros de esta promoción tienen, pues, todas las vacantes mejores a su disposición, mientras los últimos se ven obligados a aceptar destinos que no suelen despertar gran entusiasmo. Si alguien rehusa escoger su carrera dentro de sus posibilidades, se le considera dimisionario, lo que le pone en la obligación de devolver todos los sueldos e indemnizaciones que haya recibido desde su ingreso en la E. N. A. y le prohíbe gozar de la condición de Antiguo Alumno de la Escuela.

Inmediatamente después de haber sido afectados a sus futuros cargos, los alumnos firman una promesa de estar un mínimo de diez años al servicio del Estado. Quienes se nieguen a ello adquieren, «ipso facto», la cualidad de dimisionario, con las mencionadas consecuencias (39). Una vez firmado este compromiso, una orden del Presidente del Gobierno los afecta a las carreras respectivas. El nombramiento definitivo no tiene lugar hasta el final del tercer año de Escuela.

Las estadísticas de las nueve promociones que hasta primero de octubre de 1953 habían terminado el segundo año de la Escuela, muestran que los grandes cuerpos del Estado y algún Ministerio son los destinos más solicitados. Prescindiendo de los alumnos de la sección de Asuntos Exteriores, cuyas posibilidades de elección se hallan limitadas de hecho a su carrera propia de sección (secretario de asuntos exteriores y agregado comercial de segunda) (40) y para los que no se plantea, pues, problema alguno, nos quedan como carreras más solicitadas la administración central del Ministerio de Hacienda (84 vacantes ocupadas) y la Inspección General de Hacienda (47 vacantes), la primera solicitable sólo por los alumnos de la sección económico-financiera y la segunda por los de todas las secciones excepto la de Asuntos Exteriores. La carrera favorita de los alumnos de la Sección de Administración General es la de administrador adjunto al Ministerio del Interior (44 vacantes ocupadas), y la de los alumnos de la Sección Social, el mismo cargo en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con 17 vacantes ocupadas. La

(39) A propuesta del director de la Escuela, previa audiencia de su Consejo de Administración, el Presidente del Consejo de Ministros puede, sin embargo, ordenar que la dimisión de un alumno no tenga otra consecuencia que la de dejar sin valor sus estudios en la E. N. A. Las dimisiones son, por otra parte, muy escasas: entre 1945 y 1952 se habían dado tres casos únicamente.

(40) Los alumnos de la Sección de Asuntos Exteriores pueden entrar también en el Consejo de Estado, en la Administración civil de Argelia o en la Inspección civil de Marruecos y Túnez, pero lo lógico y normal es que prefieran las carreras propias de Asuntos Exteriores, y entre éstas las de Secretario de Asuntos Exteriores más bien que la de Agregado comercial. La costumbre ha cobrado tal fuerza que cuando dos alumnos de esta sección hicieron en 1950, uso de su derecho a ingresar en el Consejo de Estado, un alumno de otra sección, que no pudo hacerlo a causa de que estos dos colmaron las plazas ofrecidas, creyó tener motivos suficientes para dimitir e incoar el recurso contencioso correspondiente, que en 1952 se hallaba aún pendiente de resolución.

inspección civil de Marruecos y el Consejo de Estado, abiertos a los alumnos de todas las secciones, han tenido, respectivamente, 40 y 35 solicitudes, y el Tribunal de Cuentas, accesible a los alumnos que no sean de Asuntos Exteriores, 37.

En el otro extremo están cuerpos como la administración de la Radiodifusión y Televisión francesa, la Secretaría General del Gobierno y la Caja de Depósitos y Consignaciones que esperan aún el primer funcionario salido de la E. N. A., y otros nueve cuerpos o administraciones han recibido menos de cinco.

El mismo Consejo de Estado, a pesar de su importancia, y hasta las administraciones más favorecidas, como son la Inspección de Marruecos, el Ministerio de Hacienda, la Inspección de Hacienda o el Tribunal de Cuentas, se han quejado repetidas veces de no ver colmadas sus vacantes por falta del número suficiente de alumnos. Por su parte, la E. N. A. reprocha a estos mismos Cuerpos y Administraciones el que, a comienzos de su funcionamiento, ocultasen la existencia de vacantes, declarando menos de las existentes o previsibles, con el resultado de salir algunas promociones muy escasas, y que ahora, ganada por la Escuela la confianza que en los primeros años se le negaba, existe un déficit que no conviene colmar a base de aumentar desmesuradamente las promociones. Algunas administraciones han llegado a proponer un retorno provisional a las arrinconadas y tradicionales oposiciones, pero el Gobierno se ha negado a modificar en nada la actual situación de exclusiva en favor de la Escuela. Lo único que ha sido hecho para evitar este defecto ha sido aumentar el número de plazas ofrecidas por aquellos cuerpos más necesitados de personal, a base de disminuir los de las administraciones menos aquejadas. Pero la dirección de la E. N. A. insiste en que una de sus misiones consiste en revalorizar cierto número de Administraciones Centrales, en perjuicio, si es preciso, de los grandes cuerpos como el Tribunal de Cuentas, el Consejo de Estado o la Inspección de Hacienda, hasta el punto de sustentar que debería impedirse que más de un quinto de cada promoción fuese a parar a estos tres grandes cuerpos. Una solución como la apuntada debe tener, por consiguiente, la más efímera existencia posible.

D. *El tercer año de la Escuela: stages y enseñanzas prácticas.*

El tercer año de la Escuela está destinado a adiestrar a los alumnos en las tareas propias de la carrera o administración donde han de ejercer sus funciones. Su destino de funcionarios está ya asegurado, y no han de sufrir ningún otro examen; sin embargo, antes de las enseñanzas prácticas, un último período de *stage* completa su formación intelectual y profesional.

A diferencia del *stage* de primer año, este período es muy breve: dos meses y medio. No interesa que los alumnos adquieran un conocimiento profundo de los complejos problemas del lugar a donde son enviados. Con estos *stages* el fin perseguido es esencialmente humano, diríamos casi sociológico, en particular en lo que respecta a los aún poco definidos y practicados «*stages* obreros». Es indudable que quienes no están directamente vinculados a ellos ignoran los complicados resortes de la industria y del comercio de las empresas privadas o públicas, de los establecimientos bancarios y no puede ponerse en duda el interés que para los futuros miembros de la administración tiene su conocimiento. Pero este conocimiento es preciso adquirirlo mediante el examen directo de la realidad, y con estos *stages* se espera nada menos que una mayor compenetración en el futuro entre la Administración y la Industria.

Si, por otra parte, ya en el primer año se ponía especial empeño en destinar a cada alumno al *stage* que más conveniente podía resultarle en estos *stages*, los alumnos tendrán particular interés en aquellos que estén más directamente relacionados con su carrera. De aquí la existencia de numerosas clases de *stages*, aunque la más empleada, con gran diferencia sobre las demás, sea el «*stage* industrial».

El «*stage* industrial» tiene lugar en una empresa privada o pública, generalmente de mediana importancia, para evitar la excesiva complejidad de la organización de las grandes empresas o la inversa en las pequeñas, si bien cada tipo de *stage* ofrece sus ventajas, dignas siempre de tenerse en cuenta. El problema que más debe llamar la atención de los alumnos es el de la relación de los problemas técnicos con los problemas económicos. El estudio directo de asuntos tales como la productividad, formación del personal especializado, renovación de la maquinaria, planes de producción, etc., debe ser debidamente ligado con el estudio de sus determinantes económicos: estado del mercado, formación de los precios de coste, etc. Ello les llevará, a su vez, al examen de la contabilidad de la empresa, su organización financiera y comercial, hasta considerar sus sistemas de venta y publicidad... El alumno no podrá, ni otra cosa se le exige, en tan poco tiempo conseguir más que una visión de conjunto del complicado mecanismo industrial, pero deberá recordar siempre esta ojeada al mundo de la industria cuando trate con él en sus funciones administrativas.

La organización de los *stages*, facilitada por la buena acogida que en los medios industriales han hallado, se hace por la Escuela de la misma manera que los *stages* de primer año. Suelen ser elegidas con preferencia las industrias de la región parisina, viniendo después muy a la zaga la región norte (Roubaix-Tourcoing), St. Etienne, Lyon y Marsella. El alumno no tiene experiencia ni tiempo para poder desempeñar un papel que no sea el meramente pasivo de contemplador, salvo en casos excepcionales, y su misión la cumple generalmente junto al gerente de la

empresa y sus colaboradores inmediatos, participando en las diferentes actividades de la empresa y asistiendo a las conversaciones con los clientes y los proveedores de la misma. Otra fórmula menos practicada consiste en repartir el tiempo de *stage* entre las diferentes secciones de la empresa. En todo caso se impone una visita a todas sus dependencias, fábricas y oficinas.

Los *stages* bancarios son muy interesantes para el conocimiento de la vida económica nacional o regional, según el tipo de Banco elegido. En algún caso la participación del alumno fué totalmente activa y de cierta responsabilidad, aun si lo normal es que se trate, como en el caso anterior, de un «*stage* de observación». Su organización se asemeja a la de los *stages* industriales, y son mucho menos numerosos que éstos.

Los *stages* comerciales se efectúan en grandes empresas con numerosas sucursales y su interés radica en la posibilidad de seguir desde el principio al fin alguna gran operación comercial que completa los conocimientos del alumno sobre la organización económica de determinado artículo o grupo de artículos de primera necesidad.

Los *stages* obreros no están todavía organizados metódicamente por la Escuela. Hasta la fecha sólo han sido organizados unos cuantos a título experimental. Aquí no se trata de adquirir conocimientos técnicos más que secundariamente; lo interesante es que los alumnos conozcan la vida de la fábrica, taller o mina, las condiciones de trabajo y el ambiente de la clase obrera. Algunos de estos *stages* se han desarrollado anónimamente, sin que sus compañeros de trabajo supiesen que se trataba de un futuro alto funcionario. En un caso se les dijo que se trataba de un funcionario cesante por supresión del cargo. No se cree posible que con esta breve experiencia los alumnos lleguen a entender la mentalidad de la clase obrera, ni se olvidan sus organizadores de las dificultades que individualmente pueden plantearse. Sin embargo, la tendencia de los directores de la E. N. A. es la de aumentar el hasta ahora escaso número de *stages* obreros, conservando siempre su carácter de voluntariedad y vigilándoles desde más cerca que cualquier otro tipo de *stage*, para prevenir enojosos incidentes e introducir las variantes que aconseje la experiencia.

Algo diferentes de los anteriores son los *stages* de los inspectores civiles de Marruecos y Túnez. Los alumnos que han escogido este cuerpo proceden de las cuatro secciones de la Escuela y muchos de entre ellos no han hecho su *stage* de primer año en Africa del Norte. Estos alumnos tienen un *stage* especial destinado a darles los conocimientos precisos a la vista de sus futuras funciones y de las peculiaridades de Africa del Norte. La duración de este *stage* es la misma que la de los anteriores, pero se reparte entre la Escuela Nacional de Veterinaria, la de Ingeniería Rural y la de Agricultura, donde sendos cursillos de especialización les pone al corriente de las cuestiones de la región a que serán destinados. A pesar de la

brevedad de cada cursillo, los resultados han sido hasta ahora satisfactorios.

También diferentes son los llamados *stages jurídicos*, para aquellos alumnos que afectados al Consejo de Estado o a los Consejos prefectorales, careciesen todavía de algunos conocimientos importantes, especialmente en materias de técnica jurídica: organización judicial y procedimiento, etc. Los *stages* se efectúan en una Sala de un Tribunal de Apelación y en la Secretaría de un consejo de Prefectura o junto a un miembro del Consejo de Estado.

Los pocos alumnos afectados hasta ahora a la Secretaría General de la Marina Mercante siguen también un *stage* propio que transcurre sucesivamente en las Construcciones Navales y en el Armamento y la Inspección Marítima.

Los alumnos destinados al Ministerio de Asuntos Exteriores suelen pasar sus *stages* en un puerto de mar visitando sus instalaciones y estudiando los asuntos relativos a las relaciones exteriores, para pasar más tarde a una serie de grandes empresas con relaciones importantes con el extranjero. En algún caso todo el *stage* ha tenido lugar en este último sitio, sin visita previa a ningún puerto.

Dentro de los alumnos de esta sección, los futuros agregados comerciales tienen un plan de *stages* totalmente distinto. Su duración es mayor (cuatro meses) y tienen lugar más tarde que los anteriores, de abril a julio. Antes del *stage* tiene lugar una serie de prácticas de contabilidad comercial, seguros, correspondencia comercial en idiomas extranjeros, aduanas, derecho marítimo, etc. El *stage* propiamente dicho está igualmente destinado a iniciarles en la técnica del comercio exterior y a permitirles entrar en contacto con los medios comerciales. El *stage* se desarrolla sucesivamente en una aduana, como agregado transitorio, en un banco, en un puerto comerciante donde el alumno se relaciona con personas dedicadas a actividades de comercio exterior en una o varias firmas comerciales con servicio de exportación, y, por último, en una federación industrial o grupo de exportadores donde culminará su conocimiento de los problemas del comercio exterior.

Salvando los casos particulares mencionados, el *stage* se desenvuelve en un lugar único, debido a su corta duración. Sin embargo, algunas veces se practica también el *stage* doble o múltiple, sobre todo el consistente en pasar unas cuatro semanas en una gran empresa cuando el *stage* tiene como punto central una de pequeña o mediana importancia. También es practicado el *stage* en una industria determinada desde la producción de la materia prima hasta su venta a lo largo del proceso de manufacturación, que suele tener lugar en varias empresas distintas: así se hace con la industria de la lana en Roubaix, con la de la seda en Lyon y, en un caso especial, con la industria del papel en la región parisina.

Los *stages* son completados con las enseñanzas prácticas. Al conocer ya

la Escuela el puesto que ocupará el alumno al incorporarse a la función pública, o al menos y en el peor de los casos, la Administración de que formará parte, desaparecen las secciones que habían sido el eje de la enseñanza en la Escuela durante el segundo año y se forman en su lugar un número mucho mayor de divisiones en función de la futura carrera de los alumnos. Así se forma la «División diplomática», la de «Agregados comerciales», la de «África del Norte» y otras más amplias, como la «División del Interior», integrada por los futuros miembros del Consejo de Estado, del Ministerio del Interior, de los Consejos Prefectorales, etc. Cada división tiene un programa de trabajos prácticos establecidos por la Dirección de la Escuela, con el fin de familiarizar al alumno con el trabajo administrativo específico de su carrera, y cuenta un Director de trabajo elegido entre los funcionarios de cada servicio, con práctica y experiencia, cuyo trato será tan valioso para los alumnos como la enseñanza propiamente dicha.

El ejercicio típico consistía en la resolución por los alumnos de un caso real que su Director de trabajo había tenido, a su vez, que resolver en el ejercicio de sus funciones, y ello tantas veces como partes tenía el programa de trabajo de cada división. Posteriormente el sistema ha sido modificado en el sentido de darle mayor flexibilidad, ya que dentro de cada división hay alumnos con afectaciones diferentes. En la actualidad, junto a un número de ejercicios obligatorios, hay otros facultativos, de entre los cuales debe escoger el alumno aquellos que con más exactitud se ajusten a su carrera.

Otro tipo de trabajos aún más concretos han sido introducidos impensadamente por el azar. La penuria de funcionarios por que pasaron la Inspección General de Hacienda y el Tribunal de Cuentas en años anteriores, les hicieron pedir a la E. N. A. la entrada en servicio parcialmente de sus alumnos afectados, pero aún no nombrados a estos Cuerpos, o sea a los alumnos de tercer año. La experiencia resultó provechosa, y desde 1951 la Dirección de la Escuela ha generalizado el sistema, lo que implica una correlativa disminución de las clases dentro de la Escuela. Las actividades de los alumnos difieren grandemente de un cuerpo a otro, y los resultados no pueden menos de ser desiguales. Hay, no obstante, un punto común y favorable a estas prácticas en el seno de los cuerpos: el hecho de que los alumnos, deseosos de perder cuanto antes su calidad de tales y adquirir la de funcionarios, las acogen con la mejor disposición de ánimo y ponen todo su empeño en salir airosos de la prueba.

Un último tipo de enseñanzas prácticas se refiere a dos asuntos concretos y se da a todos los alumnos con independencia de su futura misión: el primer tema es la iniciación a las técnicas del trabajo gubernamental y parlamentario, con el estudio de la estructura de los distintos órganos (Consejo de Ministros, Comisiones interministeriales), redacción del orden del día, procedimiento de elaboración de los proyectos de ley, regla-

mentos de trabajo del Parlamento, etc., y su estudio, inicialmente por cursos magistrales, se hace en la actualidad a partir del examen por pequeños grupos de los documentos necesarios. De análoga manera, se estudia el segundo tema, la inspección de la vida administrativa francesa, en sus distintas modalidades.

Por último, el plan de estudios del tercer año prevé algunas conferencias sobre temas de actualidad relacionados con los cursos, por personalidades competentes, cursos de idiomas —facultativos, excepto el árabe para los funcionarios destinados a Africa del Norte—, y los habituales ejercicios de educación física.

Ningún examen concluye el tercer y último año de Escuela. Sin embargo, el orden de nombramiento de los alumnos en cada cuerpo y su puesto en el escalafón del mismo, se efectúa por un sistema de puntuación en el que interviene, con el coeficiente 1, la nota del examen de fin de segundo año, y con el coeficiente 2, la nota media de ejercicios y *stages* de tercer año. Se reconoce que esto no es estímulo suficiente para conseguir de los alumnos su máxima dedicación a los trabajos; pero se cree que la índole de éstos y la perspectiva de su nombramiento inmediato son suficientes para que su esfuerzo sea satisfactorio.

7.—ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA ESCUELA Y ASOCIACIÓN DE ANTIGUOS ALUMNOS.

La vida dentro de la escuela está organizada en el sentido de establecer el máximo de contactos posible entre los Directores (de la Escuela, de Estudios o de *Stages*), y los alumnos; así como entre éstos y sus profesores. Algunos de estos contactos han podido observarse a lo largo del estudio de los distintos cursos, pero no son los únicos. Los alumnos pueden siempre exponer sus problemas personales, relativos o no a sus estudios, a los rectores de la E. N. A. En cuanto a los asuntos de interés general, son tratados ante estas personalidades por los delegados de cada promoción, que juegan un importante papel, en especial durante los cursos segundo y tercero. Estos delegados son elegidos por sus compañeros, y se reúnen periódicamente con la Dirección de la Escuela.

Los alumnos, muchos de los cuales son funcionarios y cabeza de familia, no pueden vivir en la Escuela en régimen de internado. Los habitualmente no residentes en París han de resolver el problema de su vivienda y, en su caso, el de su familia, por su cuenta, ya que todas las gestiones realizadas por la Escuela para remediar o paliar el problema (entre ellas, la construcción de un edificio *ad hoc* en la Ciudad Universitaria de París, o el traslado de la Escuela a las caballerizas de Versailles), han fracasado por falta de medios económicos. El mismo motivo ha impedido la creación de una cantina propia, debiendo utilizar alumnos y profesores al-

gunas cantinas oficiales que les están abiertas mediante el pago de una subvención por la Escuela.

El sueldo base de los alumnos no funcionarios tiene el índice 250 durante los dos primeros años, y 275 durante el tercero. Los funcionarios perciben el sueldo de su puesto anterior al ingreso en la Escuela si, como ocurre casi siempre, éste es superior al que les correspondería como alumno. Además, los alumnos perciben indemnizaciones por *stages*, gastos de transporte (en segunda en ferrocarril), y de mudanza, que perciben durante un año quienes no consiguen hallar alojamiento en París.

En conjunto, la remuneración de los alumnos cubre apenas sus necesidades. Sin embargo, los alumnos no pueden ejercer ninguna actividad lucrativa y duradera sin permiso especial del Director de la Escuela. Esta regla es extensiva a los trabajos o estudios no relacionados con la Escuela, y se basa en el temor de que estas actividades disminuyen el rendimiento de los alumnos. Sin embargo, se suele conceder permiso para preparar la tesis doctoral durante el tercer año de carrera, así como se autoriza y aun se alienta la asistencia a cursos de verano en el extranjero y a cursillos y conferencias compatibles con las clases de la Escuela.

Las relaciones entre los alumnos y la Escuela no terminan al finalizar aquéllos los cursos de la misma, sino que se prosiguen por intermedio de la Asociación de Antiguos Alumnos de la E. N. A. La labor de esta Asociación no es la común en estos casos. Además de la organización de bailes y festivales, la edición de la revista *Promociones*, etc., toma parte activa en asuntos propios de la Escuela. El presidente de la Asociación interviene en las reuniones del Consejo de Administración de la E. N. A., y la Asociación comprende una «Comisión de Estudios», cuyo papel en algunos momentos es de importancia. Partiendo de la experiencia que como antiguos alumnos tienen sus miembros, sus opiniones sobre el desarrollo de los cursos, el desenvolvimiento de los *stages* y la organización de las clases influyen poderosamente en las reformas adoptadas por los rectores de la Escuela. Lejos de ser considerados por éstos como extraños a la E. N. A., su colaboración es cada vez más solicitada como profesores de segundo curso y como miembros de los tribunales de ingreso y de clasificación final. Los contactos de los miembros de la Asociación con los nuevos alumnos son igualmente amplios, y los consejos que reciben los que se encuentran a punto de partir para el *stage* del primer año, de boca de antiguos alumnos afectados al mismo lugar son de valor inapreciable para el éxito de los neófitos.

Igualmente importante es la opinión de los Antiguos Alumnos sobre las peticiones de los alumnos. Las enseñanzas de la Escuela no son apreciadas en su justa medida hasta que la experiencia pone de relieve sus virtudes y en su caso sus defectos. Por ejemplo, los *stages* y enseñanzas de tercer año suelen ser muy impopulares entre los alumnos, hasta tal punto que la Dirección de la Escuela hubiera terminado por escuchar

las críticas repetidas promoción tras promoción, y reformar—o aún suprimir—este tercer curso, de no mediar la opinión absolutamente opuesta de los Antiguos Alumnos, a veces expresada por quienes más acerbamente lo habían criticado, cuando seguían sus clases, porque consideran como muy valiosas las experiencias y los conocimientos que a lo largo del mismo suelen adquirirse.

8.—CRÍTICA Y CONCLUSIÓN.

Es indispensable preguntarse ahora en qué medida la Escuela ha alcanzado los fines que la inspiraron, es decir, si la experiencia ha resultado satisfactoria o, por el contrario, ha sido un fracaso. El problema que determinó su creación es uno de los grandes problemas con que se enfrentan todas las administraciones del mundo (41). Ello significa que se trata de un asunto complejo, intrincado, en el que hay muchas más posibilidades de errar que de acertar, y también que el simple hecho de haberlo planteado en toda su agudeza, sin recurrir a expedientes para salir del paso, es ya por sí solo un mérito de los creadores de la Escuela.

Sería vano pretender que la reforma de 1945 era perfecta, entre otras cosas porque el simple examen de los textos legislativos vigentes nos prueba que ha sido preciso reformar en múltiples ocasiones todo lo referente a ingresos, cursos, *stages*, exámenes, etc. Sin embargo, ninguna de estas reformas puede decirse que haya sido sustancial. En conjunto, la Escuela no ha variado desde su fundación más que en detalles, importantes algunos, pero no esenciales. Incluso parece haberse llegado a un punto en que tales reformas no sean ya necesarias: esta es al menos la opinión del Director de la E. N. A. (42): «La persecución demasiado obstinada de un perfeccionamiento continuo... podría destruir lo que se ha realizado y comprometer lo que se quiere conseguir.»

Es innegable que la Escuela ha arraigado en la vida francesa y no sólo en la vida administrativa. Si 1945 era una fecha favorable para su creación, era en cambio un momento poco favorable para que la nación en

(41) Sobre este problema de formación de los funcionarios públicos, V. S. ROYO-VILLANOVA: *La formación de los funcionarios públicos*, en el núm. 2 de esta REVISTA, y la *Idoneidad de los funcionarios públicos*. Discurso de apertura del curso académico 1946-47.

(42) «Rapport», p. 323. A pesar de esta opinión expresada en 1952, dos nuevas modificaciones fueron efectuadas en 1953, en lo referente a exámenes de ingreso y de clasificación, tal vez las de mayor envergadura desde 1945. También piensa así R. GRECOIRE (op. cit., p. 114): «En el campo de la administración, y aún más en el de la Función Pública, interesa no modificar constantemente los principios, en especial las condiciones de selección... son preferibles unas disposiciones discutibles a unas disposiciones fluctuantes».

general, en vísperas de elecciones y recién salida de una guerra cruenta, la prestase demasiada atención. Y, sin embargo, de todas las reformas por entonces efectuadas, fué la única que consiguió despertar cierto interés. «Una especie de curiosidad entre simpatizante e irónica siguió sus primeros pasos» (43). Los Sindicatos de funcionarios, los Cuerpos administrativos, los interesados en general, estudiaron más de cerca una creación tan audaz e innovadora. Como ocurre siempre, la opinión se dividió en partidarios y adversarios de la Escuela, y hasta la fecha la discusión prosigue.

Los adversarios de la Escuela suelen reconocer la necesidad de la reforma, pero no el que ésta tenga un carácter general. Sin duda el sistema de oposiciones está lleno de defectos; pero, en algunos casos —los llamados «grands concours»—, la selección era más depurada que hoy con la Escuela. A ello se objeta (44) que es imposible conservar un régimen especial para unos cuerpos, y otro general, sin trabar decisivamente la reforma administrativa. Sin embargo, es indudable que los cuerpos de más categoría y tradición, con el Consejo de Estado a la cabeza, ven con malos ojos esta inmisión en sus posibilidades de selección de sus miembros. Los mismos miembros del Consejo de Estado que participan en la Dirección o en el desarrollo de las clases de la E. N. A., estiman practicable una tercera solución que concilie los intereses generales de la administración y los particulares del Consejo (45).

Una crítica más de fondo ha vuelto a surgir, tras un eclipse momentáneo, con motivo de una importante reforma administrativa recientemente puesta en práctica. Se había dicho, sin duda con cierto apresuramiento, que el valor de los funcionarios formados por la Escuela era inferior a los que aprobaban una oposición. Frente a esta opinión, se mantenía que la E. N. A. «había mejorado sensiblemente la mayoría de los ministerios y mantenido el nivel de los grandes cuerpos» (46). Posiblemente esta afir-

(43) Michel DÉBRÉ: *Una création originale du Service Public: le Centre de Hautes Etudes Administratives*. *Revue du Droit Public*, julio-septiembre 1948.

(44) Michel DÉBRÉ: *Le Conseil d'Etat et l'E. N. A.*, en *Le Conseil d'Etat. Livre jubilaire publié pour commémorer son 150ème anniversaire*. Sirey, 1942, p. 476.

(45) El propio DÉBRÉ (loc. últ. cit.), tras admitir que sea imposible asumir por el Consejo de Estado el papel de formación de los funcionarios que le asignó NAPOLEÓN al fundarle, cree posible que algún día el Consejo vuelva a crear el sistema de auditorías no sólo para los que vayan más tarde a desempeñar sus servicios en sus filas, sino para todos los funcionarios del Estado, y Henri PUCET, en *Tradition et progrès au sein du Conseil d'Etat*, en el mismo libro jubilar (p. 123) reconoce que «parte del Consejo ha presenciado con dolor la desaparición de la oposición especial... que tan buen fruto había cosechado para el Consejo», y termina afirmando que «no está prohibido pensar que bajo una nueva forma esta oposición reaparecerá un día meted a una compartimentación de la oposición de ingreso, y una transformación interna de la Escuela Nacional de Administración».

(46) DÉBRÉ. Loc. cit. ant.

mación sea cierta en lo referente a las administraciones centrales, pero los grandes cuerpos seguían disconformes, aunque sin oponer grandes reparos a la formación de sus nuevos miembros. La reciente reforma de lo contencioso-administrativo en Francia ha puesto de nuevo la cuestión en primer plano (47).

Como es sabido, el punto esencial de esta reforma, motivada por el retraso progresivo que el Consejo de Estado llevaba en sus decisiones, consiste en transferir la categoría de tribunal administrativo común del Consejo de Estado a los Consejos de Prefectura, cuyas resoluciones pueden ser apeladas ante el Consejo de Estado (48). Ahora bien, los consejeros administrativos de segunda clase de estos nuevos tribunales administrativos —con la excepción del de París, sometido a un régimen especial—, son designados entre los alumnos de la Escuela Nacional de Administración (49). Es cierto que estos alumnos habrán debido efectuar un *stage* en la sección de lo contencioso-administrativo del Consejo de Estado; pero esto no disminuye en nada la trascendencia de esta reforma, que no sólo priva al Consejo de Estado de buena parte de sus funciones, sino que suprime prácticamente el tradicional sistema de formación de los jueces administrativos en el seno del Consejo. Nada más lejano a las auditorías de Napoleón que estos consejeros salidos de cualquiera de las secciones de la Escuela (recordemos que el Consejo de Estado está abierto a todos los alumnos, sea cual fuese su sección), y que por el simple paso por un *stage* de tercer año en el Consejo de Estado son destinados a cumplir las funciones reservadas antaño al creador y mantenedor del Derecho administrativo francés. La alarma expresada por los miembros de este Cuerpo parece justificada. RIVERO (50) plantea el problema en toda su agudeza, al poner en entredicho la formación jurídica de los alumnos de la Escuela, a los que no se exige al ingresar la licenciatura en Derecho, y «puesto

(47) Esta reforma era una de las previstas en la Ley de 11 de julio de 1953, concediendo poderes especiales al Gobierno francés. El art. 7 de esta Ley precisaba que tales poderes: «se extienden a la reforma de lo contencioso-administrativo, que deberá ser efectuada antes de 1.º de octubre de 1953».

(48) Artículo 2 del Decreto de 30 de septiembre de 1953 (núm. 53-934). El Consejo de Estado conserva, sin embargo, su antigua categoría en los recursos por exceso de poder, de agravios y en aquellos que afecten a la jurisdicción de más de un tribunal administrativo —nueva denominación de los Consejos de Prefectura—.

(49) Decreto de 30 de septiembre de 1953 (núm. 53-936), artículo 8.º La organización del tribunal administrativo de París, totalmente diferente en su estructura y selección de sus miembros, está regulada en los artículos 5 a 7 del mismo Decreto.

(50) J. RIVERO: *La réforme du contentieux-administratif*, en *Revue du Droit Public...*, octubre-diciembre 1953, pp. 926 y ss. Recogemos únicamente esta crítica por ser la que interesa a nuestro estudio; pero es obvio decir que el conjunto de la reforma es rechazado por ineficaz, a pesar de sus apariencias drásticas. En el mismo sentido, V. F. FRANCHINI: *La riforma del Contenzioso amm. in Francia*, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, enero-marzo 1954, pp. 237 y ss.

que la Escuela, con razón sin duda, no pretende enseñar Derecho a quienes no lo saben» (51). Reconoce el valor de la formación general y moral de los futuros consejeros, pero añade: «Juzgar es un oficio y requiere conocimientos... lo menos que se puede exigir a quienes van a decir el Derecho, es que lo hayan aprendido... El espíritu y el sentido de lo jurídico no se improvisan». Y más concretamente precisa: «El estudio, aun profundo, del derecho administrativo solamente, no basta para formar jueces dignos de este nombre; para esta formación, el estudio del derecho privado a partir del cual se ha edificado el derecho administrativo, es irremplazable, en especial en una época en que se señala la interpenetración de ambas disciplinas.»

La crítica de RIVERO trasciende a continuación de la formación de los alumnos a las bases mismas de la E. N. A. «Si la separación de funciones continúa siendo una de las reglas de nuestra organización administrativa, debe traer como corolario la separación de formaciones. No exigir a los futuros consejeros salientes de la E. N. A. la licenciatura en Derecho, es paradójico; no nos hacemos ilusiones sobre el valor de este diploma, pero al fin existe y hasta nueva orden es la sanción de la única formación jurídica organizada en Francia; si se dispensa de ella a los jueces, ¿a quienes podrá exigírsela?» (52).

El valor de esta crítica para nosotros reside en que, si bien motivada por unas circunstancias ajenas en cierto modo a la Escuela, plantea un problema de alcance general. Si, en efecto, no existe en Francia una «administrative class», como en Gran Bretaña, y no se ve la posibilidad de que exista, ¿es posible dar una formación única, o muy poco diferenciada, a quienes van a ejercer funciones dispares en todos sus aspectos? Sin duda alguna, todos los altos funcionarios tienen algo de común, y la función pública, en medio de su diversidad, es una. Pero los rasgos comunes que entre las distintas funciones pueden establecerse en una administración como la francesa —y casi todas las de Europa continental—, no tienen la importancia suficiente para permitir una formación común. El ejemplo de la Escuela Politécnica, seguido por los creadores de la E. N. A., era engañoso.

En otros aspectos, tampoco la E. N. A. parece haber tenido todo el éxito que fuera deseable. La democratización de la función pública no se

(51) Hay aquí una evidente exageración: recordemos que en el examen de ingreso es preciso demostrar algunos conocimientos bastante profundos de Derecho público; que los alumnos cuya formación jurídica es insuficiente pasan parte de su primer año de *sages* en Grenoble, estudiando sobre todo Derecho civil y administrativo; que el segundo año es de enseñanzas jurídicas en gran medida, y que, de hecho, los alumnos afectados al Consejo de Estado, suelen proceder en su casi totalidad de la sección de Administración General, cuya formación jurídica es más cuidada. Sin embargo, el fondo de la crítica de RIVERO es acertado.

(52) J. RIVERO, art. cit., p. 935.

ha conseguido. Así lo reconoce DUEZ y DEBEYRE (53), y el mismo Director de la Escuela nos cuenta la historia de un excelente alumno que eligió una agregaduría comercial, en vez del cuerpo diplomático, por temer hacer un mal papel en éste, debido a sus orígenes modestos. Las estadísticas muestran también la escasa proporción de alumnos de clase baja y aun de la clase media inferior, con relación a las profesiones liberales y a los hijos de altos funcionarios. Por último, en el aspecto financiero, la Escuela cuesta cara y no ha dejado esto de reprochársele con acritud (54).

Los mismos defensores de la Escuela no cuentan con sólidas bases de defensa. El director de la Función Pública y miembro del Consejo de Administración de la Escuela, GREGOIRE, reconoce que las reformas de 1945, en período de terminación, se deben menos a la lógica que a la fuerza de las circunstancias. Sin embargo, las considera capitales en la historia de la Administración francesa, y más moderadamente cree que para enjuiciar sus resultados debemos remitirnos a la generación venidera (55).

Es posible que esta postura sea acertada. Los grandes problemas requieren grandes medidas, y éstas siempre son criticadas. Puede decirse que la Escuela Nacional de Administración es una obra a la medida del problema que venía a solucionar, y ello ya es un elogio. Su desaparición y la vuelta al sistema anterior resultaría hoy, a pesar de los defectos de la Escuela, un paso atrás muy grave. La formación que sus alumnos reciben, aun admitiendo posibles deficiencias en algunos casos o para algunas funciones, es notoriamente superior a la que antes podrían recibir. No puede ponerse en duda la seriedad de sus planes de estudio, el éxito de muchos de sus *stages*, la cuidada organización que preside todos sus actos; en definitiva, todos se muestran unánimes en admitir que el nivel medio de las Administraciones Centrales de los Ministerios ha subido desde la fundación de la Escuela.

El error básico es, sin duda, el apuntado por RIVERO: querer dar una formación homogénea a quienes han de cumplir funciones heterogéneas.

(53) DUEZ et DEBEYRE: *Traité de Droit administratif*, 1952, p. 657 (en nota). «La segunda preocupación (al crearse la E. N. A.) consistía en establecer un sistema de selección que abriese las puertas del servicio del Estado a todos aquellos que sin distinción de rango ni fortuna, sin cooptación o favoritismo, demostrasen su aptitud. Esta meta está lejos de haber sido alcanzada».

(54) DUEZ et DEBEYRE, loc. cit., p. 658 (misma nota: «Tras varios años de funcionamiento, la E. N. A., que cuesta muy cara, no parece haber justificado su existencia». El total de gastos ordinarios de la Escuela pasó de setenta y dos millones y medio de francos en 1917, a casi doscientos millones en 1951. De estas sumas, el 65 por 100, aproximadamente, se invierten en sueldos e indemnizaciones a los alumnos, sin contar las dietas de *stage*. El coste medio de un alumno en 1951 era de novecientos mil francos por año («Rapport», pp. 618 a 621).

(55) GREGOIRE, op. cit., p. 19.

Dejarse llevar por el éxito del sistema inglés, olvidando con exceso las diferencias estructurales entre una y otra administración. Ahora que entre nosotros se presta singular atención a este problema, que nos aqueja con indudable gravedad, el ejemplo de la E. N. A., puede sernos muy provechoso, no sólo por ofrecernos soluciones del mayor interés y métodos y concepciones inusitados entre nosotros, sino también por ser una demostración viva de que «los métodos administrativos que se siguen allende las fronteras, no suelen ser susceptibles de importación», sin olvidar que «de todos modos, pueden servir de tema de reflexión» (56).

(56) GREGOIRE, op. cit., p. 23.

MANUEL PEREZ OLEA

