

## PROBLEMAS FUNDAMENTALES DEL SERVICIO CIVIL EN FRANCIA\*

GEORGES LANGROD\*\*

Sumario: El papel del Servicio Civil en la Historia de Francia. El Servicio Civil es una especie de "clerecía laica". El estatuto del Servicio Civil. Los elementos fundamentales de la reforma de 1946 y algunos datos estadísticos; las clases administrativas y ejecutivas; selección; entrenamiento de los empleados públicos de categoría superior; Escuela Nacional de Administración; sindicalismo de los empleados públicos y su repercusión en la administración del personal; opiniones y actividades políticas de los funcionarios públicos; el sistema de remoción o separación del servicio; sueldos y nivel de vida de los empleados públicos en general. Funciones especiales de los *grands commis* y de los *grands corps de l'Etat*. Gabinetes ministeriales y capacidad directiva. Conclusión.

El servidor público encarna el Estado. En este sentido, Francia es lo que llaman los alemanes un *Beamtenstaat* (Estado burocrático). Su rasgo más saliente se acusa en la existencia de un grupo profesional definido comprometido en el servicio activo del Estado y que monopoliza el derecho a ejecutar la voluntad del soberano y que recaba al mismo tiempo la responsabilidad moral y legal absoluta del bienestar público.<sup>1</sup> La Administración Pública y el Servicio Civil son la misma cosa: un grupo organizado de empleados cuyas características humanas prevalecen siempre sobre cualquier otra clase de estructura establecida. La Administración Pública, por lo tanto, es un fenómeno que

\* Traducido por el Dr. Gabriel Franco.

\*\* Profesor de Derecho Comparado y Administración Pública Comparada en la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de la Universidad de La Sarre. Su artículo "La Ciencia de la Administración Pública en Francia" apareció en el vol. I, núm. 3 de esta *Revista*.

<sup>1</sup> Véase Fritz Fleiner, *Beamtenstaat und Volk staat*, Festgabe für Otto Mayer (Berlín: 1916), 2a. ed. 1925.

debe ser incluido en el cuadro de la organización humana y estudiado por las ciencias sociales. No puede explicarse de una manera exclusiva por normas de gestión ni por fórmulas jurídicas. Sólo así podremos comprender en términos más claros la necesidad de "redactar nuevamente las ecuaciones formales, de tal suerte que se tenga en cuenta el factor humano".<sup>2</sup> Actualmente tenemos conciencia de cual es la poderosa influencia de las fuerzas sociológicas individuales y sociales en el manejo de los negocios humanos (*maniement des homes*). Reconocemos la importancia de las relaciones humanas, los aspectos sociales del comportamiento colectivo; la función de la organización, que no tiene un carácter formulario, y la ineficacia del razonamiento formalista puramente burocrático. Nos aproximamos cada vez más al punto de vista de que un enfoque puramente jurídico de los problemas administrativos en un plano de consideración legal, ajena al factor humano, es tan inadecuado como lo sería el estudio técnico en el cuadro meramente mecánico de la "ciencia de la organización". (A los que adoptan esta última actitud les fascina la imagen irreductible del hombre racional, hasta el punto de considerarlo meramente como un elemento de productividad ignorando su personalidad, al aprisionarlo en tecnicismos y apreciaciones cuantitativas). Louis Camu, quien fuera Comisionado real en la reforma administrativa de Bélgica, dijo lo siguiente :

El Servicio Civil francés dio a la historia del mundo el ejemplo más espléndido de inteligencia, competencia y grandeza. Las construcciones más hermosas de la civilización occidental son el resultado de su espíritu creador. Las transformaciones aceleradas, producto de la influencia tecnocrática y de los organizadores, no pueden turbar su equilibrio. El respeto de las relaciones humanas condiciona la fidelidad a sus tradiciones.<sup>3</sup>

Actualmente, la grandeza de la administración francesa reposa exclusivamente en la inteligencia del papel que ha representado en su historia el Servicio Civil, o lo que es lo mismo, un cuerpo de funcionarios gubernamentales que poseen una tradición única del servicio público. Existen otras formas de *Estado burocrático* en Europa Occidental, por ejemplo, en Alemania y Austria; pero se diferencian notablemente del caso francés. Fue el servidor del Estado el alma de la unificación del país en el siglo XVII, y su devoción al interés común,

<sup>2</sup> H. Ford, "Challenge of Human Engineering", *Advanced Management*, XI (Junio, 1946), pág. 48 ss.

<sup>3</sup> Louis Camu, Introduction to Roger Grégoire, *La Fonction publique* (Paris: Librairie Armand Colin, 1954), pág. 10.

competencia y *espritú de cuerpo* constituyen actualmente el elemento básico en la tarea de fortalecer y modernizar a Francia. Su sentido de la continuidad y su consecuencia da un carácter de permanencia a los regímenes cambiantes, a la vez que conjuga la tradición con el dinamismo moderno.

En el siglo XVI, la antigua administración de oficiales reales, cuyas situaciones eran a menudo hereditarias, patrimoniales o meramente honoríficas, fue reemplazada por un grupo de *comisarios* nombrados por el Rey, responsables ante él y que podían ser separados de sus cargos. Nació así una jerarquía administrativa, con los ministros a la cabeza y, a pesar de unos cuantos intentos que se hicieron para establecer un sistema de comité (o *polysynodie*) de responsabilidad colectiva, se instauró un Servicio Civil "impersonal", monocrático. Por lo menos, en dos ocasiones, Francia suministró el patrón administrativo a otros países continentales; una vez, en el siglo XV, cuando Maximiliano I (Duque de Borgoña hasta el Tratado de Arras en 1479) colocó los cimientos de un sistema administrativo en Austria (de donde pasó a Baviera y otros países), similar a la práctica y estructura francesa; y otra, en el siglo XIX, cuando el ejemplo de la administración napoleónica se difundió por toda la Europa continental. Así encontramos en toda Europa una "geometría administrativa" análoga, o lo que es lo mismo, un sistema simétrico de interconexiones administrativas, vertical (jerarquía) y horizontal (especialización), e igualmente una dedicación impersonal u objetiva de los servidores públicos al bien común, acompañada de una integración de normas administrativas en el cuadro del Derecho Público. De esta manera, llegó a ser posible una actividad verdaderamente administrativa y es así como un *régimen igualitario* sustituyó el antiguo mosaico de desigualdades y privilegios.

El Servicio Civil gradualmente se convirtió en una profesión, en una vocación permanente, en una manera de vida, en una clerecía secular (según Fleiner) y en un aparato técnico vital. Fue adquiriendo vigor, especializándose, una tradición de servicio público desconocida en la época medieval, hasta el punto de ajustarse en su desarrollo a las complejidades de un conjunto de actividades, cada vez más grande y extenso. Un código especial de preceptos aplicable a los empleados públicos se convirtió en un sector importante del nuevo derecho administrativo, que se formó en los primeros años del siglo XIX. Al contrario de lo que había ocurrido en Inglaterra, el concepto contractual de trabajo excluyó la relación de Servicio Civil. El mismo razonamiento que presidió la creación de un conjunto de leyes administrativas, llamado a regular la actividad de la administración pública, forzó el reconocimiento inequívoco de que la relación del servidor

público con el Estado es algo especial y diferente a la relación de trabajo en la empresa privada. El Servicio Civil se consideró que se encontraba íntimamente vinculado al bien público y que no podía situarse en el mismo plano que la contratación de servicios personales privados. El reconocimiento de esta tesis sirvió de base a los estatutos especiales aplicables a los empleados del Estado. El propósito de estos estatutos no fue otro sino el de asegurar un servicio público continuo y regular, en el cuadro de un orden de mando jerarquizado, a la vez que garantizaba los derechos subjetivos del personal administrativo y sus legítimos intereses económicos. Así, tanto en Francia como en la Europa continental, el Servicio Civil ofrece corrientemente una situación legal específica. Regulado por el Derecho público, se caracteriza por la naturaleza "impersonal" de su actividad administrativa, por la neutralidad política y la imparcialidad en términos generales, así como por la supeditación material de todos los servidores gubernamentales al Estado (que, por su parte, asegura la continuidad en el empleo, proporciona seguridad económica, y confiere otras ventajas legales).

El servidor público francés (*le fonctionnaire*) desde el momento en que recibe el nombramiento oficial de su cargo, de acuerdo con un patrón general que no tiene relación con ninguna convención de trabajo privado, se encuentra por consiguiente, en una situación legal especial y social (reglamentaria, estatutaria) regulada jurídicamente de una manera unilateral y, en principio, de un modo uniforme para todos los empleados del mismo rango y categoría. Con anterioridad a 1946, ésta regulación se hallaba implícitamente contenida, en un sentido *lato*, en las decisiones de la jurisprudencia del Consejo de Estado. Pero, en 1946, la ley de 19 de octubre recopiló en un código general todos los principios formulados con anterioridad, de una manera regular, por los jueces administrativos. En 1952, se dictó otra ley, que ordena la situación del personal del Servicio Civil en los organismos locales autónomos. De esta manera, el legislador confirmó el estatuto legal de los servidores públicos, disposición que pretende unificar todo el cuerpo de empleados administrativos. No obstante, ésta definición legal de estatuto se aplica únicamente a los empleados de los ministerios y de las prefecturas, pero no alcanza a los militares, ni a los magistrados y jueces, como tampoco a los empleados "privados" de las empresas públicas. Así, el servicio gubernamental "corriente" es uniforme y comprende los empleados superiores; pero exceptúa los maestros, miembros del Consejo de Estado o del Tribunal de Cuentas, los profesores de Universidad, etc. Aun cuando ciertas categorías especiales gozan de ciertas exenciones legales, los mismos principios

generales relativos, por ejemplo, a restricciones de actividades privadas, condiciones del servicio, y ciertos derechos básicos, obligaciones, y responsabilidades se aplican a todos.

Consideremos ahora de una manera sumaria las características de esta nueva estructura jurídica y, a la vez, sus consecuencias sociales, psicológicas y económicas.

Primero, todos los empleados de la Administración del Estado (con exclusión de aquellos que pertenecen a las empresas gubernamentales o a agencias especiales públicas de tipo industrial o comercial) se hallan incorporados a un sistema general, al que la ley presta unidad.<sup>4</sup> Un trato uniforme se garantiza por las disposiciones legales que prohíban toda clase de discriminación; como por ejemplo, que se considere distintamente a la mujer. Los mismos principios generales se aplican a todos; un corolario de la democracia (Esta nivelación se critica en ciertas ocasiones, porque la variedad de servicios administrativos especializados de una sociedad moderna y compleja presupone una consideración atenta de la variedad del personal y de las diferencias sociales. Las mismas consideraciones que reclaman la necesidad de establecer ciertas categorías al margen del estatuto para ciertos empleados públicos, exigen un trato más individualizado y discriminatorio en la aplicación del sistema de Servicio Civil establecido por la ley de 1946).

Segundo, el rango más elevado de empleados públicos, que antes se hallaba incluido en una clasificación o cuadro superior, se encuentra actualmente, desde 1946, comprendido en dos clasificaciones estatutarias.

La primera hace referencia a los administradores civiles (*administrateurs civils*) y se compagina con la *administrative class* inglesa. Este grupo comprende todos los altos empleados seleccionados por la Escuela Nacional de Administración (*Ecole Nationale d'Administration*).<sup>5</sup> Este personal se clasifica de una manera diferente, de acuerdo con sus cometidos y obligaciones, y la clasificación comprende cinco grados. La promoción a un grado superior debe responder al mérito y a la conveniencia, con preferencia a la antigüedad; por lo menos en principio. Sólo en circunstancias extraordinarias puede ocurrir que se nombre administrador civil a una persona que no haya

<sup>4</sup> En los últimos treinta años ha más que duplicado su número. El Servicio Civil ha aumentado de 489,000 empleados, en 1914, a 980,000, en 1946 y a 1.095,000, en 1950. En 1956 (después de una disminución muy pequeña), la cifra volvió a subir a 1.973,000. Esta estadística no incluye 245,000 soldados profesionales (de todos los grados), pero sí comprende 283,000 maestros y profesores de escuelas públicas y 207,000 empleados de correos.

<sup>5</sup> Esta categoría incluye a todos aquellos en posesión de puestos administrativos en los ministerios y sus dependencias superiores, tal como establece la ley. Se reclutan exclusivamente por medio de dicha escuela.

pasado por la escuela nacional mencionada, y aún en este caso, tiene que haber servido diez años, como mínimo, en una categoría inferior. Estos nombramientos extraordinarios no pueden exceder legalmente del 10% del personal necesario.<sup>6</sup>

La segunda clasificación nuevamente establecida comprende las secretarías ejecutivas (*secrétaires d'administration*), y corresponde a la *executive class* de Inglaterra. Este grado se extiende a todos aquellos que tienen ocupaciones elevadas, pero que no poseen carácter administrativo; trabajos de traducción y contabilidad, etc. Las personas incluidas en esta clasificación se reclutan entre graduados de escuelas secundarias, por medio de exámenes abiertos a la competencia.<sup>7</sup> Difieren según el ministerio y se dividen en cuatro categorías. La promoción se hace de acuerdo con el mérito; pero en cada una de las categorías, la antigüedad corresponde a un grado o puesto en el escalafón. Una promoción extraordinaria al cargo de *secrétaire d'Administration* (sin pasar por el examen "competitivo"), es posible después de doce años de servicios. Con arreglo a la ley, estos nombramientos se limitan a un 10%.

Este nuevo sistema de clasificación no contradice en modo alguno el principio básico de unificación legal y de trato igual del Servicio Civil, considerado como un todo. Representa únicamente una adaptación de la estructura interna del Servicio Civil a las diferentes clases de actividades administrativas. Así, los administradores civiles deben de adoptar sus funciones a la política general del Gobierno, han de suministrar directivas al ejecutivo, preparar los programas de legislación y coordinar los servicios públicos. Los secretarios ejecutivos, por otra parte, son técnicos ocupados en varias agencias y que realizan diariamente las funciones técnicas especializadas que se les encomiendan. La nueva clasificación, en consecuencia, no crea una especie de sistema de casta; pero representa un ajuste a los requerimientos de propósitos distintos (parecido a lo que ocurre en el British Civil Service). Reforma el sistema de clasificación y adopta el procedimiento de selección, inicialmente unificado, a situaciones diferentes.

Tercero, como ya tuvimos ocasión de observar el criterio de antigüedad en el ascenso, antes exclusivo, se sustituye por otro, que refuerza la atención en el mérito individual y en las condiciones y requisitos peculiares.

Cuarto, el nuevo sistema de reclutar el personal ya no se basa en

<sup>6</sup> Decreto No. 45-2414, de 18 de octubre de 1945, El Gobierno Provisional de la República Francesa. *Réforme de la Fonction Publique* (Paris: Imprimerie nationale, 1945), pág. 33.

<sup>7</sup> Ordenanza Núm. 45-2283, de 9 de octubre de 1946, Gobierno provisional de la República francesa, *Réforme de la Fonction Publique* (Paris: Imprimerie nationale, 1945), pág. 55.

aquel otro que seleccionaba los servidores públicos de rango superior, cual ocurría con anterioridad a 1946, sino que responde al desarrollo de las prácticas democráticas. Actualmente, aún los empleados públicos de rango inferior, pueden entrar en los *grands corps de l'Etat*, en la administración central (ministerios), y en otras dependencias superiores, si pasan el examen de admisión (en términos de la más pura competencia) y los cursos de los programas de la *Ecole Nationale d'Administration*. Los jóvenes graduados de las universidades también pueden acudir al concurso. Este cambio ocurrido en el sistema tiene una trascendencia psicológica enorme y una gran importancia legal: garantiza un alto nivel para todos, una selección imparcial, un entrenamiento preliminar común, despierta el sentimiento de lo que representa el Estado (*sens de l'Etat*), las actitudes profesionales y un elevado espíritu de moralidad, sin *esprit de caste*. El intercambio que tiene lugar entre individuos con distinta preparación durante un curso de estudios general crea un sentimiento de camaradería en los rangos elevados del Servicio, que perdura más tarde e influye en las tareas cotidianas. Aún más, el curso de entrenamiento en gerencia comercial privada, en el tercer año de estudios de la *École nationale d'Administration*, ayuda a suavizar los antagonismos entre la empresa privada y la administración pública. Así resulta que en Francia los exámenes y evaluaciones, durante los años de la escuela, se conciertan como en Inglaterra, en un sistema general de educación liberal, en oposición a la práctica norteamericana. En América, el candidato del Servicio Civil, que posee experiencia práctica en una actividad determinada se ve favorecido. Francia rechaza de una manera categórica la tónica en especialización. Las personas que aspiran a los altos rangos de la administración deben alcanzar experiencia personal en esa actividad en la *Ecole Nationale d'Administration*, durante dos largos períodos de entrenamiento (que comprenden prácticas ejecutivas y de planificación). El entrenamiento está supervisado; pero supone la adopción de responsabilidades puramente administrativas. Los requisitos de entrada y las admisiones individuales en la Escuela funcionan ajenas a cualquier sospecha de recomendación, influencia política o favoritismo. Por ejemplo, los exámenes finales y los de admisión (en franca competencia), se controlan por profesores extraños a la misma y por empleados de la administración, especialmente invitados; pero no por la Facultad de la Escuela.

Quinto, la ley de 1946 reconoce expresamente el derecho de los servidores públicos a organizar una unión; derecho por el cual se luchó durante muchos años sin lograr que se reconociese. Las asociaciones, constituidas a partir de 1946 no son únicamente asociaciones de

empleados (*company unions*) como lo habían sido desde 1855, sino organizaciones independientes, parecidas a las *trade unions* de inspiración socialista, en que se agrupan los obreros de las empresas privadas. Tan pronto como se reconoció legalmente el sindicalismo o *trade unionism* de los empleados públicos en 1945, la organización empezó a defender de una manera activa los derechos económicos y sociales de la citada profesión. Los miembros del Servicio Civil se hallan organizados actualmente de tal manera que pueden discutir los asuntos que les incumben e incluso, si es necesario, luchar colectivamente en defensa de sus intereses. Esta victoria del *trade unionism* —una brecha en la fortaleza antes inexpugnable del viejo *imperium* de tradición romana— aproxima los elementos del personal administrativo al proletariado combatiente, sin considerar hasta qué punto dichos empleados encarnan el Estado. Los sindicatos del Servicio Civil han llegado al extremo de recurrir a la huelga, cuando todos los otros medios de tratar con el Gobierno de una manera colectiva se declararon inoperantes.<sup>8</sup>

Sexto, la ley de 1946 no solamente reconoce la existencia de *trade-unions* de esta especie, sino que las incorpora a la estructura general de administración de personal. Así ocurre que el *Conseil supérieur de la fonction publique*, el principal cuerpo consultivo, con funciones "quasi-judiciales" en todas las cuestiones del Servicio Civil y que se compone de veinticuatro miembros, nombrados por el Consejo de Ministros, incluye doce que representan a los *trade unions* y son nombrados por ellas. El Consejo se divide en dos secciones, una administrativa y otra sindical, que pueden deliberar conjunta o separa-

<sup>8</sup> A pesar del a necesidad vital que conlleva la contitudad de los servicios administrativos del Estado, el derecho de acudir a la huelga, protegido constitucionalmente "en los límites de la ley", y otorgado en 1946 a todas las actividades y profesiones, se aplicó también desde entonces al Servicio Civil. Las fuerzas y actividades sociales demostraron tener más fuerza que las antiguas restricciones de carácter legal, y el Estado ya no puede en lo sucesivo considerar las interrupciones del servicio, por parte de sus empleados, como una ofensa o una falta (*faute de service*). El Estado —a tenor de lo que dispone la Constitución— tiene que reconocer la huelga. El Consejo de Estado ha confirmado su constitucionalidad, pero ha agregado que la legislación puede limitar su extensión y aún los preceptos legislativos defectuosos, e incluso que el Gobierno puede impedir las huelgas e interrupciones de la actividad de los empleados en aras del interés público, asegurando la continuación de aquellos servicios que se consideran esenciales. Las cuestiones relativas a las controversias de trabajo en el Servicio Civil se han regulado así; pero los problemas inherentes a esa cuestión no han sido resueltos. Una ficción típica se halla implícita en la seudosolución corriente, que reza así: durante la huelga el empleado no cesa de trabajar—lo cual rompería su relación con el Estado— sino que confirma su intención de continuar trabajando para el mismo, si bien bajo diferentes condiciones. Así, el "servidor público, en cuanto es un asalariado, ha conquistado el derecho a la huelga para mejorar su condición"; pero el Estado continúa protegido por la ley, como instrumento de bienestar público que conlleva el Servicio Civil. "El problema, por lo que concierne al futuro, se concreta en la pregunta de si la mayor parte de los empleados del Gobierno colocarán o no sus reclamaciones personales por encima del sentimiento del deber implícito en su labor y en su relación con el Estado". Véase Carter, Ramney y Herz, *Major Foreign Powers* (Nueva York: 1952), pág. 362.



damente. Es más, en cada rama administrativa o agencia existen dos especies de "sub-agencias" de personal: comités técnicos paritarios (*comités techniques paritaires*) y comisiones administrativas paritarias (*commissions administratives paritaires*). Se trata de cuerpos consultivos y la mitad de sus elementos son representantes de los sindicatos. Se ocupan de cuantas materias generales conciernen a la organización, métodos y aplicación de la ley de 1946 a los distintos servicios. Cada oficina de personal tiene dos especialistas en esta clase de cuestiones de personal y dos representantes elegidos por los empleados de la categoría correspondiente. Los sindicatos, naturalmente, intervienen de una manera indirecta en la elección de esas personas. Estos organismos informan en todos los asuntos referentes a la disciplina interior del servicio, ascensos, méritos, faltas y remociones. Observamos cómo el Estado, de esta manera, y a pesar de todas las críticas en sentido adverso, promueve la participación de los servidores públicos en sus asuntos. En los diez últimos años esta participación ha tenido éxito y, en atención a éste, se ha extendido a otras agencias vinculadas al Estado de una manera exclusivamente contractual. Los servidores públicos ya no se hallan estratificados en la vieja pirámide napoleónica; las fuerzas políticas y sociales han debilitado la estructura jerárquica y se han interpuesto en las líneas de mando, que van desde los jefes de administración pública a los rangos inferiores de la burocracia.

Esta maquinaria de comités de relaciones especiales de trabajo y oficinas de personal se extiende a todas las esferas del Servicio Civil. Es verdad que en Inglaterra funciona un sistema parecido de organismos paritarios de negociación y consejos de arbitraje, pero su carácter sindical está más acentuado en Francia. El modelo francés otorga a todos los rangos y jerarquías del Servicio Civil, de una manera explícita o formal, representación en los organismos responsables de la organización y funcionamiento del mencionado servicio.<sup>9</sup> Las responsabilidades de estos organismos franceses son mucho más amplias que las de los British Whitley Councils. Verbigracia, pueden proponer reformas conducentes a realizar economías o lograr una mayor eficacia. Son más reducidos que los organismos ingleses de la misma clase y, por lo tanto, se encuentran en condiciones de ser más eficientes. Debido a la circunstancia de que las dos sub-agencias de personal —los comités técnicos y los organismos de personal— persiguen finalidades diferentes, no suele haber conflictos entre ellos.

Los franceses han abordado así, de una manera osada, el problema de la reforma del Servicio Civil. En atención a la necesidad

<sup>9</sup> Carter, *op. cit.*, pág. 362.

de conservar buenas relaciones con los sindicatos es probable que ningún otro intento menos atrevido hubiera tenido posibilidades de éxito. Desde un punto de vista práctico, el futuro de la política dependerá en menor grado de los méritos de las providencias mismas, que de la dosis de respaldo colectivo prestado por los empleados de los ministerios, y en particular, por los dirigentes de los sindicatos de empleados públicos.<sup>10</sup>

Séptimo, el empleado público francés, como cualquier otro ciudadano, es libre de tener las ideas políticas o religiosas que le plazca. Es un administrador, pero es también un ciudadano. Naturalmente, su libertad en ese sentido se halla condicionada por la lealtad al Estado y al Gobierno, aun cuando no comulgue con determinado principio o con una cierta política. Ahora bien, no es necesario que su neutralidad u objetividad política trascienda sus deberes oficiales. Su vida privada es completamente libre y esta libertad está protegida por la ley. Desde el momento, pongamos por caso, que su lealtad en el cumplimiento de los deberes oficiales no se vea comprometida, puede criticar el régimen particularmente, abscribirse a un partido político —aun cuando haga la oposición al Gobierno— y actuar en la vida pública. Todo cuanto se le pide es una cierta discreción personal y moderación, de tal forma que no quebrante el prestigio del Servicio Civil, como tal servicio. La naturaleza y la extensión de esta discreción, que por otra parte no exige sino un cierto sentido de dignidad y de decencia, depende de la función que cumple y ha de ser definida en relación a circunstancias especiales. Pero el principio en sí mismo, de libertad de opinión en el terreno político, está de acuerdo con la Constitución y con la ley de 1946, y lo confirman reiteradamente las decisiones judiciales del Consejo de Estado.<sup>11</sup> Por consiguiente, un empleado gubernamental tiene derecho a aspirar a un cargo público (a no ser que sea incompatible con sus obligaciones) y puede obtener una licencia para ocuparlo. El tiempo que sirva en ese cargo se le acumula a los efectos de antigüedad y se tiene en cuenta para el ascenso.<sup>12</sup>

Octavo, si bien los derechos del empleado público en lo que respecta a sus derechos como ciudadano deben de estar garantizados por la ley, no es menos evidente que sus derechos en el cuadro del Servicio han de estarlo igualmente, porque en otro caso, siempre existiría el peligro de una acción arbitraria en la trama de una organización jerárquica tan tupida. Las normas reglamentarias ordenadora de toda

<sup>10</sup> *Ibid.*, pág. 364.

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, el caso famoso relativo a la admisión de comunistas en la *École Nationale d'Administration*.

<sup>12</sup> No hay que olvidar, en relación con esto, que todos los maestros de las escuelas públicas y todos los profesores de las Universidades del Estado pertenecen al servicio civil.

la acción disciplinaria son las encargadas de dispensar esta protección. Cualquier empleado público tiene la oportunidad de defenderse de cualquiera ataque político que pudiera perjudicarlo en su carrera, recurriendo a un procedimiento semi-judicial. Estos métodos recuerdan los que protegen a cualquier acusado en un tribunal de justicia criminal. La ley de 1946 no determina la naturaleza de las contravenciones en las cuales pueden incurrir los empleados públicos, y encomienda esta labor a sus superiores y al juez encargado de entender en cada caso concreto; pero, en cambio, establece las sanciones y las penalidades.<sup>13</sup> Las normas procesales protectoras del empleado inculcado hacen posible que éste sea oído por una comisión especial (*la comisión administrativa paritaria* antes mencionada). La recomendación de este organismo es prácticamente obligatoria para el empleado del Servicio Civil llamado a poner en práctica una acción disciplinaria. El acusado, en el curso de la audiencia, tiene acceso a todos los documentos oficiales y antecedentes referentes al hecho que se le imputa. A partir de 1905, esta garantía del acusado, encaminada a que tenga un conocimiento perfecto de los cargos y pruebas que obren contra él, se considera un derecho básico en el ejercicio de su propia defensa. El acusado tiene también el derecho de reclamar pruebas de los cargos que se le hagan y de aportar las que considere convenientes en su descargo. Finalmente, puede apelar de la decisión de la comisión al *Conseil supérieur de la fonction publique*, y, en el caso de que las normas procesales hayan sido infringidas, interponen un recurso *ex-post* ante el Consejo de Estado, por exceso de poder (*recours pour excès de pouvoir*)<sup>14</sup> Sin embargo, estas reglas no van más allá de determinar la clase de responsabilidad y la naturaleza de la acción disciplinaria. No controlan las separaciones, postergaciones en el escalafón, etc., debidas exclusivamente a providencias de carácter político, cuando no medien acusaciones. En todo caso, el empleado público puede reclamar una indemnización o compensación por el daño sufrido (*contentieux de l'indemnité*). Es así como se ven protegidos los derechos de los empleados públicos y se halla reforzada su responsabilidad en cuestiones de disciplina.

Noveno, todos los servidores civiles pueden ser dispensados de sus obligaciones corrientes o lograr una licencia, sin perder los derechos de promoción o retiro. Esta interrupción en el servicio descansa en la solicitud de la persona interesada y puede extenderse a un plazo

<sup>13</sup> Comprenden apercibimiento, amonestación, denegación de ascenso o postergación, suspensión de empleo y sueldo, desplazamiento a una categoría inferior y remoción del cargo, con pensión o sin ellas.

<sup>14</sup> El Consejo de Estado reusa además en las cuestiones debidas a quebrantamiento de forma (*vice de forme*), abuso de poder (*détournement de pouvoir*), incompetencia, falta de pruebas, etc.

corto, seis meses, o alcanzar un período de cinco años o todavía más largo. El empleado público puede conseguir también licencia para trabajar en otra rama de la Administración Pública, en una corporación de la misma especie, en una organización internacional, enseñar en el extranjero, tomar parte en una misión especial, etc. De esta forma, el personal situado en los niveles más altos de la jerarquía tiene un carácter intercambiable, con lo cual se puede colocar al hombre indicado en el lugar preciso, sin necesidad de tropezar con restricciones técnicas formularias.

Décimo, la ley de 1946 fija el salario mensual de los empleados y los emolumentos suplementarios de distinta clase bonificaciones familiares, compensación por residencia, etc. La disposición antes citada intenta establecer una escala de sueldos, que arranca de un 20% sobre el salario mínimo nacional legalmente establecido.<sup>15</sup> De acuerdo con este propósito, la escala de sueldos de todos los empleados públicos fue revisada (*reclassement de fonctionnaires*). Se procedió a la construcción de números índices de 100 a 800. A cada puesto se le atribuyó un índice numérico, llamado a proporcionar una compensación justa (en términos de obligaciones, preparación, responsabilidades, años de servicios, etc.); así como un sueldo conveniente. Pero, desgraciadamente, esta reclasificación llevada a cabo en 1948, no ha podido impedir el empobrecimiento sucesivo de los servidores públicos. No pudo remover, ni siquiera atenuar substancialmente, la discrepancia existente en los niveles de vida del empleado del Estado y los de las empresas públicas y sociedades particulares. La consecuencia de todo esto es que aún reina el descontento, entre los empleados públicos, los sindicatos siguen presionando y, lo peor del caso es que los más capaces pasan al servicio de la industria y de los negocios privados. Por añadidura, y a pesar de que los sueldos de los funcionarios públicos ascienden al 59.3% de los gastos del presupuesto anual de la Nación,<sup>16</sup> dichos emolumentos tuvieron que ser reforzados, por lo menos, hasta 1952, con fondos adicionales, para cubrir el aumento del costo de la vida. El Estado se vio así en la necesidad constante de establecer toda clase de pagos suplementarios, bonificaciones, etc., a fin de poder mantener su personal y evitar huelgas y otros desórdenes públicos. Pero tales expedientes son poco satisfactorios y no resuelven la crisis económica y social sería ocasionada por la remuneración insuficiente del Servicio Civil. En este sentido, no se ha hecho ninguna reforma eficaz. Lo cual es muy lamentable desde el punto de vista sociológico y hu-

<sup>15</sup> El salario mínimo nacional se fija cada dos años y representa el nivel de subsistencia corriente.

<sup>16</sup> En 1956, las cifras fueron 324 mil millones de francos; la seguridad social (18.5% del presupuesto) cuenta 101 mil millones; y el retiro de pensiones civiles y militares (27.2%) 206 mil millones.

mano. Los sueldos en Francia distan mucho del nivel que prevalece en Inglaterra o en Estados Unidos para puestos análogos. Los servidores públicos en dicha nación deben de acomodarse a los niveles más bajos de la clase media. En cierto modo, el futuro del Servicio Civil francés depende de la resolución de este problema económico. La solución cabe esperarla de los resultados de las investigaciones corrientes y de los continuos cambios acaecidos en el período actual de transición. ¿Por qué, se pregunta uno, encontramos aún tantos jóvenes dispuestos a ingresar en el Servicio Civil, a pesar, de sus desventajas económicas.<sup>17</sup>

La respuesta descansa en que el francés ama la estabilidad y la seguridad. Es decir, un puesto seguro en el marco de una carrera vitalicia previsible, la posibilidad de retirarse al llegar a cierta edad con la ayuda de una pensión; aspira a una protección legal cierta, quiere garantía social y política y reclama derechos económicos. El francés, por otro lado, comparte el sentimiento de participar en las actividades políticas del Estado y tiene arraigada la convicción de pertenecer a un mundo social bien ordenado. No importa cuáles puedan ser todos los cambios económicos y sociales, el Servicio Civil conserva su prestigio y continúa atrayendo a la gente joven.

Los grandes comisionados franceses (*grands commis*) —elementos del Servicio Civil prominentes que han sido durante siglos la espina dorsal de la administración francesa— simbolizan particularmente una gran tradición y merecen la admiración que se les rinde. Aun cuando los regímenes hayan cambiado los *grandes comisionados* continuaron realizando las mismas funciones públicas importantes, hasta el punto de representar su devoción al servicio público una "segunda religión", según palabras del Mirabeau (1789).<sup>18</sup> Todos ellos se hallaban dotados de un talento especial en el ramo ejecutivo, como resultado de una visión de largo alcance o imaginación en el manejo de los problemas administrativos, sazonado con mucha experiencia, educación y devoción a la causa del bienestar común. La presencia de estas cualidades ha servido tradicionalmente para promover los elevados niveles de las ramas de la administración pública francesa que tienen una expresión constante. En el Estado contemporáneo los directores de los distintos ministerios, así como los miembros de los tres *grands*

<sup>17</sup> Como dice Roger Gregoire (anterior *Directeur de la Fonction Publique* en Francia) en su monografía sobre este tema: "a pesar de las vicisitudes de la función pública los candidatos continúan afluyendo... no está cerrado el porvenir (Gregoire, *op. cit.*, pág. 346).

<sup>18</sup> Estúdiense, por ejemplo, las carreras del Marqués de Vouban (1613-1707) y de Anne-Robert Turgot (1727-1781) antes de la Revolución; Claude Beugnot (1761-1835) y Pierre Louis Roederer (1754-1835) bajo Napoleón I; el Barón Hausmann, *Prefecto del Sena* (1809-1891) bajo Napoleón III; o Joseph Galliene (1846-1916) y Louis Lyautey (1854-1934), los dos Mariscales de Francia, durante la III República, etc.

*corps de l'Etat*: Consejo de Estado, Dirección de Presupuesto y la Dirección de Hacienda, son todos ellos graduados de la Escuela Nacional de Administración Pública y continúan esta tradición de servicio. Los directores de los ministerios hacen gala de experiencia, habilidad práctica y eficacia, estabilidad y perseverancia, equilibrio en el juicio y un punto de vista consistentemente administrativo (en lugar de una actitud más bien política o técnica de alcances limitados). Y esto ocurre a pesar de la circunstancia de que cada día hay más y más técnicos al frente de departamentos especializados, al contrario de lo que sucede en la práctica inglesa.<sup>19</sup> Mas a pesar de esto, los administradores *per se*, muchos de ellos mujeres, continúan ejerciendo influencia. Los miembros de los tres organismos de control superiores (los *grands corps de l'Etat*) ocupan varios cargos administrativos y son técnicos que no se pierden en detalles de esa naturaleza o especialistas propensos a las generalizaciones. Representan la concepción humanística, un punto de vista filosófico flexible, sin pretensiones dogmáticas, y comprensión teórica, que se hermana con un buen sentido práctico. De acuerdo con la manera de ser francesa, el verdadero espíritu creador en las generaciones jóvenes se manifiesta más bien entre los servidores públicos que entre los hombres de negocios particulares. Debido a esto, un joven que ingresa en uno de estos organismos administrativos conquista un gran prestigio, se le tiene en alta estima por la opinión pública, adquiere experiencia en el manejo de cargos administrativos clave y se le ofrecen puestos importantes y bien remunerados, tanto en el Gobierno como en los negocios privados. Desgraciadamente, puede ocurrir que un joven ambicioso y bien dotado ingrese en las filas del Servicio Público con la intención de escalar una posición lucrativa y socialmente remuneradora en la empresa privada. No obstante, mientras pertenece al Servicio Civil, puede influir en las resoluciones de su ministerio, en la legislación —a través de las comisiones parlamentarias— y en la política de otros departamentos ministeriales. La rotación continua del personal promueve un cambio valioso de capacidades y de ideas; factor importante del Servicio Civil francés.

Así se mantiene un equilibrio estructural y funcional que penetra todas las ramas del servicio del Gobierno. Los directores de los ministerios y los jefes de las agencias subordinadas son servidores públicos permanentes que combinan una amplia visión teórica con la experiencia práctica, debido a su entrenamiento en la Escuela de Administración Pública, mientras que los Ministros y sus colaboradores, representantes del poder personal y político, son gente que va y viene.

<sup>19</sup> La mayor parte son graduados del *Ecole Polytechnique* de París.

Desde el momento que la administración y la política se mantienen así en planos paralelos, los jefes administrativos de los ministerios se pueden permitir el lujo de permanecer políticamente neutrales como norma general. Los jefes administrativos retienen una buena participación en el poder, si se tiene en cuenta que los ministros y sus colaboradores cambian frecuentemente: Aun cuando algunos ministros continúan en el gobierno largo tiempo, suelen desplazarse de un departamento a otro y rara vez tienen la oportunidad de aprender mucho de cada ministerio. Los jefes administrativos, por consiguiente, se concentran en los asuntos de planificación de largo alcance y en las tareas de sus departamentos que no tienen carácter político. Por lo contrario, el precario *gabinete ministerial*, consejero o colaborador del Ministro, responsable ante el Parlamento (comparable al Secretario General de los ministros ingleses), refleja la política del momento y es un eslabón entre el propio ministro, o el Parlamento, y el Servicio Civil. Las influencias puramente políticas discurren así por su propio cauce y los servicios del ministerio marchan sin tropiezos.<sup>20</sup>

Esta organización administrativa de carácter dualista, que difícilmente comprende el observador extranjero, representa la síntesis de cualidades opuestas, creadoras del equilibrio antes expuesto. Es así como se armoniza lo temporal y lo permanente, lo político y lo administrativo, lo imaginativo y lo tradicional, los factores de gobierno fluctuantes y estables.

En resumen, observamos que el servicio civil francés ya no es aquello que Tocqueville llamaba —en el siglo XVII— “la aristocracia de la nueva sociedad”. Se ha transformado socialmente, unificado, cambiado y es más débil económicamente. Aún se halla en un proceso transitorio, en espera de nuevas formas de expresión. Continúa siendo, sin embargo, una élite intelectual y activa, progresiva en su visión social y en sus ideas de gestión. Como Herbert Luethy apuntó en cierta ocasión, “se puede decir, aunque parezca paradójico, que en Francia la máquina del Estado y la política funcionan en dos compartimentos estancos. En el curso de las generaciones, Francia no ha cesado de buscar un sistema de gobierno eficaz, pero sin conseguirlo; y el observador que no ve más allá de la fachada política constituida por el gobierno, el parlamento y los partidos, se pregunta asombrado cómo un país puede vivir en esas condiciones y mantener su posición internacional. ¿No radicará la respuesta en el aserto de que ello se debe a que la administración funciona de una manera perfecta, o más

<sup>20</sup> El Gabinet Ministériel se compone corrientemente de expertos técnicos con licencia temporal y que pertenecen a otras agencias gubernamentales. Los datos estadísticos nos revelan que un porcentaje cada vez más considerable procede de los *grands corps de l'Etat*.

bien, que lo haga con una regularidad tan consumada que la única esfera que queda a los políticos es aquella de la ideología? Esta administración ha impreso sus rasgos a toda la estructura del país...<sup>21</sup> Así, el Servicio Civil francés, reorganizado recientemente, ha demostrado una capacidad de adaptación extraordinaria y una voluntad de cambiar a tenor de los tiempos y de los patrones amplios de la evolución social, sin menoscabo de la fidelidad a su concepto tradicional del servicio público.

## GENERAL PROBLEMS OF THE FRENCH CIVIL SERVICE

GEORGES LANGROD

(Abstract)

The French Civil Service has set an example and been the model institution of administration for other countries, specially after the French Revolution and the Napoleonic era. In spite of changing governments, its sense of continuity and devotion to the common good has guided its course.

Administrative law created a special statute for civil servants which is not based, as in England, on just a contract for their personal services. This brings about a unique legal situation.

The Law of 1946 brought together preceding decisions and the jurisprudence of the State Council. The later one of 1952 applies to the employees of legal and autonomous organisms. These laws are uniform and concern all employees, with certain exceptions, inspired by a realistic criterion and the desire to improve the functioning of civil service. The upper echelon who formerly belonged to one classification, is now divided into two statutory classifications: Civil Administrators and Executive Secretaries. The first group includes those selected through *L'Ecole Nationale d'Administration* (a small percentage). The second group is chosen from those who have passed a special entrance examination and is of a technical nature (translators, accountants). Promotion by seniority—which used to be favored—has been substituted by a more flexible and efficient method. Promotion according to merit is available to all, in spite of rank with the

<sup>21</sup> Herbert Luethy, *France Against Herself*, traducido por E. Massbacher (Nueva York: Frederick A. Praeger, 1955), pág. 18.



course of study of *L'Ecole Nationale d'Administration* if they pass the examinations. Modern law recognizes the right of the civil servants to organize unions in a way similar to French private trade-unionism. The right to strike is also permitted although judicial decisions of the Councils has set some limits. The Law of 1946 not only recognizes unions but integrates them into the administration which creates the necessary committees that enable fruitful working together. The civil servant is allowed to have personal political opinions and enroll in the membership of the party of his choice. Political neutrality is demanded only for his official duties. Judicial decisions guarantee civil servants rights and establishes rules of procedure.

The Law of 1946 determines monthly salaries and the allowances to which he has claim. However due to inflation and the financial burdens of France, there is a large discrepancy between its salaries and those of other countries, and places its civil servants in an inferior situation in relation to other classes and employees.