



CRONICA

ALGUNOS ASPECTOS DE LA FUNCION PUBLICA FRANCESA

35.08(44)

1. Introducción

Resulta evidente el interés que, en nuestra patria, debe despertar cuanto se relaciona con los problemas de la función pública francesa. En razón de la aproximación que, en determinados sectores, existe entre nuestra Administración de Personal y la del país vecino, hemos considerado oportuno, y conveniente, recapitular algunos datos e informaciones del documento titulado *Personnel des Administrations Publiques* (1), que

contiene las respuestas dadas a un cuestionario confeccionado por la Oficina Internacional de Trabajo en 1969 y relacionado con un conjunto de temas que afectan al personal al servicio de la Administración pública francesa.

El Documento, objeto ahora de nuestra atención, ha sido dado a la publicidad en fecha reciente. Su contenido está integrado por las contestaciones a un cuestionario de 36 apartados, de los que hemos seleccionado los que, a nuestro juicio, pueden revestir mayor actualidad, significado y repercusión. «La función pública y los funcionarios han estado sustraídos, por el hecho de su naturaleza, a un cierto tipo de investigación. Resulta que tanto los responsables de

(1) DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE: *Personnel des Administrations Publiques*. Bureau International du Travail. París, 1969, 62 pp.

le función pública en las administraciones, como los especialistas de las ciencias administrativa y social; no poseen los elementos fundamentales que les permitan fundamentar esta política» (2). Por fortuna este déficit de estadísticas y de informaciones sobre vertientes capitales de la función pública va desapareciendo, por cuanto que los encargados de programarla y dirigirla se dan cuenta de que, sin base estadística, sin investigaciones rigurosas, sin estudios serios y meditados, es muy difícil, por no decir imposible, trazar y sobre todo llevar a buen término una eficiente política de personal.

Los aspectos concretos a que se refiere el presente resumen son los siguientes: Efectivos en la Administración pública y evolución de los

mismos; influencia de la automatización sobre el nivel del empleo y las condiciones de trabajo en la Administración pública; programas y métodos de formación; sueldos y remuneraciones de los funcionarios públicos.

2. Efectivos en la Administración pública y su evolución

El último censo efectuado ha revelado que el día 1 de marzo de 1967 el número de agentes del Estado, con dedicación plena, se eleva en Francia a 1.514.032; en la misma fecha, el número de agentes con jornada reducida era de 106.530.

La evolución de los efectivos en los últimos años ha sido ésta:

Fecha de la investigación	Efectivos	Porcentaje de crecimiento
1 de abril de 1950	1.035.000	—
1 de abril de 1952	1.063.000	2,7
1 de febrero de 1956	1.101.000	3,5
1 de octubre de 1962	1.310.000	19,0
1 de marzo de 1966	1.476.000	12,7
1 de marzo de 1967	1.514.000	2,6

Del total de 1.514.032 funcionarios civiles, verificando el desglose correspondiente, tenemos que 1.102.977 son titulares y *stagaires*, de los que 460.110 pertenecen a Educación Nacional y 258.488 a Correos y Telecomunicaciones; 278.912 no son «titulares» (contratados, eventuales, etc.), de los que 131.182 son de Educación

Nacional y 38.077 de Correos y Telecomunicaciones, y 132.143 son obreros de los que 95.309 sirven en las Fuerzas Armadas.

El reparto de los efectivos, atendiendo a las diversas categorías, ofrece la siguiente clasificación:

	Porcentaje
Categoría A	20
Categoría B	40
Categoría C	30
Categoría D	10

(2) MARCEAU LONG y LAURENT BLANC: *L'économie de la Fonction Publique*. Presses Universitaires de France. París, 1969, p. 215.

3. Influencia de la automatización sobre el nivel de empleo y las condiciones de trabajo en la Administración pública

3.1 IDEA GENERAL

Las Administraciones francesas, después de haber constituido, tras la terminación de la guerra, numerosos centros clásicos de procesos de datos, han sido dotadas rápidamente de ordenadores para asegurar el tratamiento automático de la información en el terreno no sólo de la gestión, sino también de los trabajos científicos.

La puesta en funcionamiento de los nuevos centros, después de los cambios experimentados por la aparición de ordenadores cada vez más perfeccionados que exigen nuevas cualificaciones del personal, no ha dejado de plantear ciertos problemas, de manera especial los que conciernen a la adaptación estatutaria, el reclutamiento y la formación de agentes especializados y las condiciones de trabajo.

3.2 PROBLEMAS ESTATUTARIOS

En un principio, para dotar los centros de procesos de datos de personal cualificado, se llamó preferentemente a los agentes que pertenecían ya a la Administración y procedentes de las categorías más diversas: titulados, auxiliares, contratados, obreros.

En 1960 fueron creados los Cuerpos Especializados en proceso de datos, dentro del cuadro del Estatuto general de funcionarios. Han podido acceder a ellos los agentes que han

obtenido la cualificación correspondiente, sancionada por los diplomas extendidos por la Administración (Decreto de 31 de agosto de 1960).

A medida que se ha ido desarrollando y extendiendo el tratamiento automático de la información, la Administración ha procedido al «recyclage» del personal y a llamar a nuevos especialistas (analistas, programadores) reclutados en la mayoría de los casos mediante contrato (Decreto de 14 de septiembre de 1962). En la hora actual, cerca de 8.000 personas garantizan la puesta en marcha y el buen funcionamiento de los Centros de Procesos de Datos (analistas, programadores, operadores, perforadores, etc.).

Ciertos agentes, sin embargo, bien porque poseen demasiada edad, bien porque no son capaces de seguir la evolución de las diversas técnicas, han de ser nuevamente clasificados. Una carrera completa dentro de un Centro de tratamiento de la información parece cada vez menos probable. La tecnicidad de las tareas es muy acusada, la evolución de las cualificaciones exigidas muy rápida, las características de los materiales muy cambiantes, como para que se pueda esperar una adaptación permanente de los funcionarios hasta su jubilación. Tanto la Administración como el propio agente tienen interés en que, en esta clase de servicios, tenga lugar la mayor movilidad posible. Esta es la razón por la que la Dirección General de la Administración y de la Función Pública intenta, en la actualidad, promover una nueva solución.

La definición de las tareas referentes al tratamiento automático de la información ha hecho aparecer sobre

el plano funcional varias ramas de actividad: Análisis, Programación, Explotación, Creación de los soportes, etc. En cada una de esas ramas, las tareas de ejecución y de encuadramiento han sido enumeradas de igual forma que los niveles de formación del sistema de enseñanza y por comparación a los cuerpos clásicos de la función pública.

La idea directriz afectada es la de confiar las tareas del tratamiento de la información, no como sucede actualmente, a los cuerpos de funcionarios creados especialmente para atender las necesidades de la mecanización, sino a funcionarios que provengan de los campos más diversos de la función pública y a los que se proporcionaría una formación complementaria.

La función administrativa supone la vocación normal de todo funcionario. La función técnica, por el contrario, aparece como una especialización más o menos temporal. En la solución propuesta que tiende a una «impregnación» de los servicios públicos por la informática, con la reserva necesaria de la comprobación de las aptitudes al principio o a lo largo de la carrera, todo funcionario podrá ir a un centro de tratamiento de la información y reincorporarse después a su cuerpo de origen, cuando lo solicite o lo exijan las necesidades del servicio.

En el orden económico se ha propuesto establecer ventajas en forma de primas que sirvan para provocar un movimiento de personal hacia los centros de tratamiento de la información. Y medidas transitorias, igualmente, permitirán a los agentes

en servicio regresar a los cuadros administrativos a los que habrán de ser reintegrados.

3.3 RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DEL PERSONAL

Hasta ahora, por lo general, el reclutamiento de especialistas de la información, como se ha indicado más arriba, se ha venido efectuando entre los agentes pertenecientes a la función pública. Su formación y su «recyclage» han sido atendidos por dos medios: una enseñanza impartida en el seno de la Administración por un centro de formación profesional a cargo de funcionarios especializados, beneficiándose de esta enseñanza los funcionarios o agentes del Estado que hayan superado la realización de los tests psicotécnicos propuestos, y mediante «stages» de tipo práctico efectuados en las instalaciones de las fábricas constructoras de máquinas con el fin de obtener un conocimiento más profundo en un tipo específico de máquinas.

En lo que respecta de manera más particular a la formación de los programadores, la enseñanza y las modalidades de obtención del certificado de aptitud han sido objeto de una resolución de 8 de diciembre de 1962, modificada por otra de 1 de abril de 1968.

En lo sucesivo, se piensa llamar y solicitar la colaboración de los jóvenes que comienzan a cursar estudios en la Universidad, en las Facultades de Ciencias o los Institutos Universitarios de Tecnología. Sin embargo, no parece deseable favorecer una política de empleo de personal de formación exclusivamente científica. La ra-

zón es que un especialista de informática no puede ignorar las condiciones reales de funcionamiento de la Administración. Por ello, más que llamar directamente a un ingeniero o a un matemático, interesa, y a la vez resulta menos oneroso, formar a un administrativo como especialista de la información, al menos en lo que toca a la informática de gestión. Si es útil introducir algunos científicos en el seno de los despachos dedicados a programar y planificar, una gran mayoría de analistas y el conjunto de los programadores deben ser reclutados entre el personal administrativo. Además, como lo demuestra el número elevado de candidatos a los «stages» de analistas o a la preparación del examen para programadores, los cuadros administrativos aspiran a perfeccionarse en la informática.

3.4 CONDICIONES DE TRABAJO

Es evidente que el utilizar máquinas muy perfectas y muy costosas implica y supone una determinada rentabilidad. Ahora bien, para funcionar en condiciones satisfactorias de rendimiento, la máquina debe ser utilizada permanentemente y a plena capacidad, lo que entraña un problema de ajuste de los horarios de trabajo y un problema de organización del trabajo.

Dentro de esta óptica se sitúa el problema de la formación de equipos de noche compuestos de personal competente y bien conjuntado; ello no ha sido siempre conseguido hasta ahora por cuanto que la indemnización por trabajo nocturno ha venido siendo de escasa cuantía y de hecho

los funcionarios no pueden, por encima de un cierto índice, pretender beneficiarse de indemnizaciones por trabajos suplementarios.

En la mayor parte de los servicios donde se trabaja de noche, de manera especial en Correos y Telecomunicaciones, la experiencia demuestra que el personal acepta ser destinado a esta clase de trabajos, siempre que se le compense económicamente.

3.5 REPERCUSIONES EN EL PERSONAL

La introducción del tratamiento electrónico de datos en las administraciones francesas no ha tenido hasta el momento repercusiones notables respecto al personal encargado con anterioridad de las tareas afectadas por la puesta en servicio de los aparatos electrónicos. Las administraciones han adoptado una política de reducción progresiva de los reclutamientos de estas categorías de personal y de cambios de personal que no hayan podido ser incorporado a los centros electrónicos.

Gracias a estas medidas, la introducción de la electrónica en la Administración no ha supuesto ninguna medida de licenciamiento en los cuatro Ministerios más afectados por la automatización, y que son el de las Fuerzas Armadas (gestión, cálculo científico, utilizaciones militares), el de Educación Nacional (cálculo científico, enseñanza, gestión), el de Economía y Finanzas (gestión, estadísticas) y el de Correos y Telecomunicaciones (gestión, especialmente de centros de cheques postales).

4. Programas y métodos de formación

4.1 ANÁLISIS GLOBAL CIFRADO

Las acciones de formación están lógicamente vinculadas a la concepción fundamental de la función pública francesa basada en la noción de carrera. Dichas acciones se proyectan en un triple frente. Primero, las «acciones de preparación» específica para una selección (concursos externos, concursos internos, exámenes profesionales, etc.). Segundo, las «acciones de formación» después de la selección (corta, media o larga, inicial, complementaria o de adaptación). Tercero, las «acciones de perfeccionamiento», en las que se incluyen la actualización de los conocimientos, el «recyclage», la iniciación o el perfeccionamiento en el dominio de ciertas técnicas o métodos y eventualmente la conversión o readaptación, muy rara en la función pública.

Las cifras que a continuación se exponen reflejan la importancia de la formación del personal al servicio de las diversas administraciones y, de alguna manera, vienen a ser los grandes parámetros de la formación profesional en la función pública.

Globalmente, en 1967, 302.510 personas se han beneficiado de una acción de formación profesional o de promoción social dispensadas por la Administración del Estado, así como por la Administración de la Villa de París. Esta cifra comprende esencialmente funcionarios y agentes en servicio, pero también abarca otras personas, en particular estudiantes, candidatos a los empleos públicos. Los beneficiarios se reparten de la manera siguiente:

158.641 beneficiarios de la acción de preparación, de los cuales 69.879 funcionarios se preparan para participar en los concursos internos, 54.274 beneficiarios de la acción de formación inicial, 89.595 beneficiarios de la acción de perfeccionamiento.

El Ministerio de Educación Nacional participa, con preferencia sobre los demás, en la política de formación profesional y de promoción social del Estado, ya que 152.300 beneficiarios, es decir, el 50,34 por 100 del efectivo global, pertenecen a dicho Ministerio.

4.2 FORMACIÓN INICIAL

54.274 funcionarios y agentes del Estado son, como se ha indicado, los beneficiarios de una formación inicial, es decir, dispensada inmediatamente después de su ingreso en la función pública o de su pase a un cuerpo o empleo de nivel más elevado. Si se examina el conjunto de la función pública, según tipos de funciones, los porcentajes se establecen así:

Docente: 24,47 por 100 de los efectivos globales en formación inicial.

Técnica: 37,46 por 100 de los efectivos globales en formación inicial.

Administrativa: 38,07 por 100 de los efectivos globales en formación inicial.

4.3 PERFECCIONAMIENTO

De los 89.695 personas que se benefician de las acciones de perfeccionamiento, la mayor parte pertenecen al personal de la categoría A del Mi-

nisterio de Educación Nacional, ya que son 57.310 agentes de este Departamento sobre los que recaen acciones de este tipo. 36.800 personas participan en jornadas de «recyclage» sobre el empleo de medios audiovisuales para las diferentes disciplinas de la enseñanza. 2.628 agentes asisten a sesiones de información de una jornada. Más de 7.000 entre ellos son llamados a seguir seminarios de 4 ó 5 días de duración, que tienen por objeto el conocimiento y la utilización de los medios audiovisuales, iniciación a las técnicas nuevas utilizadas en la industria, el sector comercial o los servicios.

En materia de «perfeccionamiento administrativo» el Ministerio de Correos y Telecomunicaciones realiza una gran labor: las tres cuartas partes de sus efectivos globales, de los cuales la mayor parte pertenecen a la categoría C, se benefician de este perfeccionamiento. Este Ministerio es el único que organiza sesiones de «reconversión preventiva», especialmente en relación con los agentes del servicio telefónico trasladados, en virtud de la automatización del servicio, a un puesto de trabajo de correos.

Entre los otros Ministerios destacan particularmente: el Ministerio del Interior, que efectúa grandes esfuerzos con relación al personal de las prefecturas; el Ministerio de Justicia, que orienta su labor en favor de los magistrados, del personal de la administración penitenciaria y de otros centros dependientes del mismo; el Ministerio de Asuntos Sociales, que organiza actividades algunas de las cuales aparecen como la acción tipo del perfeccionamiento, referidas a los médicos para permitirles asumir sus responsabilidades de jefes de

servicio; la Prefectura de Policía y la Prefectura del Sena, que desarrollan grandemente las acciones de perfeccionamiento, si bien la del Sena orienta sus actividades hacia los conocimientos escolares, francés y matemáticas sobre todo, que permiten a los interesados participar después en las acciones de preparación para los concursos.

El perfeccionamiento o actualización de los conocimientos en materia técnica se ofrece a 15.667 agentes, dispensándose principalmente por cuatro Ministerios: el Ministerio de Correos y Telecomunicaciones por medio de las direcciones regionales de los servicios postales, de las telecomunicaciones, de los Servicios especiales, así como de las direcciones departamentales; el Ministerio de Equipamiento, que se preocupa de los conductores y de los funcionarios de las obras públicas del Estado; el Ministerio de Finanzas, que atiende a la Informática; la Prefectura de París, que concentra su atención sobre los obreros especializados (mecánicos, fontaneros, jardineros) y de la categoría D.

El Documento habla también de la preparación inicial deteniéndose en el estudio de los «centros de preparación en administración general» que preparan a los candidatos a los concursos para el reclutamiento de funcionarios de categoría A encargados de las funciones de administración general. Estos centros se crean bien bajo forma de una sección especializada de un Instituto de Estudios Políticos bien, en las ciudades universitarias que no cuentan con estos Institutos, bajo forma de centros vinculados a la Universidad. Funcionan en Aix-en-Provence, Bor-

deaux, Grenoble-Lyon, Strasbourg, Toulouse, Caen, Dijon, Lille, Montpellier, Nancy, Rennes y París. No aseguran en principio más que la preparación para los concursos externos, es decir, los concursos abiertos a los estudiantes con título universitario.

La preparación para los concursos internos reservados a los funcionarios y agentes del Estado con cierta antigüedad en el servicio está garantizada mediante cursos por correspondencia que facilitan centros creados a tales efectos por los Ministerios y a través, sobre todo, del centro de formación profesional y de perfeccionamiento del Ministerio de Finanzas y el centro de tele-enseñanza de Vanves.

5. Sueldos y otras remuneraciones

Con fecha 1 de abril de 1969 el sueldo mínimo bruto anual de la función pública es de 6.281 francos. Este sueldo se convierte en 7.756 francos al cabo de un mes de servicio. Por su parte, el sueldo máximo anual bruto de la función pública es de 83.569 francos.

A estos sueldos hay que añadir una indemnización por residencia fijada para París en el 18 por 100 del sueldo bruto, así como las diferentes indemnizaciones específicas de cada Cuerpo o propias de cada empleo. Estas indemnizaciones pueden ser estimadas aproximadamente en el 8 por 100 del sueldo para las categorías inferiores de funcionarios.

El aumento de los sueldos de la función pública es decidido por Decreto, pero dentro de los límites de

los créditos presupuestarios. La revisión de los sueldos se funda sobre dos principios. Un principio general es que el Estado se esfuerza por asegurar a todos los trabajadores una equitativa participación en el crecimiento de la renta nacional, en el cuadro del Plan de Desarrollo. Este Plan fija el aumento deseable de la producción nacional y de las masas de rentas, a la vez que prevé también el incremento de los precios que llevará consigo el conjunto de la evolución económica. El Gobierno busca asegurar un aumento de los sueldos públicos que, habida cuenta del nivel de los precios, mejore el poder de compra de estos agentes en la medida en que el progreso económico lo permita. Así, de 1964 a 1966, las remuneraciones de la función pública han aumentado en un 17,5 por 100 lo que, considerando que los precios han subido en un 8,9 por 100, ha permitido incrementar el poder de compra en un 8,8 por 100 en tres años.

El otro principio, propio del sector público, consiste en la armonización de las masas salariales del sector público. Esta política consiste en comparar y armonizar la evolución anual de las remuneraciones del personal de las diferentes empresas nacionales y de la función pública. La comparación no versa sólo sobre el aumento del sueldo base, sino sobre el conjunto de la masa anual de salarios que puede ser afectada por diversas medidas particulares (indemnizaciones, adaptación de estatutos, etc.). Conviene, sin embargo, deducir de esta masa de salarios las variaciones debidas a modificaciones de efectivos o a la evolución de la cualificación de las personas.

Esta política de armonización no tiende a garantizar una identidad absoluta y automática del aumento de la masa de salarios en todo el sector público, sino a asegurar una progresión casi homogénea, año por año.

No existe escala móvil de salarios en la función pública. Y el artículo 22 del Estatuto dispone que, todo funcionario tiene derecho, según el servicio prestado, a una remuneración compuesta por el sueldo, los complementos por cargas familiares y la indemnización por residencia. Pueden añadirse al sueldo diversas clases de gratificaciones.

He aquí, a continuación, los actuales niveles de sueldos por categorías:

a) Categoría D

Los funcionarios de la categoría D se benefician según su grado, de una de las escalas indiciaras siguientes:

Escala	Índice neto mínimo	Índice neto máximo
E 1	125	165
E 2	133	170
E 3	144	185

Cada escala comprende ocho escalones a superar en veintiún años. Los funcionarios clasificados en una de estas escalas pueden beneficiarse de una clasificación en un escala inmediatamente superior, con un límite del 25 por 100.

b) Categoría C

Las escalas indiciaras correspondientes a los grados de esta categoría son las siguientes:

Escala	Índice neto mínimo	Índice neto máximo
ES 1	155	205
ES 2	165	220
ES 3	175	245
ES 4	190	265
ME 1	195	283
ME 2	200	295
ME 3	215	310

Cada una de estas escalas supone diez escalones a superar en veinticuatro años. Los funcionarios clasificados en una de estas escalas se pueden beneficiar de una clasificación en la escala inmediatamente superior, con un límite del 25 por 100.

c) Categoría B

La escala indiciaría referente a los funcionarios de esta categoría comprende un índice neto mínimo de 205 y un índice neto máximo de 390. El pase del índice mínimo al índice máximo se efectúa en veintiún años.

d) Categoría A

El índice neto mínimo referente a los primeros grados es de 250. El índice neto máximo correspondiente a los grados superiores es de 650. Pero los altos funcionarios continúan su carrera «fuera de escala» y entonces su índice de sueldo es designado por las letras A, B, C, D, E, F, y G.

EJEMPLOS DE REMUNERACION MENSUAL

Grado y categoría	Índice neto mínimo	Sueldo — Francos	Índice neto máximo	Sueldo — Francos
Agente de servicio. Categoría D	125	706,12	185	895,13
Estenodactilógrafo Categoría C	165	815,56	245	1.173,53
Profesor agregado. Categoría A	315	1.552,49	650	3.866,48

Estos sueldos son los de un funcionario soltero residente en París. Se ha hecho ya en ellos la deducción de la cantidad retenida para la pensión de retiro y la seguridad social, e incluyen la indemnización por residencia.

6. Final

Tales son algunos aspectos de la función pública de Francia. Su trascendencia es fácilmente apreciable

por cuanto que los efectivos funcionariales, la capacitación de los servidores del Estado en diversas manifestaciones, la repercusión de la automatización sobre los cuadros administrativos y la problemática de las remuneraciones son cuestiones que están hoy en el primer plano de la actualidad y que, sin duda, preocupan insistentemente a autoridades y gobernantes.

VICENTE M.^a GONZÁLEZ-HABA
GUISADO