

Capítulo VI

LA FORMACIÓN PROFESIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO EN ALEMANIA

Europa ha sido la tierra fértil donde se encubrió la carrera administrativa y se establecieron las primeras escuelas de formación del servicio público, desde los lejanos años de la Roma republicana. Con ella comenzaremos esta exposición, para luego dar paso a la experiencia europea más antigua: Alemania.

Formación profesional de los servidores públicos europeos

Un especialista en materia de la carrera administrativa ha comentado que hoy en día existen dos temas capitales en el estudio de administración pública, mundialmente considerada: el primero consiste en el desarrollo de capacidades que permitan en el corto plazo, un equilibrio mayor entre los derechos y obligaciones de los servidores públicos. Es patente que las últimas han tenido gran desarrollado en la década reciente, no así los primeros, que apenas han obtenido algunas conquistas.¹ El segundo tema consiste en la implantación de una estrategia integral de formación y capacitación para los servidores públicos, tal como es observable en países altamente administrados. Que mejor que Europa para referirnos a estos asuntos.

¹ Haro Bélchez, Guillermo, "La Formación de Directivos". *Revista de Administración Pública*, núm. 89, México, 199, p. 162.

Comenzamos con un país que carece de escuela profesional de formación del servicio público, que es el tema de este capítulo. Se trata de Bélgica, donde la preparación de servidores públicos se realiza sin contar con un centro administrativo autónomo dedicado a su formación y es notoria la independencia de los organismos que integran a la administración pública, para establecer las necesidades de formación y diseñar las estrategias respectivas.² Tal establecimiento es una prerrogativa de la Dirección General de Selección y Formación (DGSF), dependencia del Ministerio de la Función Pública, a cuyo cargo está la modernización de la administración gubernamental, el desarrollo de planes de formación interdepartamentales y el diseño de las acciones encaminadas a desarrollar a los organismos de dicha administración.

La formación del servicio público está centrada en el período probatorio previo al ingreso a la administración, cuyo desempeño exitoso es una condición indispensable para ingresar de manera definitiva. Este período está a cargo de la mencionada Dirección, que cuenta con el apoyo de las comisiones departamentales e interdepartamentales integradas al efecto, que asesoran académicamente sobre el contenido de los programas de formación y participan en la evaluación de la pasantía probatoria.

El programa tiene tres renglones generales: formación de funcionarios superiores, por medio de la contratación de cursos externos sobre dirección (*management*); preparación de los responsables de la formación que se imparte en cada organismo de la administración pública; y formación en las nuevas tecnologías informáticas, con la colaboración de organismos del sector privado, así como de idiomas extranjeros.

Hacia el año 1962, la formación de funcionarios superiores dejó de estar moldeada con base en la Escuela Nacional de Administración francesa, optándose por establecer desde entonces —hasta 1982— un sistema externo que fue llamado *Instituto AdministraciónUniversidad*. Es decir, se eligió una estrategia de formación de los altos funcionarios públicos desde una perspectiva universitaria.

En contraste con su vecina Bélgica, Holanda cuenta con el Instituto Nacional de Formación (ROI), un ente central de preparación del servicio público que depende de la Dirección General de la Política de Personal del Ministerio del Interior. Su actividad académica es complementaria a la que realizan los departamentos de la administración pública por sí mismos. El Instituto tiene a su

² *Ibid*, pp. 163-164.

cargo diseñar y desarrollar la política de formación en su conjunto; asesorar a los organismos de la administración pública en diseño y ejecución específicos de los programas de formación del caso; y organizar actividades complementarias de formación en materias tales como política y administración, administración de personal y organización, tecnologías de información, así como la preparación de responsables de la formación del servicio público.³ Por consiguiente, los organismos de la administración pública disfrutan de gran autonomía para el diseño e implementación de su estrategia especializada de la formación del servicio público.

El ámbito de formación a cargo de dichos organismos se extiende a todos los servidores públicos, con la excepción de grupos especiales tales como los que están integrados por los responsables de personal, organización y formación, funcionarios con proyección interdepartamental y directivos.

La formación del servicio público se realiza esencialmente dentro de la carrera, por lo que es excepcional la exigencia de preparación previa para ingresar. Gran parte de la formación se subcontrata, de modo tal que el 70% del servicio público recibe lecciones en entidades docentes privadas.

En Dinamarca, la formación de servidores públicos tiene las siguientes características: cobertura hacia todos los niveles y a lo largo de toda la carrera administrativa, y énfasis de la formación en nuevas tecnologías de informática.⁴ Destaca de manera sobresaliente, el papel de la Escuela Danesa de Administración Pública en la formación del servicio público.

La Escuela, desde 1981, es una institución independiente dirigida por un consejo compuesto por representantes del Estado, las regiones, los entes locales y los sindicatos, que son las que aprueban su programa de actividades. A su cabeza se desempeña una junta directiva que está asesorada por un consejo educativo compuesto por representantes de los sindicatos, asociaciones profesionales y del propio personal del plantel. Además, se organizan comités educativos especiales integrados por profesores y alumnos, para establecer la programación académica específica.

La Escuela mantiene contactos estrechos con universidades e instituciones de educación superior, tales como la Escuela Municipal Superior, el Instituto de Investigación Regional y Local de Administración y Finanzas Públicas, y el Centro Danés de Dirección (*Management*). Gracias a esta cooperación, son

³ *Ibid*, pp. 168-169.

⁴ *Ibid*, pp. 164-166.

frecuentes los intercambios de personal docente entre estas instituciones académicas.

El plantel tiene a su cargo un abanico de cursos de larga duración, que consisten en diplomados en administración general, administración financiera y administración social. Igualmente, ofrece cursos de cortos para funcionarios superiores sobre organización del sector público, procedimiento administrativo, gestión presupuestaria, control financiero, gestión de personal, papel de la administración pública en el proceso legislativo y técnicas de planificación. También dispone de cursos sobre nuevas tecnologías informáticas, así como de un programa especial para directivos, con una duración de ocho semanas, orientado a desarrollar capacidad de gestión administrativa.

Irlanda, finalmente, está dotada de un Centro de Formación del Servicio Civil (*Civil Service Training CentreCSTC*) integrado por las unidades de formación de cada organismo de la administración pública y el Instituto de Administración Pública (IPA). Este, en contraste con otros INAP, no constituye una corporación pública, sino una sociedad privada con participación pública.⁵

El Centro de Formación del Servicio Civil depende de la División de Planeamiento y Desarrollo integrada del Ministerio de la Función Pública, y tiene a su cargo diseñar la estrategia de formación de funcionarios; asesorar a los departamentos de la administración pública en lo referente a formación y asistirlos al respecto; y organizar e impartir la formación dirigida expresamente a los funcionarios superiores y los responsables de la formación en dichos departamentos.

Como en Holanda, los organismos de la administración pública están a cargo de la preparación de su personal con la tutoría del Centro, por lo que al efecto cuentan con unidades de formación y desarrollo del personal.

El Instituto de Administración Pública, por su parte, constituye un centro de formación cuyo comité ejecutivo está integrado por representantes de las administraciones públicas y los planteles universitarios. Los programas académicos del Centro y del Instituto son mutuamente complementarios, pues el segundo organiza numerosas actividades en beneficio del primero.

Una vez que hemos hecho una reseña sumaria de los programas de formación en Bélgica, Holanda, Dinamarca e Irlanda, nos extenderemos en las

⁵ *Ibid*, pp. 167-168.

peculiaridades más significativas de las experiencias en Alemania, e inmediatamente después, en Francia y España.

El rasgo característico del sistema de formación funcional en la Alemania moderna es, como lo fue también en la Alemania del pasado, el servicio preparatorio establecido como preámbulo del ingreso a la administración pública.

Desde la época de la Alemania Federal, la formación de los servidores públicos ha comprendido de entre tres y medio años, hasta ocho años posteriores a los estudios universitarios. Además, quien desea ingresar en el nivel superior de la administración pública debe poseer un título universitario. Igualmente, tendrá que aprobar un primer examen ante un jurado integrado tanto por profesores, como por funcionarios, y una vez en el servicio, realizará varios años de prácticas en diversos organismos de la administración pública y la administración de justicia.⁶

Sin embargo, de modo similar a la espada de Damocles, el funcionario sometido a las prácticas puede ser rechazado en cualquier momento, si se le juzga con insuficiencia profesional para el servicio. Una vez terminadas las prácticas, realiza un segundo examen teórico y práctico, y siendo aprobado, obtiene el título del cargo, pero después de un período de prueba de tres años. Para entonces, el aspirante tendrá aproximadamente veintisiete años de edad.

Este peculiar sistema de formación tiene un fuerte arraigo en la historia de Alemania, donde la preparación de los servidores públicos ha tenido tradicionalmente la base del entrenamiento práctico, los concursos de ingreso, la formación universitaria previa y el perfeccionamiento dentro del servicio.

Evolución de los procesos de formación

Los progresos políticos que propiciaron la separación de la administración pública y la administración de justicia durante el siglo XVIII, adelantaron la profesionalización de los funcionarios judiciales, a la de los servidores administrativos. En tanto que los primeros tuvieron muy pronto un rango prominente y se desempeñaron de manera más independiente, los servidores de la administración pública todavía a principios de ese siglo no contaban con

⁶ Debbasch, Charles, *Ciencia Administrativa: Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1981 (1972), p. 356.

estudios administrativos reconocidos como necesarios para su desempeño. Incluso las fuentes de su reclutamiento eran extrañas al servicio; por ejemplo, en Prusia, originalmente los aspirantes eran contramaestres o jóvenes dedicados al comercio, industria y agricultura, así como hijos de los empleados de las manufacturas.⁷

La fórmula establecida en la administración de justicia fue confirmada por varias disposiciones expedidas de manera especial entre 1713 y 1723. A partir de 1737, se generalizaron para todos los funcionarios de la judicatura.⁸ En Prusia, los exámenes de ingreso fueron introducidos en 1755 por el ministro Cocceji, junto con un riguroso servicio preparatorio destinado a capacitar prácticamente a los funcionarios de la administración de justicia.

Por cuanto a la administración pública, la introducción de los exámenes de ingreso fue implantada el por ministro von Hagen, quien en 1770 dispuso que los altos servidores públicos se reclutaran preferentemente entre los juristas y los letrados. Igualmente, ordenó una separación más nítida entre esos servidores público superiores y los subalternos.

La práctica del examen de ingreso se extendió lentamente en las cámaras administrativas, donde persistían aún conceptos de la gestión pública concebida como simple conocimiento aplicado. Paralelamente se introdujo aquello que será el signo distintivo del proceso de formación germánico: el servicio preparatorio. Este servicio, ancestro del sistema moderno encarnado en el *Referendar*, se personificó en un novicio conocido como el *Auskultator*, cuyo destino era servir de aspirante al servicio público. La idea provino de Federico *El Grande*, quien deseaba que en cada cámara hubiera cuatro Auskultatores dotados de potencial para el aprendizaje; cuatro aspirantes cuya labor de meritorios no exigía estudios universitarios, sino un aprendizaje dentro de un servicio que tenía carácter práctico. Era, sencillamente, un proceso de entrenamiento basado en el ejercicio de llevar expedientes y extractarlos, así como el aprender a redactar y levantar inventarios, hacer tasaciones agrícolas y realizar cuentas financieras.

A pesar de que este noviciado no colmó las plazas previstas, ni tampoco satisfizo del todo los anhelos reales, parece que su exitoso producto inspiró al rey para que a partir de 1743 estableciera el mandato de que los Auskultatores

⁷ Hintze, Otto, "El Estamento de los Funcionarios". *Historia de las Formas Políticas*. Revista de Occidente, Madrid, 1966 (1911), p. 219.

⁸ Nieto, Alejandro, *El Mito de la Administración Prusiana*. Sevilla, Instituto García Oviedo, 1962, pp. 128-129.

presentaran exámenes luego de transcurrido un año de servicio. El resultado de los exámenes definía el destino de los meritorios: permanencia en el noviciado, asunción del cargo de consejero o cambio de ocupación. Con objeto de perfeccionar el noviciado, en 1745 el rey dispuso que los Auskultatores trabajaran inicialmente en la Cancillería, donde el propio Federico *El Grande* laboró quince años antes por orden de su padre, Guillermo Federico I.

El noviciado prosperó gracias a nuevas medidas auspiciadas por Federico, principalmente el sistema de exámenes para el servicio superior y el requisito de los estudios en *Ciencias Camerales* y disciplinas jurídicas cursados en la universidad.⁹

Con la intención de establecer un sistema alterno al servicio preparatorio, cuyo carácter era la especialización, Federico dispuso que los jóvenes aspirantes a ingresar a los Consejos de Guerra y de Dominios comenzaran su preparación como secretarios en la cámara. El rey consideraba a la pasantía establecida como un servicio preparatorio especial, como un sistema todavía insuficiente para la formación de los funcionarios superiores.

El noviciado tutorial continuó progresando sobre su patrón primigenio y en 1770 se estableció la Real Comisión de Exámenes para encargarse de las pruebas de ingreso para los cargos elevados. La preparación para el examen se realizaba en el servicio mismo y eran los funcionarios veteranos los tutores de la formación de los novicios, toda vez que también se les confiaba su preparación para el examen.

Paralelamente, en ese año Federico constituyó un plantel (*Pepiniere*) de cadetes, un semillero de futuros funcionarios superiores que laboraban temporalmente en el Directorio General en calidad de aprendices, con miras, una vez culminado su adiestrado, a ocupar cargos superiores de la administración pública prusiana. No parece, sin embargo, que este plantel confirmara las esperanzas que se habían puesto. Paradójicamente, como si se tratara del cultivo de árboles robustos, este semillero de novicios no dio frutos en la época de su progenitor. Federico se quejaba de la falta de talento administrativo en las filas de su servicio público, pues no había candidatos idóneos para asumir los altos cargos de la administración pública, especialmente los puestos de directores de cámara o consejeros del Directorio General. Fue con posterioridad a su muerte, gracias a su labor de siembra del talento administrativo, que surgió

⁹ Hintze, *op. cit.*, pp. 237-238.

la generación de notables talentos que reformaron al Estado prusiano que Federico *El Grande* había consolidado.¹⁰

Permanentemente y sin desmayo Federico nunca cejó en su empeño de nutrir de inteligencia a la función pública alemana y, con base en el proyecto del ministro von Hagen para unificar la formación de los aspirantes al servicio, también decretó la exigencia de los estudios universitarios. Por principio, los pretendientes debían cursar una carrera universitaria, nombrándoseles inmediatamente en los puestos a que se hiciera acreedores. Una vez enganchado en la carrera administrativa, podían ser ascendidos a la categoría de consejeros en las cámaras donde eran examinados por miembros del Directorio General.

Gustav Schmoller ha contrastado magistralmente las épocas respectivas de 1740 y 1870: “*La Prusia anterior a 1740 parece una escuela. Los funcionarios son los maestros y el rey el gran pedagogo, que continuamente con la vara en la mano, castigando, premiando o corrigiendo, visita las clases. Incansablemente viaja por todas partes para verlo todo; en un cartucho, que lleva siempre consigo, guarda los presupuestos de la Provincia, de los Domänen, de la ciudad que inspecciona. El Estado entero es tan estrecho como una clase, el servicio tan pedante, los preceptos tan severos. Se echa de menos la libertad asegurada de la persona y de la propiedad, la conciencia débil de una burguesía ilustrada, la orgullosa grandeza de una verdadera aristocracia política. No se presenta el ideal del Estado sino de una escuela primaria. La burocracia de 1740 es una escuela militans, un partido reformador en el propio Estado, que con las ideas de la Ilustración y de la igualdad política, con la nueva educación cameralística luchaba contra una vieja sociedad y contra sus egoístas puntos de vista. La burocracia de hoy [1870] ya no es una iglesia militante; ha vencido ya hace mucho tiempo. Ya no quiere luchar más; se ha instalado cómodamente, se ocupa con tareas conservadoras y defiende sus tradicionales posesiones contra incómodas novedades (...)*”.¹¹

En paralelo al sistema de exámenes, el noviciado de Auskultatores y el plantel de pretendientes, en Alemania entera los aspirantes al servicio público superior debían ser admitidos por el Presidente del Gobierno atendiendo su libre discreción. Por consiguiente, el ingreso estaba sujeto no sólo a la consideración del examen, sino también a las cualidades personales del aspirante, que deberían estar en consonancia con las necesidades de la administración

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Citado por Nieto, pp. 135-136.

pública. Persisten, por consiguiente, ingredientes políticos y sociales, y hasta prejuicios, en la selección de los servidores públicos alemanes.¹²

En ese aspecto la administración de justicia estuvo más protegida que el servicio público, principalmente en lo tocante a la incidencia de factores ajenos a los exámenes y los procedimientos de mérito. En la judicatura cada aspirante que aprobaba los exámenes era admitido sin limitación alguna, salvo la nada fácil de estar en capacidad de costearse la subsistencia por sí mismo, en tanto transcurría el servicio preparatorio.¹³

El sistema de ingreso fue formalizado plenamente en Alemania a través de la Ley de Reclutamiento de mayo 31 de 1906, cuya administración corresponde a los gobiernos de cada uno de los estados (*Länder*).

A favor del desarrollo de servicio público, obró un incipiente principio de estabilidad de cargo. Al efecto, mucho había contribuido el sentido de honor de desempeño funcional. Con base en este sentido de honor de cargo, Federico Guillermo I había ofrecido a los funcionarios públicos que los conservaría en los puestos permanentemente y que no daría curso sino a acusaciones contra ellos debidamente fundadas. Incluso, estableció su derecho de ser oídos antes de que el monarca tomara cualquier resolución. Sobre esta misma línea, en 1786, Federico Guillermo II ratificó que no destituiría del servicio público a ningún servidor que fuera honrado, sin escucharlo previamente, ni declararlo culpable sin juicio de por medio.

Dentro de esta atmósfera de desarrollo del servicio público, merece mención especial el caso de Baviera, porque la modernidad de su derecho de funcionarios era tan adelantada como el de Prusia y en muchos aspectos fue precursora de la legislación en la materia de los otros estados alemanes.¹⁴ Bajo el mando del ministro Montgelas, en 1805 se reglamentó el servicio público dentro de un sentido moderno, y se definió la relación entre los servidores públicos y el Estado bajo el influjo de la organización napoleónica de los funcionarios.

En Baviera se estableció la distinción entre servidores del Estado *pragmáticos* y *no-pragmáticos*. Los primeros eran los jueces y los funcionarios de la administración pública, los segundos son los funcionarios subalternos y de categorías inferiores. Hay que resaltar que de acuerdo con la tradición germá-

¹² Hintze, *op. cit.*, pp. 232-234.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, pp. 223-224.

nica, los jueces contaban con garantías contra la destitución arbitraria, en tanto que los funcionarios administrativos estaban sujetos a un servicio preparatorio de tres años. Una vez nombrados, su estabilidad laboral estaba asegurada y solamente podían ser despedidos por la comisión de delitos de servicio, conforme a derecho y mediante sentencia. Por su parte, los funcionarios inferiores *no-pragmáticos* tenían un nombramiento con carácter temporal, pero disfrutaron parcialmente a partir de 1848, de ciertos derechos de estabilidad, tales como la pensión.

La reglamentación de los funcionarios en Baviera tuvo notoria longevidad, pues estuvo vigente hasta comienzos del siglo XX.

Régimen del servicio público

Cuando los diversos estados alemanes se agruparon para constituir al Imperio, correspondió al derecho de los funcionarios prusianos servir de base para el derecho funcionarial germánico en general, aunque no estaba codificado del todo.¹⁵ La Ley de Funcionarios del Reich de 1873, que estableció el régimen de la función pública alemana, estaba preñada por los principios prusianos y es de aquí donde surgió la corriente de influencia hacia los otros países de la federación alemana.

Pero no sólo en Prusia se había adelantado al respecto, pues también en Württemberg, Baden, Hesse y Sajonia, se habían hecho adelantos de significación para el servicio público. Especialmente en Hesse y Sajonia ya existían escrupulosas leyes de servidores públicos desde 1820 y 1835, respectivamente, de modo que a partir de la Ley de Funcionarios de 1873, en ambos países más bien se realizaron ajustes con esa ley y con los principios de inspiración prusiana.

Sin embargo, el desarrollo de la administración pública en Alemania tenía su foco de actividad en los estados germánicos antes de la fundación del Imperio en 1871. El extinto Sacro Imperio Romano Germánico no había desarrollado ni una administración, ni derecho administrativo propios, pues el poder estaba en los principados y las ciudades-estados. En ellos fue donde se gestó la estatalidad alemana primigenia, y fue en ellos donde se fragó tanto la administración pública moderna, como el derecho que le es inherente.¹⁶

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Ule, Carl, *La Reforma Administrativa en Alemania*. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1967, pp. 19-20.

Tampoco la Confederación Alemana existente entre 1815 y 1866, produjo una organización estatal genérica, pues la vida política y administrativa prosiguió su desarrollo en los principados. Fue hasta la fundación del Imperio que comenzó a tener vida una idea del Estado alemán, con una administración pública nacional. Durante la Primera Guerra Mundial se incrementó la magnitud e importancia de la administración imperial, y una vez extinto el Imperio, luego de la derrota, la República de Weimar se vio obligada a asumir labores de rango nacional, tales como la gestión tributaria y los transportes, para atender los compromisos de la posguerra.

No obstante el progreso del sentido de Estado en Alemania, la administración pública siguió conservándose con un amplio contenido de autonomía territorial en beneficio de los países. En su seno permaneció el servicio público durante la era republicana, así como el procedimiento administrativo y la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

El derrumbe de la República de Weimar en el año 1933, dejó ver descarnadamente qué tanto el Estado seguía atrapado en una organización política establecida desde los días del Imperio prusiano, que se desplomó desde finales de 1918.¹⁷ Igualmente, la función pública correspondía, por cuanto a su régimen jurídico, al derecho de funcionarios heredado por el extinto Estado imperial. La Constitución de Weimar reguló el derecho funcional, incluso en los estados, tomando como base los principios vigentes desde mediados del siglo XIX y que constituyan los elementos más sólidos de ese derecho.

Tras la debacle de la República, el servicio público fue regulado uniformemente en todo el Tercer Reich por medio de la Ley de Funcionarios de enero 26 de 1937.¹⁸ Previamente fueron derogadas la Ley de Funcionarios del Reich y las leyes de funcionarios de los Länder, y reemplazadas por la citada Ley y por la Ordenanza Disciplinaria de los Funcionarios del Reich. En aquella Ley se dispuso que la guía de la conducta de los servidores públicos sería el partido, y que estaban obligados a denunciar a toda aquella persona que fuera un peligro para el partido y el Estado.¹⁹

Dicha norma constituye un ejemplo digno de los absurdos propios del racismo, pues si bien es cierto que conservaron parte de la ancestral escuela del servicio público alemán, requerían también cualidades inusuales. Así, por

¹⁷ *Ibid*, pp. 21-22.

¹⁸ *Ibid*, p. 24.

¹⁹ Neumann, Franz, *Behemoth: Pensamiento y Acción del Nacional-socialismo*. Fondo de Cultura Económica, México, 1943, pp. 419-423.

un lado, se exigía que el aspirante tuviera la nacionalidad alemana y la formación universitaria, y por el otro, que de manera inexcusable fuera de raza aria y que apoyara sin reservas al Estado nacional-socialista.

La perversión del servicio público se inició en 1933, por medio de una disposición que dictó la expulsión de los no-arios y de los servidores que no se hicieron dignos de confianza de los líderes del nazismo. Al mismo tiempo, se intensificó una campaña de adoctrinamiento de los servidores públicos y la monopolización de las vacantes por el partido. Entre 1933 y 1936, de los 239 Referendar que se postularon para el servicio público, el 99% procedían de las filas del nacional-socialismo.²⁰

El nazismo amenazó también a la estabilidad de cargo, pues tanto el *Führer*, como el canciller del Reich, tenían la facultad de separar definitiva o temporalmente a cualquier funcionario que no ofreciera la garantía de apoyo ilimitada. En abril 26 de 1934 se dotó al Führer del poder para destituir a cualquier funcionario por violación de sus deberes, sin necesidad de atender ningún procedimiento judicial. Un autor documentó la expulsión de 211 altos servidores públicos por no ser de la raza aria y la destitución o traslado de 258 más por razones similares.²¹

Tal como lo ha manifestado un autor, este “acuerdo habría supuesto probablemente el fin del funcionariado profesional alemán en su configuración tradicional, si el nacional-socialismo hubiera sobrevivido a la guerra”.²²

Tras la derrota nacional-socialista, la Ley de Funcionarios de 1937 se conservó parcialmente en las zonas de ocupación, tal como fue observable en Bremen, Baden, Baviera, Renania-Palatinado, Württemberg-Baden y Württemberg-Hohenzollern; pero se suprimieron las monstruosidades nacional-socialistas y se rescataron los principios tradicionales del funcionariado profesional germánico.

Debido a que solamente en Hesse se estableció un derecho laboral unitario para todos los empleados, trabajadores y funcionarios, muy alejado de los principios tradicionales del funcionariado profesional alemán, al ponerse en vigor la Ley Fundamental de la República de Bonn, esta se reorganizó en armonía con el nuevo orden constitucional.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² Ule, *op. cit.*, pp. 19-20.

En el Derecho funcionarial de Baviera y Würtemberg-Baden se filtraron algunos conceptos jurídicos de procedencia estadounidense, presentes en la Ley de Funcionarios bávara de 1946, por la cual se creó un servicio de personal independiente.²³ Sin embargo, repelente a la tradición germánica, este ensayo no tuvo éxito porque no se consiguió la proyectada independencia del servicio con respecto a los distintos organismos. La tradición alemana pudo más que el deseo de la potencia ocupante de esta región alemana.

El derecho que hoy en día rige a la función pública es una competencia de la Federación germana, pues es vigente para los funcionarios que no están al servicio de los *Länder* ni de los municipios, sino al de la Federación misma.²⁴ Como contraparte, la Federación no tiene facultades para regular el derecho de los funcionarios territoriales, pues según lo dispone la Ley Fundamental, sólo tiene allí de una competencia legislativa limitada que se concreta en la promulgación de leyes que fungen como marco normativo. De este modo, las competencias básicas para regular el derecho de funcionarios corresponde a la Federación, que se extiende a la representación corporativa de los funcionario y sus retribuciones.

Tales mandatos constitucionales se concretan a través de la Ley de Bases de Funcionarios, promulgada en julio 1 de 1957.

En Alemania el concepto de servicio público es muy amplio, porque no solamente comprende a quienes representan y ejercitan la autoridad del Estado, sino también a los policías, profesores universitarios y agentes postales.²⁵ Tal como lo adelantamos, el servicio público alemán se formó a partir de la experiencia prusiana, y hacia 1871 se había difundido por todo el país. En 1873 se formalizó a través de la Ley Federal de los Funcionarios, que estuvo vigente hasta 1953, cuando fue sustituida por la Ley Federal de los Funcionarios, revisada en 1977. Esta disposición dotó al Gobierno federal de la autoridad necesaria para establecer reglas generales del servicio público, que comprende el nombramiento, formación, condiciones de trabajo y responsabilidades legales de todos los servidores públicos del país.

El servicio público (*Offentlicher Dienst*) está subdividido en tres categorías: funcionario (*Beamten*), empleado (*Angestellten*) y trabajador (*Arbei-*

²³ *Ibid*, p. 28-29.

²⁴ *Ibid*, pp. 36-37.

²⁵ Ridley, F.E., *Government and Administration in Western Europe*. Suffolk, Martin Robertson, 1979, pp. 133-144.

ter), cuya proporción respectivamente es de 42%, 34% y 24%. Solamente la categoría de funcionario está investida de los poderes soberanos del Estado, además de que disfruta de estatuto de derecho público, se le exige patentizar su lealtad al orden constitucional, debe obedecer las instrucciones superiores, y goza de pensión y seguridad social. Esta categoría como conjunto se llama *Beamtentum* y en 1979 sumaba la cantidad de 800 mil efectivos.

Dentro del régimen nacional del servicio público, toca a cada *Länder* formar y reclutar a sus funcionarios públicos, los cuales, dicho sea de paso, no tienen problema alguno para emigrar a otros *Länder* o ser transferidos al Gobierno federal.

El servicio público constituye un cuerpo integral y homogéneo, donde las escalas y los sueldos están jerarquizados y definidos a pesar de las diferencias ocupacionales de sus efectivos, que incluye a trabajadores de los ferrocarriles, agentes postales y las fuerzas armadas. Como en otros países que tienen cuerpos o clases, en Alemania hay cuatro *Carreras de Grupo*:

<i>Höherer Dienst</i>	Servicio Superior	A13-B11
<i>Gehobener Dienst</i>	Servicio Ejecutivo	A9-A12
<i>Mitllerer Dienst</i>	Servicio de oficina	A5-A8
<i>Eifacher Dienst</i>	Servicio básico	A1-A4

El ingreso a cada Carrera de Grupo exige estudios, de modo que el Servicio Superior exige estudios universitarios de tres años de estudios como mínimo. Dicho Servicio está integrado de la siguiente manera:

<i>Staatskretär</i>	Secretario Permanente	B11
<i>Ministerialdirektor</i>	Secretario Adjunto	B9-B10
<i>Ministerialdirigent</i>	Subsecretario	B5-B7
<i>Leitender Ministerialrat</i>	Secretario asistente	B3-B4
<i>Ministerialrat</i>	Principal Senior	A16-B2
<i>Vortragender Rat</i>	Principal	A15
<i>Assesor</i>	Asesor	A13

Tal es la organización del servicio público germánico; ahora observemos como es formado profesionalmente.

El servicio preparatorio como foco de la formación administrativa

Alemania es el mejor ejemplo de la formación profesional de servidores públicos a través del sistema de pre-ingreso, es decir, un servicio preparatorio.²⁶ A través de este sistema se desea que el aspirante palpe los diversos aspectos del Gobierno y que permita, a través de exámenes sucesivos, que el servicio público se autoevalúe objetivamente.

En este país se presume que existen los mismos principios en el desempeño de un funcionario judicial y de un funcionario de la administración pública. Tal como lo hace un juez, el funcionario aplica la ley y busca ajustar al caso una disposición jurídica pertinente. Por consiguiente, toda su acción se lleva el cabo dentro de la ley, que dicta el curso de la gestión administrativa. La diferencia entre el servidor de la administración de justicia y el servidor de la administración pública, consiste en que el primero trata con negocios de litigio y el segundo con asuntos administrativos.

Este sistema tiene más de doscientos años de vigencia y se ha transformado muy poco hasta nuestros días. Da principio con la oferta de un puesto vacante, para el cual el candidato, antes del ingreso, debe mostrar su experiencia, y conocimientos en derecho y asuntos públicos. Se trata de un noviciado cuyas reglas son establecidas, aplicadas y vigiladas por el Estado, y su propósito es formar a un aspirante para que ocupe un cargo con caracteres de desempeño estándares. Obviamente se trata de un puesto de alta jerarquía.

En su moderna modalidad, el noviciado se organizó a partir de 1952. Su base es el *examen de Estado*, que se verifica en dos ediciones a lo largo del proceso formativo: el primero se realiza después de los estudios universitarios; el segundo luego de un período muy prolongado de servicio en diversos órganos de la administración pública.²⁷

²⁶ Chapman, Brian, *The Profession of Government*. London, Unwin University Books. Tercera reimpresión (1959), 1966, pp. 100-109.

²⁷ Birker, Ernst, "Le Système Allemand". Paris, *La Revue Administrative*. 49e Année. Num. spécial, Colloque du Cincuentenaire de l'ENA, 1996, pp. 35-38.

Cada *Länder* cuenta con su noviciado. Una buena muestra lo representa Baviera, cuyo primer examen es ejercitado por un sínodo integrado por un juez, un funcionario público *senior* y un profesor de derecho administrativo. Consiste en una prueba múltiple que exige la presentación escrita y otra oral, y que consume muchas horas. Por ejemplo, la prueba escrita está formada por seis partes y cada una reclama un mínimo de cinco horas de preparación. En cuanto al examen oral, se centra principalmente en cuestiones aplicadas de derecho administrativo, además de constar de preguntas sobre las pruebas escritas.

Hasta este momento, el aspirante al servicio público solamente es eso: una persona que anhela ingresar al Gobierno. Todavía no es un novicio, esto ocurre hasta que presenta el segundo examen y, una vez aprobado, asume la denominación de *Referendar*. La aprobación de este examen es el resultado positivo a una solicitud del novicio para ingresar a una organización administrativa, signada por el titular del Gobierno de la región donde desea laborar. En defensa del solicitante obra que la única causa del rechazo puede ser que no haya cumplido con condiciones de desempeño claramente establecidas, y aún así puede recurrir como primera instancia a fallo del Ministro de Justicia del *Länder*.

Aquí el sistema de aprobación es más social que académico, pues se trata de que el *Referendar* se adentre en la realidad administrativa y la práctica legal, y prueba más bien la habilidad y la perseverancia en el servicio.

El titular del Gobierno tiene a su cargo la formación general del novicio, pero los aspectos de detalle corresponden a un funcionario subordinado. Durante el largo proceso formativo, integrado por varias etapas programadas en una diversidad de entes públicos, cada culminación de fase es acompañada por un informe del funcionario tutor inmediato del *Referendar*.

Formalmente, y como promedio, el servicio preparatorio debe durar un lapso de tres años y medio, pero como lo advertimos al principio de este apartado, se puede prolongar por mucho más tiempo. He aquí, paso a paso, mes por mes, el proceso de formación en el noviciado alemán.

Proceso del Segundo Examen. El proceso de fogeo del novicio está compuesto por una multitud de pasos, organizaciones y propósitos. Haciendo honor a la tradición germánica, da inicio en las cortes judiciales donde el *Referendar* permanece durante 19 meses; luego se traslada a otra corte judicial, donde se desempeña por 10 meses, y posteriormente se traslada durante 5

meses a una corte civil provincial y cuatro a una corte criminal provincial. Para entonces, su entrenamiento suma 38 meses, es decir, tres años.

Los siguientes 14 meses es ocupado en la administración pública, donde su tutor inmediato es un alto funcionario público. Luego pasa a la administración financiera donde trabaja durante dos meses, y cuatro más en otra organización similar. La preparación del novicio aún no termina, aunque aquí ya se entrenó por 20 meses más, es decir, 1 año y 8 meses.

Todavía no es un funcionario, pues debe tomar experiencia durante dos meses más en la administración social o en el Ministerio del Interior, además de cuatro meses en una corte administrativa y dos en una corte laboral.

Por fin, luego de 66 meses de formación, que suman 5 años y medio de experiencia acumulada, el novicio está en la antesala de asumir el carácter de funcionario público.

El examen final se presenta cuando agoniza la experiencia en los entes públicos. Nuevamente el novicio presenta dos pruebas, una escrita y otra oral. A diferencia del primer examen de Estado, en Bavaria la prueba escrita se divide en dos secciones, una para asuntos jurídicos, otra para los administrativos. En la primera sección se pregunta sobre derecho comercial y empresarial, así como sobre derecho privado, y procedimientos; en el segundo, sin embargo, también abundan temas sobre derecho constitucional, administrativo, laboral y hasta derecho canónico, pero también hay materias de economía, finanzas y ciencia política.

En Hesse, los exámenes son menos formalistas que en Bavaria, y el acento del tercer examen recae en la filosofía, sociología, historia del derecho y economía; en tanto que en Rhin-Palatinado se prefiere la educación, el arte y los idiomas, además de la filosofía.

Una vez aprobado el tercer examen de Estado, el novicio se ha convertido, por fin en funcionario público. Han pasado, según nuestras cuentas, cuando menos cinco años y medio de disciplinada y concienzuda formación profesional.

Hacia 1979, el primer examen versaba sobre materias jurídicas y de ciencias sociales y se conservaba el sistema de formación narrado por Chapman. El Segundo Examen se refería nuevamente al derecho, pero incluía estudios en administración pública. Habiendo aprobado el segundo examen, el Referendar se convertía en *Asesor*, base de la pirámide funcional, y a partir de entonces su carrera transcurriría dentro del sistema promocional establecido.²⁸

²⁸ Ridley, *op. cit.*

La formación dentro del noviciado, con frecuencia está acompañada por estudios de doctorado en Derecho o en materias hermanadas, que se realiza en el sistema universitario. El Referendar y el Asesor son los usuarios habituales de la Escuela de Ciencia de la Administración.

Escuela de Ciencia de la Administración

Fiel a su tradición escolar, Alemania es poseedora de un excelente conjunto de planteles de formación profesional del servicio público. Destacan la Academia de Finanzas, el Centro de Formación y Capacitación Diplomática, la Academia de Policía y la Academia Federal de Administración Pública (*Bundeskademie für öffentliche Verwaltung*). Esta última, establecida en 1971, es la escuela central de formación del servicio público alemán.²⁹

La Academia Federal depende del Ministerio del Interior y su *Policy* de formación académica es aprobada por un consejo asesor, que realiza una previa consulta a un Comité Científico.³⁰ En la Academia se conceptúa a la preparación de los funcionarios como un medio para aumentar la eficiencia de la administración pública alemana, motivo por el cual se pone el acento en la formación administrativa y la práctica.

El plantel tiene una diversidad de programas, tales como la actualización y los cursos sobre planificación y programación. Pero su actividad central es la formación y el perfeccionamiento del servicio público de carrera, con énfasis en los directivos de la administración pública.

Sin embargo, el plantel más célebre es un plantel establecido en uno de los estados alemanes y que por mucho tiempo ha servido de eje a la formación del alto servicio público del país: la Escuela de Ciencia de la Administración de Spira.

A partir de 1947, el noviciado alemán tuvo una importante transformación. Se incorporó a sus procesos un plantel de formación de servidores públicos: la Escuela de Ciencia de la Administración de Spira (*Hochschule für Verwaltungswissenschaften*). Originalmente fue establecida en el *Länder* Rhin-Palatinado, en el año mencionado, dentro de la comarca sujeta a la ocupación francesa. Posteriormente se transformó en una institución de cobertura nacional, cuyo objeto es la administración del sistema de formación alemán. En

²⁹ Birker, *op. cit.*, p. 38.

³⁰ Haro Bélchez, "La Formación de Directivos", pp. 169-170.

1950 adquirió la categoría de corporación de derecho público y sus beneficios se extendieron a Baden y Würtenberger-Hohenzollern. Hacia 1957 se habían incorporado Hesse y El Sarre, restando solamente el ingreso de Berlín occidental.³¹

Quizá por la influencia francesa en su origen, la Escuela solamente formaba funcionarios públicos, pero debido a la inconformidad de varios Länder por la exclusión de funcionarios de la administración de justicia, el plantel reorientó su objeto y reformó su currícula para dar cabida a ambos tipos de servidores del Estado. Desde el inicio, el establecimiento educativo fue diseñado como un plantel de complementación, así como de suplementación, pues redondea la formación universitaria y resarce las deficiencias de sus programas de enseñanza. Sin embargo, la Escuela tiene su rasgo propio, se trata de un sistema de enseñanza que detalla el proceso jurídico de implementación que es omitido por la universidad. Igualmente, es una institución que contextúa a los novicios en los problemas concretos de orden político, económico y social.

Sus cursos son breves, se imparten durante seis meses, pero son muy intensivos. En la década de los cincuenta, además de las horas-aula y otras actividades, los alumnos debían dedicar 24 horas semanales al estudio con carácter obligatorio. Para desempeñar la labor profesional hay seis mentores de tiempo completo a cuyo cargo están las cátedras de derecho público, sociología, psicología y economía; además de cuatro profesores de medio tiempo que atienden principalmente asignaturas jurídicas tales como derecho constitucional, administrativo y laboral, y leyes locales, y con frecuencia, estos profesores se desempeñan como miembros de la administración de justicia. También se enseña gobierno comparado, administración policiaca, seguridad social e historia política moderna. En consonancia con el carácter del noviciado alemán, no pueden estar ausentes funcionarios públicos senior cuya labor es atender cátedras a tiempo parcial.

El programa de enseñanza vigente en 1958 comprendía cursos, trabajos colectivos, ejercicios prácticos y seminarios.³² Los primeros entrañaban asignaturas tales como teoría del Estado y del derecho constitucional, teoría de la administración pública, derecho administrativo y política administrativa, derecho privado, ciencias económicas, sociología e historia. Por su parte, los

³¹ Chapman, *op. cit.*

³² Molitor, André. *Las Ciencias Sociales en la Enseñanza Superior: la Administración Pública*. UNESCO e Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1961 (1958), pp. 177-178.

trabajos colectivos versaban sobre derecho público, en tanto que los ejercicios prácticos se realizaban sobre legislación civil, administrativa, fiscal y financiera, así como acerca de temas de política e historia. Finalmente, en los seminarios se estudiaban materias relativas a derecho administrativo, economía alemana y sociología.

A diez años de su fundación, todos sus estudiantes eran funcionarios activos que se clasificaban en dos categorías: estudiantes ordinarios, que eran funcionarios graduados en derecho y comisionados por su superior jerárquico; y estudiantes visitantes, que consistían en funcionarios con una formación equivalente, pero que procedían de sectores especializados de la administración pública alemana. Los requisitos exigidos para todos los cursantes, consistían en que detentaran el grado de Licenciado en Derecho y demostraran haber cumplido un período de práctica en la administración pública.

En aquél entonces habían cursos que cubrían un período de tres o cuatro meses, y los estudiantes estaban obligados a participar en un trabajo colectivo y asistir de un ejercicio o un seminario, además de dedicar las 24 horas semanales de estudio obligatorias antes mencionadas. Aún la Escuela de Administración no otorgaba ningún grado ni título.

Tal es el modo como se forma al servidor público federal, local y municipal, así como a los directores de las empresas públicas, lo mismo que a los funcionarios de judicatura y abogados postulantes. No es raro que tan bien preparados novicios también pasaran a laborar exitosamente, desde entonces, al sector privado.

Una parte pequeña de la formación de los altos servidores públicos alemanes está, pues, a cargo de la Escuela de Ciencia de la Administración de Spira, que como lo adelantamos fue inspirada directamente en la ENA, aunque más antiguamente tiene antecedentes en un proyecto académico preparado en 1845. Dicho proyecto fue obra del catedrático Robert von Mohl y estaba encajado en la noción general de las Ciencias del Estado. Su noción central era la participación de profesores medio tiempo y el diseño de pasantías prácticas, métodos usados hoy día en la ENA y la Escuela de Spira. Los cursos se extenderían por tres años, con fundamento en el sistema de seminario, en el cual habría grupos de discusión, y la redacción posterior de memorias sobre temas escogidos. Von Mohl estaba convencido de la necesidad de un establecimiento de formación del Gobierno que alargara la educación desde el sistema de enseñanza establecido, a favor del personal del servicio público.

La Escuela recoge muchas de las ideas del autor del proyecto y ciertamente en su origen se asemejaba mucho a la ENA, pues sus programas incluían cursos lar-

gos y nutridos que preparaban completamente a los servidores alemanes para los ascensos.³³ El régimen federal alemán, distinto a la centralizada Francia, causó que en 1950 la institución se convirtiera en la hoy Escuela de Ciencia de la Administración, cuyo objeto es servir a los estados federados, y en un semestre preparar dentro del servicio a funcionarios seleccionados. Su estatuto le confiere la calidad de corporación autónoma de derecho público, a su cabeza hay una junta de los doce gobiernos estatales que la sostienen, bajo la presidencia de la cabeza administrativa de la Cancillería estatal del Rhin-Palatinado.

Consonante con la tradición germánica del noviciado, la Escuela es un establecimiento post-universitario a la cual se ingresa luego de un servicio probatorio de un año, que se efectúa en varios establecimientos públicos antes de ingresar a ella. Hoy en día ya confiere grados y, además de los programas de formación, también se realizan trabajos de investigación.

En la segunda mitad de la década de los sesenta contaba con ocho profesores de tiempo completo y 20 de medio tiempo. Su currícula privilegia tanto a la enseñanza de las ciencias jurídicas, como las disciplinas *cameralistas*. Entre otras, se imparten asignaturas de derecho administrativo, derecho internacional y derecho comunitario europeo, junto con ciencia de la administración, filosofía social, sociología, historia moderna y economía. Hay, asimismo, cursos sobre Gobierno local, finanzas, organización y planeación regional, y análisis comparado.

Los métodos de enseñanza incluyen el coloquio y el seminario, así como conferencias que se intercalan con los cursos. También hay visitas guiadas a establecimientos públicos y privados, incluso fuera de Alemania, y se analizan los problemas y contingencias que puedan ocurrir durante el semestre. Como resultado de las visitas y los análisis, los alumnos presentan una memoria.

Hoy en día, Alemania se mantiene fiel a la tradicional estrategia de la formación uniforme para los jueces, fiscales, abogados y servidores de la administración pública, así como a los estudios universitarios y el servicio preparatorio.³⁴ Sin embargo, a mediados de los años 60 se proyectaba acortar el servicio preparatorio, reduciéndolo de tres años y medio, a tres; o incluso a dos años y medio. De ser así, este conspicuo noviciado alemán reducirá el período de prácticas de los Referendar, los jóvenes juristas que nutren por igual a la administración pública y la administración de justicia.

³³ Morstein Marx, Fritz, "German Administration and the Speyer Academy". *Public Administration Review*. Vol. XXVII, num. 5. 1967. 403-410. Del mismo autor, "A New Look at Administrative Science in Europe: The Speyer Conference". *Review of Administrative Sciences*, vol. 35, num. 4. 1969, pp. 291-301.

³⁴ Ule, *op. cit.*, p. 98.

En algunos Länder se consideraba la posibilidad de añadir, una vez aprobado el segundo examen de Estado, algunas actividades de formación administrativa especial para el Asesor, tales como las vigentes en la administración fiscal, así como en otras administraciones especiales.

La Escuela de Ciencia de la Administración de Spira ha estado transformando gradualmente el espíritu formalista de la formación funcionalista germánica, y desde 1962 proporciona cursos jurídicos a los administradores y materias administrativas los juristas.

Hoy en día la Escuela ha ido centrando sus tareas en beneficio del *Land* Renania-Palatinado, pero sin abandonar su impacto nacional y su trascendencia internacional. En colaboración con la Academia Federal, la Escuela imparte cursos de complementación para los Länder, la federación alemana y las comunas municipales. Recientemente se creó una Maestría en Administración Pública con una duración bianual destinada a alumnos extranjeros.³⁵

No ajeno de defectos, el método germánico de formación del servicio público mucho ayuda a entender el alto desempeño de una administración pública que, aunque sesgada por el peso de la implementación jurídica, no abandonó la prosapia cameralista que le dio origen.

³⁵ Siedentopf, Heirinch, "Haute Fonction Publique et Federalisme: L'Ecole de Speyer". *La Revue Administrative*. 49e Année. Num. spécial, Colloque du Cincquantenaire de l'ENA, Paris, 1996, pp. 39-41.