

# El servicio público en la República Federal de Alemania\*

Klaus Schlüter\*\*

DESARROLLA UN RECUENTO DE LOS ASPECTOS NORMATIVOS Y TÉCNICOS QUE CARACTERIZAN EL MODELO DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA, ENFATIZANDO EL SISTEMA DE CARRERA PÚBLICA VIGENTE Y EL ACTUAL DEBATE QUE SE DA EN TORNO A LA INSTITUCIÓN "FUNCIONARIO PÚBLICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA".

## Introducción

La República Federal de Alemania está en el corazón de Europa. El territorio tiene una extensión de 357.000 km<sup>2</sup>, la población total asciende a 82,2 millones de habitantes (sexo masculino 40,1 millones = 48,8%; femenino 42,1 millones = 51,2%) de éstos, 7,3 millones = 8,9% son ciudadanos extranjeros. 1,9 millones provienen de la Unión Europea lo que equivale a un 2,3% de la población total.

La población productiva alcanza la cifra de 36,6 millones, de los cuales 20,7 millones son del sexo masculino y 15,9 millones del femenino.

Por derecho constitucional, la República Federal de Alemania está concebida como Estado Federal y consta de 14 Estados Federados (Länder) y dos Ciudades Estado. La decisión constitucional a favor del Estado Federal supone que no solo la Federación, sino también todos y cada uno de los 16 Estados Federados son auténticos Estados. Tienen soberanía propia, limitada a determinados campos y ejercida mediante sus propios poderes legislativos, ejecutivos y judiciales. Conforme a la distribución efectiva de competencias y funciones entre la Federación y los Länder, el peso de la legislación recae de hecho sobre el Estado central que es la Federación, mientras que los Länder tienen sobre todo competencias administrativas, es decir, en orden a la aplicación de las

---

\* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

\*\* Presidente Adjunto de la Superintendencia de Hacienda de la República Federal de Alemania.

leyes. Esta distribución de competencias es un elemento esencial del sistema constitucional de la división y del equilibrio de poderes.

De esta estructuración estatal y de la distribución de competencias se infiere:

Los organismos titulares de las misiones públicas los integran, en términos de derecho público, las corporaciones territoriales públicas, es decir, la Federación y los Länder, las fundaciones públicas y los establecimientos del derecho público, todos y cada uno con sus dependencias subordinadas. Cabe mencionar en el contexto que las 440 comarcas rurales y los 13.800 municipios y mancomunidades que existen en la República Federal de Alemania, forman parte integrante de los Länder y están dotados de personalidad jurídica, así como la Federación y los Länder. Sin embargo, quedan autoridades sujetas a la inspección general de servicio por parte del Estado Federado respectivo.

De ahí que se tiene que distinguir por separado tres principales niveles administrativos independientes:

- La administración pública federal.
- La administración pública de los Estados Federados (Länder).
- La administración pública municipal.

A estos niveles de la administración directa y sus autoridades hay que agregar las autoridades de la administración indirecta que integran los organismos titulares:

- del régimen de la seguridad social (por ejemplo: el seguro de enfermedad, de accidente, de invalidez, de vejez, de desempleo, de pensiones de los empleados, de viudez y de orfandad).
- del servicio de empleo (Instituto Nacional de Empleo con sus oficinas de empleo subordinadas).
- del régimen del seguro obligatorio de enfermedad y el de accidentes.

Con base a las leyes vigentes, los organismos titulares de la administración pública directa e indirecta tienen la calidad de patrono/empleador y les es concedida la facultad de reclutar, seleccionar y contratar al personal idóneo, observando los requisitos legales y financieros de los presupuestos que influyen en su actuación en términos de créditos presupuestarios disponibles (plazas vacantes en la clasificación presupuestaria de personal).

En cifras, la gama laboral dentro del sector público se presenta así:

---

**DISTRIBUCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS  
POR CATEGORÍA DEL EMPLEADOR**

**REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA**

**2002**

<b>Institución</b>	<b>N° de empleados</b>
Federación	502.000
Administración indirecta	488.000
Estados Federados	2.273.300

---

**DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS  
POR CATEGORÍA DE EMPLEADOS  
REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA**

**2002**

Funcionarios públicos de carrera	1.588.600
Jueces y procuradores públicos	27.400
Empleados (en sentido técnico legal)	2.351.500
Obreros	681.200
Soldados profesionales del ejército federal	186.600

## **Relaciones laborales del sector público**

### *Admisión en el servicio público*

En la República Federal de Alemania las tareas públicas las realizan funcionarios, jueces, soldados y contratados (empleados y obreros).

La admisión al servicio público alemán está reglamentada en la Constitución. Según ésta, cada alemán y cada alemana tiene el derecho de entrar al servicio público, siempre que presente las respectivas aptitudes, capacidades y conocimientos profesionales. Esto también es válido para la ocupación como funcionario o contratado si cumple los requisitos respectivos.

La ejecución de actos de soberanía como tarea permanente se ha encargado a los funcionarios, ya que solo ellos están en una relación jurídico-pública de servicio y lealtad con el Estado.

### **Empleados y obreros en el servicio público**

Al igual que en la industria privada, en el servicio público los empleados y obreros se ocupan a la base de un contrato laboral de derecho privado, el que está sujeto a las reglamentaciones generales del derecho laboral alemán y además, a las reglas especiales de los respectivos convenios de trabajo de la

Federación y de los Länder, que estipulan todas las condiciones laborales esenciales. Los juzgados laborales se encargan de arreglar los litigios resultantes de esta relación laboral.

### *Obligaciones y derechos*

En el servicio público los contratados (empleados y obreros), tienen en principio los mismos derechos y obligaciones que se derivan, por un lado, del contrato laboral y, por el otro, del derecho laboral y de los convenios tarifarios.

Aparte de la obligación de trabajar, es decir, de producir el rendimiento estipulado en el contrato como responsabilidad principal, existe una serie de obligaciones secundarias, por ejemplo, la de trabajar con todo su empeño en favor de los intereses del empleador, la que es llamada deber de lealtad. Tiene especial importancia en el servicio público, ya que se trata de una relación laboral con un empleador público, que tiene que ejecutar las tareas encomendadas en interés de la comunidad y del bienestar general, por lo tanto, se da a los contratados en el servicio público que orienten sus actuaciones hacia el bienestar general y cumplan sus tareas imparcial y correctamente. Existe además, un deber político de lealtad que exige que el comportamiento general del contratado, refleje una clara adhesión a los principios constitucionales de la República Federal de Alemania.

El empleador público puede utilizar las mismas medidas de sanción del empleador privado ante la violación de las obligaciones contractuales. Puede interpe- lar al contratado, desaprobarlo, exhortarlo y amenazarlo con des- pido o despedirlo por un determi- nado comportamiento. Para los contratados del servicio público no existen reglamentos correspondien- tes a los del derecho disciplinario de los funcionarios.

Para imponer sus exigencias dentro del marco de las negociacio- nes colectivas de trabajo, los con- tratados del servicio público pue- den declararse en huelga, pues al contrario de los funcionarios, tienen derecho a ésta y ser apoyados por los sindicatos, pero deben tener como objetivo exclusivamente la configuración de las condiciones laborales. Las huelgas políticas no están permitidas en Alemania.

### *Posibilidades de ascenso*

Al contrario de los funciona- rios, los contratados del servicio público no son empleados para una determinada carrera sino solo para una función específica, la que se evalúa según criterios estipulados en el derecho colectivo de trabajo y es la única base para la clasifica- ción en un nivel salarial definido.

El ascenso a un nivel salarial más alto requiere por principio, que el empleador asigne al contra- tado una función diferente y mejor evaluada.

### *Traslado, delegación y destinación*

En el marco de la relación laboral existente, los contratados pueden ser trasladados, delegados o destinados a otro lugar o tarea. Un traslado a otro empleador del servicio público no es posible. En este caso se requiere un nuevo con- trato laboral.

### *Seguridad social*

Los contratados del servicio público están asegurados legal- mente en el seguro social obligato- rio, es decir, tienen seguro de enfer- medad, de cuidados permanentes, de accidente, de jubilación y de desocupación. Junto con el emplea- dor, el contratado aporta su contri- bución para la financiación de la seguridad social con una cuota correspondiente a un determinado porcentaje del salario bruto. Los costos del seguro contra accidentes corren a cargo exclusivamente del empleador.

### *Conclusión de la relación laboral*

La relación laboral de los con- tratados del servicio público puede finalizar por medio de un aviso de despido. Para que sea efectivo debe intervenir la representación del personal.

Se diferencia entre despido ordinario, que está ligado a plazos determinados y debe estar justi- ficado socialmente; y el despido extraordinario que es permiti- do cuando existen razones

importantes. En tal caso se necesita la aprobación por parte de la junta personal.

Otros motivos para la conclusión de la relación laboral son: contrato de disolución, disminución de la capacidad laboral y expiración del tiempo estipulado.

#### *Pagos a los contratados del servicio público*

La remuneración de los contratados del servicio público, está reglamentada en los convenios colectivos que se llevan a cabo entre los empleadores públicos y los sindicatos. A diferencia del sueldo de los funcionarios, el salario de los contratados no es alimentación, sino la remuneración que recibe el contratado del empleador por la prestación del trabajo que le corresponde hacer.

La remuneración actual del contratado se compone de las siguientes partes: remuneración básica, subsidio de residencia y subsidios adicionales.

#### *Remuneración básica*

Se rige por la labor ejecutada por el contratado, de acuerdo a la cual se le asigna un grupo de remuneración entre X y I. La asignación de funciones a estos grupos se basa en un reglamento de remuneraciones, que describe y evalúa las funciones y sus responsabilidades.

Los grupos de la remuneración básica se dividen en cuatro, a cada uno de los cuales se puede asignar un determinado perfil de requerimientos:

---

### **PERFIL DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES POR GRUPO DE REMUNERACIÓN REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA 2002**

X a VIII	Funciones sencillas que pueden ser ejecutadas sin una especial formación profesional
VIII a Vb	Funciones para las cuales se requieren conocimientos profesionales básicos que, por lo general, se obtienen por medio de una formación técnica (externa) de tres años
Vb a IIa	Funciones para las cuales se requieren amplios conocimientos profesionales que, por lo general, se obtienen por medio de estudios en una escuela superior especializada
II a I	Funciones para las cuales se necesita un estudio universitario con grado académico

---

En las escalas de remuneraciones se han fijado dentro de cada uno de estos grupos diferentes grados que se rigen de acuerdo a la edad. Con el aumento de la edad la remuneración se incrementa automáticamente cada dos años, desde el grado inicial hasta el final, independientemente de los aumentos que se obtengan a la base de nuevos convenios colectivos.

### *Subsidio de residencia*

Originalmente tenía la función de compensar a los contratados los diferentes costos de vida en los diversos lugares de servicio. Hoy es parte parcial de la remuneración básica y subsidio para el cónyuge y los hijos. Este suplemento se rige por las relaciones familiares y el grupo de remuneración.

### *Subsidios adicionales*

Los contratados en el servicio público reciben los siguientes subsidios adicionales: los generales por aumento del costo de vida; por puesto de trabajo (que solo se pagan en determinados casos individuales); de función por determinados tipos de tareas; por grado de dificultad; por ejemplo, por horas extras; por trabajo en domingos y días feriados; y de rendimiento y primas pagados voluntariamente por especial eficiencia.

### *Subsidios especiales*

Aparte del sueldo mensual en el servicio público, existen subsidios especiales que se pagan dos veces al año:

- al terminar el año se paga la llamada “gratificación especial” que corresponde al salario de un mes, y
- a la mitad del año se paga el “subsidio de vacaciones” independientemente de la fecha en que se tomen.

### *Vacaciones y concesiones de licencias*

Todos los contratados tienen el derecho a vacaciones, que está escalonado de acuerdo a la edad y va de 20 a 36 días laborales. En principio, deben ser tomadas sin interrupción.

Lo mismo que para los funcionarios, existe para los contratados la posibilidad de tomar licencia sin goce de salario. Las mujeres tienen el derecho a licencia por razones de embarazo, maternidad y educación de los niños hasta una determinada edad.

### *Seguro de vejez de los contratados en el servicio público*

La jubilación de los contratados del servicio público, incluyendo la previsión de invalidez y la de los supérstites, se basa en tres

pilares: el seguro legal de pensiones, el seguro complementario y la previsión privada para la vejez fomentada tributariamente.

### *El seguro legal de pensiones*

Los contratados del servicio público, al igual que los de la industria privada, son miembros del seguro obligatorio general de pensiones que está financiado, tanto por los contratados como por los empleadores, que pagan cada uno la mitad de la cuota (actualmente asciende al 19,1% del salario bruto hasta el tope de la base de cotización) y por medios públicos. Las pensiones se ajustan anualmente al desarrollo del salario promedio neto en la economía.

### *El seguro complementario*

Los contratados del servicio público están además asegurados en el seguro adicional de este servicio, el cual tiene su base en convenios colectivos y constituye el plan de pensiones de empleo de cada institución.

### **Funcionarios públicos de carrera**

Un 30% de las personas que trabajan en la administración pública son funcionarios de carrera. El funcionario público de carrera es

una particularidad alemana, si bien es verdad que hay arquetipos históricos que se encuentran en el Oriente y en el Imperio Romano.

Su nacimiento se remonta a la época del Gran Elector de Brandeburgo-Prusia (1649- 1688) quien colocó la primera piedra de un cuerpo de funcionarios públicos basado sobre tres principios ideales, a saber:

- conciencia del deber
- conocimientos profesionales
- integridad

Así que el funcionario público de carrera en la actualidad, es el producto de una secular evolución que refleja nuestra historia, idiosincrasia, cultura, experiencia administrativa, ética y mística.

La Ley Fundamental, la Constitución de la República Federal, ordena en el Artículo 33 (4):

“El ejercicio, con carácter permanente, de funciones de soberanía será confiado, por regla general, a los funcionarios del servicio público sometidos a normas de servicio y lealtad establecidas con carácter de derecho público”.

Asimismo reglamenta en el párrafo 5:



“El estatuto legal del servicio público se establecerá teniendo en cuenta los principios tradicionales del servicio público de carrera”.

El régimen legal que regula los detalles del derecho de los funcionarios lo conforman las leyes federales, así como las leyes de los Estados Federados, en base a una Ley Marco Federal, la cual fija los principios fundamentales que rigen la relación funcional. El objetivo de la Ley Marco está orientado a garantizar la uniformidad legal de la relación funcional en toda la República Federal.

Los funcionarios están, por lo tanto, en una relación especial de derecho público de servicio y de lealtad con sus patrones que son, como se ha dicho, las corporaciones territoriales: la Federación, los Länder y los municipios. Los funcionarios pueden ser empleados además, en corporaciones de derecho público, en entidades o fundaciones, cuando están sujetas a la supervisión estatal.

Esta relación especial de derecho público de servicio y lealtad, se hace patente al ser nombrado funcionario. Este nombramiento es un acto de soberanía unilateral que constituye una relación legal de servicio y de fidelidad especial, que exige del servidor público que esté dispuesto a intervenir en todo momento en defensa del orden básico de democracia y libertad como está establecido en la Constitución, por lo tanto, a raíz de su

nombramiento el funcionario tiene que prestar el siguiente juramento:

*“Juro que siempre acataré y obedeceré la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, la Constitución del Estado Federado.... y todas las leyes vigentes en el país, y que en cualquier momento estaré dispuesto a intervenir en defensa del régimen constitucional de libertad y democracia. Así Dios me salve”.*

El derecho funcional está estipulado en las leyes correspondientes, que autoriza al Parlamento Federal y a los parlamentos de los Estados Federados a fijar obligaciones y derechos, remuneración y previsión social. Al igual que los funcionarios, los jueces y los soldados profesionales, tienen una relación de servicio de derecho público reglamentada por la Ley.

Por lo regular, el funcionario es nombrado de por vida y puede ser despedido solo en circunstancias muy especiales. Los funcionarios temporales son aquellos que se encuentran en servicio preparatorio, y pueden ser despedidos en cualquier momento. Los que están en el período de prueba, pueden ser despedidos presentando determinadas razones.

Los tribunales contenciosos-administrativos se encargan de arreglar los litigios resultantes de la relación especial de derecho público, de servicio y lealtad.

## *Obligaciones y derechos de los funcionarios*

El funcionario no sirve a un partido político o a un gobierno, solo tiene obligaciones frente al Estado, su patrón, lo que significa que sirve al bien de la comunidad y en todas sus actuaciones está ligado solo a la Ley y al derecho, sin injerencias foráneas, aunque tiene que respetar las directrices de su patrón.

El servicio en bien de la comunidad requiere un alto grado de capacidad de rendimiento, de conciencia, de responsabilidad y de sentido de comunidad.

Las obligaciones y los derechos que caracterizan la relación de servicio y de lealtad de un funcionario, garantizan que el bien común tiene la máxima prioridad frente a los intereses propios o de grupo. Por lo tanto, la Constitución alemana ve exactamente en esta relación especial del funcionario, la garantía para el cumplimiento de una voluntad estatal conformada democráticamente.

### *Detalles*

El funcionario tiene que ejecutar sus labores con imparcialidad y justicia, debe tener en cuenta el bien de la comunidad, evitar cualquier apariencia de provecho propio y, por principio, le es prohibido aceptar gratificaciones y regalos.

El funcionario tiene que asesorar a sus superiores y apoyarlos, seguir en cada caso tanto sus directivas como las reglas generales. Sin embargo, la obligación de obedecer no lo libera de su completa responsabilidad personal. Tiene que ponderar la legalidad de cada orden oficial. En caso de objeciones con respecto de la legalidad, tiene que presentarlas sin demora a sus superiores inmediatos (deber de reconvencción). En el caso de que se mantenga la orden, sin que las objeciones del funcionario hayan sido tomadas en cuenta, éste tiene que dirigirse al superior inmediato. Si éste último confirma la orden por escrito, el funcionario tiene que obedecerla. Pero entonces el superior tiene la responsabilidad y el mismo funcionario está liberado de cualquier acción por un comportamiento ilegal.

En ese contexto tiene que mencionarse que el funcionario, en casos de actuaciones ilegales o improcedentes, puede ser sometido a un proceso de derecho disciplinario, y ser obligado a pagar una indemnización.

La obligación de obedecer cesa si el comportamiento o actuación requerida del funcionario, viola la dignidad del hombre o expone al funcionario a una situación ilegal o le hacen cometer una infracción.

En todo su comportamiento, el funcionario tiene que

declararse de acuerdo con el régimen fundamental de libertad y democracia en el sentido de la Constitución, y tiene que luchar por su mantenimiento. En sus actos oficiales tiene que abstenerse de expresar opiniones políticas y en el caso de actividades políticas permitidas, tiene que mostrar la mesura y la discreción que se derivan de su posición frente a la comunidad y su atención a las obligaciones de su oficio.

La Constitución prohíbe a los funcionarios hacer huelga, así que no tienen la posibilidad de imponer exigencias laborales por medio de ella, permitiendo únicamente hacer uso del derecho de asociación, pero no el de sindicalización.

Debido a la estipulación de sus obligaciones en la Constitución, los funcionarios están encargados de manera especial con el aseguramiento y la protección de las tareas de la administración pública. Por eso, una huelga sería incompatible con estas tareas y además, en contra del Parlamento, el órgano de legislación democráticamente elegido, que decide sobre la remuneración y las condiciones laborales por medio de una ley, y que en ese actuar tiene que respetar la mutua relación de servicio y de lealtad.

El cumplimiento de los encargos constitucionales requiere no solo una formulación de obligaciones conformadas adecuadamente, sino implica también derechos para los funcionarios dándoles una posición tanto legal como económi-

camente independiente, que permite una ejecución de las funciones de acuerdo a un estado de derecho y libre de intereses partidarios, sin que esto constituya una amenaza de la base vital del funcionario.

Esta independencia se asegura sobre todo por su nombramiento de por vida, el pago de una remuneración adecuada y una previsión para la vejez (principio de la alimentación), como también el derecho a ser empleado en un oficio que corresponda a su formación, sus conocimientos y su rendimiento. Además, los funcionarios tienen el derecho de exigir al patrón, prevención y protección para sí y su familia, también para el período de su jubilación.

### *Derecho disciplinario*

Se ocupa de las consecuencias de la infracción de obligaciones oficiales y de los procedimientos a seguir en el caso. Según la gravedad de la infracción se pueden formular cinco diferentes medidas disciplinarias: amonestación, multa, reducción de la remuneración, reducción del escalafón y despido.

### *Las carreras*

Son sistemas para ordenar el desarrollo profesional de los funcionarios. Con el derecho de carreras, se crean reglas obligatorias para tomar decisiones de política personal en todas las áreas administrativas, que tiene la intención de

objetivar la política de personal, de mantener su continuidad bajo direcciones cambiantes, y de garantizar una medida mínima unificada del rendimiento profesional.

Las múltiples tareas de la administración pública requieren funcionarios especialmente idóneos. Éstos solo se pueden obtener por medio de una sólida formación y capacitación. Las diferentes tareas requieren que los funcionarios hayan tenido una formación específicamente orientada hacia cada una de ellas. El sistema de carreras diferenciadas, unido a una formación específica, intenta capacitar a los funcionarios a cumplir no solo tareas individuales, sino también aquellas que se pueden presentar en toda una carrera. Por medio de la polifuncionalidad en el marco de programas de capacitación durante toda una carrera, se garantiza también una administración de personal flexible.

Por principio, tanto la formación como la capacitación se llevan a cabo internamente en la administración, es decir, en las escuelas superiores y academias creadas con este fin.

La configuración completa de una carrera, se lleva a cabo por medio de una ley y un reglamento de formación y exámenes, que se dan como decretos legales, por ejemplo "Ley sobre la Formación Profesional para los Funcionarios Públicos de Carrera en la Administración Tributaria" y "Reglamento sobre la Formación Profesional y de

Examen", que vale por las Administraciones Tributarias de los Estados Federados.

En estos decretos legales federales se definen los requisitos de ingreso y de procedimiento de selección, la formación por medio del servicio de preparación, como un sistema dual en el cual se alternan la teoría y la práctica, los exámenes de carrera y los cargos por los que hay que pasar regularmente.

Las carreras pueden ser asociadas a los escalafones de carreras del servicio sencillo, mediano, superior y alto.

Los requisitos para la entrada al servicio de preparación, además de las condiciones generales (nacionalidad alemana, edad mínima y máxima, ausencia de antecedentes penales y de deudas) son:

- Sencillo, haber terminado exitosamente la escuela elemental.
- Mediano, haber terminado una escuela media.
- Superior, haber terminado la escuela secundaria con bachillerato (Abitur).
- Alto, un estudio universitario concluido relevante para la carrera.

El servicio de preparación sirve a la formación teórica y práctica y se termina con el

examen de carrera, el que se presenta en el período de funcionario temporal y dura:

- 6 meses en el servicio sencillo
- de 2 a 2½ años en el servicio medio
- 3 años en el servicio superior
- de 2 a 2½ años en el servicio alto

Después de haber pasado el examen de carrera (no así en el caso del servicio alto), los funcionarios de todas las carreras entran en un período de prueba. Con ese fin se les nombra funcionarios a prueba. La duración reglamentaria de este período es para:

- Sencillo            1 año
- Mediano            2 años
- Superior            2½ años
- Alto                3 años

Después de haber pasado el tiempo de prueba exitosamente, los funcionarios son nombrados funcionarios de por vida, cuando tienen al menos 27 años de edad.

#### *Suplemento poniendo por caso la Administración Tributaria*

En Alemania se concede suma importancia a la formación

profesional en general, y sobre todo, en la administración tributaria, ya que la misma, sin personal bien adiestrado nunca podría desempeñar exitosamente las tareas, las cuales le son encomendadas en virtud de las leyes.

La formación profesional tiene por objetivo principal la preparación del joven principiante como funcionario público de carrera competente, capaz de actuar con auto-responsabilidad, consciente de sus deberes y su compromiso con el Estado democrático, la comunidad y hacia cada uno de los ciudadanos. Cabe mencionar en el contexto, que a partir del día de su nombramiento de funcionario público de carrera temporal, el principiante tiene derecho entre otros, a un salario y ayuda en caso de enfermedad, pero a la vez tiene que corresponder con todas las obligaciones de un funcionario público, siendo éstas entre otras, dedicarse en la fase preparatoria, sobre todo a la enseñanza técnica y práctica. La formación profesional se realiza por "sistema dual", es decir, se alterna la teoría con la práctica en fases de enseñanza en las instituciones correspondientes, y las prácticas en las Delegaciones de Finanzas, las autoridades locales de la administración tributaria.

La formación profesional en la carrera tanto del servicio mediano como del superior, abarca un pensum curricular que está orientado hacia las especialidades del cuadro indicador y hacia las tareas futuras de cada carrera mencionada. Los temas de este *pensum* curricular

son los siguientes: derecho general de Estado, derecho administrativo, derecho de los funcionarios públicos, derecho financiero constitucional, jurisprudencia, código tributario, impuesto sobre la renta, impuesto sobre el valor agregado, impuesto sobre bienes inmuebles, contabilidad, procesamiento de datos, tesorería y régimen presupuestario, relaciones humanas y públicas bajo el aspecto "administración y ciudadano", entre otros.

Las inversiones humanas alcanzaron en concepto de gastos financieros, en el 2001, por ejemplo en el Estado Federado Mecklenburg-Vorpommern, el valor de 40.000 EUROS para la formación de un principiante de la carrera del servicio mediano, y el valor de 90.000 EUROS para la de un principiante de la carrera de servicio superior.

Es preciso mencionar que el Estado Federado Mecklenburg-Vorpommern es pequeño y de débil capacidad económica, que cuenta con una población no mayor a 1.82 millones de habitantes. La administración tributaria la conforman 16 Delegaciones de Hacienda y una Dirección Regional de Finanzas. El total de funcionarios públicos de carrera a nivel mediano y superior que trabaja en esta administración suman 1.118 funcionarios, de conformidad con los decretos legales supra, amén de los funcionarios de carrera de nivel alto, de los empleados y obreros que ascienden a 1.800 personas aproximadamente. La cifra varía por razones del ir y

venir del personal, una fluctuación inevitable.

### *Desarrollo profesional*

Los ascensos se rigen por el principio de rendimiento. Solo son posibles si la aptitud, la capacidad y el rendimiento profesional los justifican, además de que haya en el presupuesto un respectivo puesto vacante. Se requiere el cambio hacia un escalafón de grado más alto.

Las bases para un ascenso son las evaluaciones, las que se efectúan según criterios determinados en un reglamento de evaluación, regularmente cada dos años o si son necesarias por razones determinadas. Todos los funcionarios independientemente de su rango en la jerarquía, deben ser evaluados por sus superiores inmediatos, con excepción de aquellos que hayan pasado la edad de 56 años o llegado al escalafón final de su carrera.

### *Traslado, delegación y destino*

Por razones oficiales (y en ese caso incluso contra su voluntad), o por existir una solicitud respectiva, los funcionarios pueden ser destinados dentro de la misma oficina a otro puesto. Pueden ser temporalmente delegados a otra institución de su

patrón oficial o trasladados definitivamente a otra oficina.

Estas medidas no tienen en principio ninguna consecuencia para la remuneración y pensión del funcionario.

### *Seguridad social*

Los funcionarios no son, al contrario de los contratados, miembros del seguro social legal, por lo tanto, no existe para ellos ninguna obligación legal de asegurarse.

Se espera de los funcionarios que cubran por propia responsabilidad, el riesgo de enfermedad y cuidados permanentes para sí y sus familias, por medio de seguros privados. Sin embargo, esto es solo en parte, a la base del deber legal de asistencia del patrón oficial frente a sus funcionarios y sus familias, los costos necesarios y adecuados en el caso de enfermedad, nacimiento, muerte y cuidados permanentes, son reembolsados de un 50% a 70%.

Las jubilaciones de los funcionarios son pagadas directamente y en su totalidad por el patrón de servicio, lo que pertenece a los principios fundamentales del sistema de funcionarios públicos.

Las pensiones son pagadas con fondos del presupuesto en curso o por cajas de pensiones estatales, que han sido creadas por el patrón oficial, pero este caso es en realidad muy raro.

Al contrario del contratado, el funcionario debe pagar impuestos completos por su pensión.

Los supérstites de los funcionarios reciben, aparte de una prestación única en el mes del fallecimiento, pensión de viudez, subsidio de orfandad o subsidio general.

### *Remuneración*

Está reglamentada por la ley. Su base es el principio de la alimentación, según el cual el patrón oficial tiene la obligación de garantizar al funcionario y a su familia en servicio activo, una subsistencia adecuada a su escalafón en el caso de invalidez y vejez. La remuneración debe garantizar que el funcionario pueda dedicarse a su profesión completamente. Solo un sistema de funcionarios que son económicamente independientes, puede cumplir con las tareas adjudicadas a él por la Constitución. A diferencia de los empleados, las retribuciones de los funcionarios no son una remuneración directa por trabajos prestados individualmente, sino constituyen la "retribución" de una "prestación general de servicios", por lo tanto, también por el hecho de que el funcionario se pone con toda su capacidad laboral a disposición del Estado y cumple con su deber de servir con todas sus fuerzas. Ello significa que el sueldo que cobra un funcionario público de carrera es la "contrapartida" por el compromiso que asume dicho

funcionario de servir al Estado toda su vida.

### *Elementos de la remuneración*

Estos elementos son:

- la remuneración básica,
- el subsidio familiar,
- subsidios,
- subsidios especiales.

Sustancialmente estos elementos corresponden a aquellos del salario del empleado, por lo tanto, se pueden omitir más detalles.

El monto de una remuneración determinada está indicado en tablas escalafonadas en función de antigüedad y ascenso que son accesibles a cualquier persona.

### *Vacaciones y concesiones de licencias*

Todos los funcionarios públicos tienen el derecho a vacaciones, que está escalonado de acuerdo a la edad, y va de 20 a 36 días laborales. En principio las vacaciones deben ser tomadas sin interrupción.

Lo mismo que para los contratados, existe para los funcionarios públicos, la posibilidad de tomar licencia sin goce de salario y en ciertas circunstancias hasta con goce de éstos.

Las mujeres tienen el derecho a licencia por razones de embarazo, maternidad y educación de los niños hasta una determinada edad. A los padres se les concede el derecho a licencia por razón de educación de los niños en lugar de la madre.

### **Administración y gestión del servicio público**

En lo que se refiere a la estructura organizativa de la administración y gestión de recursos humanos en el sector público, no queda más que presentar someramente una visión panorámica.

La estructura organizativa de la administración pública estriba en el principio jerárquico, y por regla general se compone de tres niveles administrativos con sus funciones y competencias propias. Tomando de ejemplo las Administraciones Tributarias de los Estados Federados esta estructura se ilustra seguidamente.

El Ministerio de Finanzas encabeza la administración tributaria, teniendo la supremacía personal, sigue en la jerarquía la autoridad intermedia directamente subordinado al Ministerio, que es la Dirección Regional de Finanzas, que a su vez representa la autoridad superior a nivel local, que son las Delegaciones de Hacienda. Todos estos



niveles administrativos disponen de una unidad de "Recursos Humanos" propia, que se encarga de la administración y gestión de los asuntos personales. En vista del trabajo a realizar por estas unidades, existe entre ellos una distribución de funciones y competencias establecidas por reglamentos legales y administrativos, basándose en el principio de la delegación de funciones vinculadas con las responsabilidades correspondientes, a saber sucintamente:

- Ministerio de Finanzas

Compete a la unidad de "Recursos Humanos" del Ministerio, dar los lineamientos y pautas fundamentales relativos a la administración y gestión de los asuntos personales, y velar sobre una aplicación e interpretación uniforme y correcta de las leyes y de los reglamentos, en la materia que cubre las relaciones laborales de los funcionarios y de los contratados. Fuera de esto tiene que cuidarse de los asuntos presupuestarios que afectan el personal de la Administración Tributaria.

- Dirección Regional de Finanzas

Compete a la unidad de "Recursos Humanos" de la Dirección Regional de Finanzas, la autoridad intermedia, realizar por regla general, todas las funciones operativas, es decir, reclutar, seleccionar, contratar el personal idóneo, manejar la formación profesional, realizar los nombramientos y la

conclusión de los contratos de trabajo, asignar el personal a las Delegaciones de Hacienda, cuidarse de las evaluaciones de rendimientos de los funcionarios e iniciar los procedimientos disciplinarios entre otras, además de: traslados, delegaciones, destinaciones, despidos, destituciones, remociones, cesantías, suspensiones, jubilaciones, etc.

A esto hay que añadir que esta Unidad lleva los originales de los expedientes profesionales del personal, utilizando un Sistema de Informática (base de datos), y sobre todo, compete al Centro de Remuneración del Estado Federado respectivo los aspectos sobre sueldos, salarios, aguinaldos y las demás remuneraciones.

- Delegación de Hacienda

Compete a la unidad "Recursos Humanos" de la Delegación de Hacienda por derecho propio, colocar el personal en su puesto de trabajo, realizar las permutas necesarias, y conceder las licencias hasta ciertos límites. Lleva los expedientes profesionales del personal que trabaja en la Delegación de Hacienda, y asuntos personales conforme a las instrucciones de la Dirección Regional de Finanzas.

Entre los diferentes niveles jerárquicos se practica una estrecha colaboración, con la finalidad de armonizar y acelerar las decisiones y acciones en el ámbito de los asuntos personales.

## **El tema “Funcionario Público de Carrera” en el actual entorno político**

No se debería venir a ultimar esta relación sobre el servicio público en la República Federal de Alemania, sin hacer referencia a la polémica que gira alrededor de la institución “Funcionario Público de Carrera”. En la colectividad representada por la radio, la prensa y la televisión, y sobre todo también, por parte de los partidos políticos, se observan de nuevo acaloradas discusiones, controversias y disputas que versan sobre el futuro de dicha institución.

Mientras unos quieren acabar totalmente con los funcionarios públicos de carrera, porque no están de acuerdo con la posición

legal con los supuestos privilegios, insinuando que el régimen de este funcionario es oneroso, además que es inflexible y sin motivación para el trabajo, culpable de los engorrosos trámites, etc., en síntesis, una persona obsoleta e histórica que no cabe más en el mundo moderno y globalizado. Otros intervienen vigorosamente en favor del funcionario, y manifiestan mantener fundamentalmente la institución “Funcionario Público de Carrera”, pensando en reformar a fondo este régimen.

Desgraciadamente, la discusión está matizada más por argumentos ligados a ideología, suposiciones, ignorancia e insinuaciones, que por argumentos competentes e inteligentes, basados en conocimientos profesionales y técnicos de la materia

◇