

Aspectos actuales del desarrollo de personal en la función pública de la República Federal de Alemania*

Bernhard Köhler**

PRESENTA LOS MOMENTOS ACTUALES DEL DESARROLLO DE PERSONAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA, ANALIZANDO LAS PROBLEMÁTICAS QUE DIERON ORIGEN A LAS REFORMAS EN ESTE PAÍS, Y SU INCIDENCIA EN LA MANERA DE COMPRENDER EL DESARROLLO DE PERSONAL, PLASMADO EN LAS REFORMAS ESTRUCTURALES, DE REMUNERACIÓN Y PENSIONES DEL PERSONAL EN EL SERVICIO PÚBLICO.

PALABRAS CLAVES: PERSONAL / RECURSOS HUMANOS / FUNCIÓN PÚBLICA / REFORMA DEL ESTADO / DESARROLLO DE PERSONAL / PENSIONES / SERVICIO PÚBLICO / REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA / ALEMANIA

Introducción

El desarrollo de personal es un tema central de la modernización de la administración. El éxito de la administración y del indispensable proceso de modernización depende esencialmente de los empleados y

funcionarios, de su creatividad, sus conocimientos y experiencias. No basta con administrar al personal existente. Hay que ganárselo para que participe activamente en el proceso de reforma, con el propósito de progresar en el mejoramiento del trabajo de la función pública.

* Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública", realizado del 27 al 29 de setiembre del 2006, en Guatemala, República de Guatemala, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de la Presidencia de la República de Guatemala.

** Juez en el Tribunal de Hacienda en Nuremberg.

Recibido: 11 de setiembre del 2006.

Aceptado: 24 de noviembre del 2006.

¿Por qué se necesitan reformas en Alemania?

Durante varias décadas, Alemania fue la fuerza motriz del crecimiento de la Unión Europea, UE. El punto culminante del desarrollo eco-nómico se alcanzó en 1990, poco después de la reunificación con la que los dos Estados alemanes, surgidos como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, volvieron a juntarse sobre la

base de la libertad y unidad. Desde mediados de los noventa, el crecimiento económico ha sido apenas modesto. Considerando el crecimiento de una década, Alemania quedó relegada a los últimos puestos. Dos causas fueron de importancia central:

- El desarrollo demográfico de Alemania es negativo. Hasta el 2050, la población se habrá reducido en varios millones a pesar de un flujo considerable de inmigrantes provenientes de otros países. Al mismo tiempo, la edad promedio de la población es cada vez más alta. Un número cada vez menor de personas económicamente activas debe financiar a un número creciente de jubilados.
- La globalización agudiza la competencia. La caída de la cortina de hierro y especialmente la ampliación de la Unión Europea hacia el este, crean una fuerte competencia para los emplazamientos industriales y los sistemas tributarios.

En Alemania, la situación actual es percibida como una fase de inseguridad. Se han iniciado reformas importantes en el mercado laboral y los sistemas sociales. A pesar de que la población está consciente de la necesidad de las reformas, no está muy dispuesta a aceptar limitaciones en sus propios

haberes y bienes. El gobierno, conformado por una gran coalición entre los dos partidos más grandes (socialdemócratas y demócrata-cristianos – obs. de la traductora), en el poder desde octubre del 2005, fijó como objetivo de su Programa de Gobierno, el mejoramiento fundamental de las condiciones generales de crecimiento y empleo. Mediante la reducción de la burocracia y una mejor jurisdicción, se quiere ampliar el espacio para el compromiso individual, las innovaciones e inversiones. Se aspira llevar a Alemania nuevamente a la punta de Europa en un lapso de diez años.

La situación de los presupuestos públicos en Alemania es dramática. Las deudas de la Federación, los Estados Federados y Municipios ya excedieron el valor de 1.500.000.000.000 euros, o dicho de otra manera: 1,5 billones de euros. El déficit estructural de los presupuestos públicos asciende a ochenta mil millones de euros por año. Durante cuatro años no se ha podido cumplir con la regla del llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento, concluido por pedido de Alemania, que estipula que el déficit debe ser menor al 3% y la deuda pública inferior al 60% del Producto Interno Bruto, PIB. Cinco millones de desempleados en una población económicamente activa de 35.7 millones, generaron grandes pérdidas a nivel de los aportes, e incrementaron los gastos de los seguros de vejez, salud y desempleo.

Situación actual del sector público

El sector público emplea a un total de aproximadamente 3,8 millones de personas. Esta cifra equivale al 3,3% de la población total, o casi el 8% de la población económicamente activa. De acuerdo con la estructura estatal de la República Federal de Alemania, se distribuyen de la siguiente manera entre el Estado federal, los dieciséis Estados federados y los municipios:

- El Estado federal emplea a aproximadamente 132.000 funcionarios, 188.000 soldados profesionales y temporales y 172.000 empleados y obreros.
- Los Estados federados cuentan con 1.268.000 funcionarios, especialmente maestros, profesores y agentes de policía y 847.000 empleados y obreros.
- Los municipios emplean a 180.000 funcionarios y 1.211.000 empleados y obreros, mientras que aproximadamente 116.000 funcionarios y 550.000 empleados y obreros trabajan en otras entidades públicas, especialmente en los ferrocarriles alemanes.

Los gastos de personal del Estado federal ascienden a aproximadamente veintiséis mil millones de euros, los de los Estados federados a aproximadamente ochenta y cinco mil millones y los de los municipios a

aproximadamente treinta y tres mil millones de euros. La participación de los gastos de personal en el total de gastos del sector público alcanza aproximadamente un 10% en el presupuesto del Estado federal, y un 40% en los Estados federados.

Puntos de partida para una modernización de la función pública

- Como primer paso se debe lograr una gran disponibilidad hacia el cambio entre los directivos y el personal en general.
- Otras posibilidades se dan con la utilización de la tecnología informática. Los procesos operativos pueden ser optimizados.
- El trato de las empresas y ciudadanos y también el de los empleados al interior de la función pública, ha experimentado también un giro positivo, y sobre todo, gracias a una mejor comunicación. La función pública se autodefine como prestador de servicios frente a la sociedad. El personal tiene más autonomía y responsabilidad y está dispuesto a asumirlo.
- Los instrumentos modernos de control y gestión como el cálculo de costo-beneficio y el *controlling* crean mayor transparencia, permiten al sector político y las direcciones de la

función pública, evaluar sus posibilidades de acción y sus efectos con mayor facilidad.

Una nueva manera de comprender el desarrollo de personal

Hasta el momento, la planificación de personal se limitaba muchas veces a la lucha por un máximo de partidas en las negociaciones presupuestarias con el Ministerio de Finanzas, y la ocupación de los nuevos puestos con los candidatos disponibles al momento. Mientras que en un año, se rechazaron los candidatos a maestros y profesores a pesar de sus excelentes calificaciones, el año siguiente hubo que contratar personal docente, inclusive en los países vecinos como Austria, porque los nuevos candidatos, ahora disponibles, no parecían ser lo suficientemente calificados. Es decir, que ni siquiera en un sector en el que la edad de los niños, debería permitir pronosticar la futura demanda de maestros y profesores, se logró formar el personal en conformidad con la demanda, y hacer pronósticos realistas para los próximos diez o veinte años.

Este comportamiento, practicado hasta la fecha, solo se puede explicar con la existencia de un mercado laboral favorable a los patronos. Por el momento, el número de candidatos bien calificados que desea ser contratado por el Estado sigue siendo grande, porque especialmente en épocas de altas tasas

de desempleo, el Estado es un patrono muy solicitado. Sin embargo, en pocos años, debido a la evolución demográfica, esta tendencia se invertirá en detrimento del Estado. Las posibilidades del Estado, de hacer ofertas financieramente interesantes, capaces de competir con el sector privado, son muy limitadas.

Un uso mejor y prolongado del personal existente

Por ello, se prevé el uso mejor y por más tiempo del personal existente.

- Gradualmente, la edad de jubilación debe pasar de los 65 a los 67 años, a la vez que se quiere reducir el alto número de jubilaciones prematuras, antes de haber cumplido los 65 años de edad.
- Se quiere lograr una mayor integración de las mujeres a la vida profesional. Se incrementará la compatibilidad entre familia y profesión, gracias a una mejor oferta de guarderías y jardines de infantes, y modalidades correspondientes de trabajo a tiempo parcial.
- La entrada a la vida profesional se facilita mediante un ingreso más temprano al sistema escolar, y la reducción de la secundaria por un año.
- Se mejora la oferta de capacitación, y se fomenta la participación regular en los eventos de capacitación.

Reforma estructural del derecho de servicio público

Más allá de las medidas mencionadas, se está preparando una reforma estructural del derecho de la función pública. La pieza clave de esta reforma es el mayor peso que se dará al desempeño de los empleados. Hasta la fecha, se han dado los siguientes pasos:

- *4 de octubre del 2004:* en el documento básico llamado "Nuevos caminos en la función pública", el entonces Ministro Federal de Gobierno Schily, el Presidente de la Federación de Funcionarios del Estado, y el Sindicato Único de Servicios, VERDI, se ponen de acuerdo sobre la introducción de un sistema de remuneración basado en el desempeño individual del personal.
- *15 de junio del 2005:* el Gabinete federal aprueba el proyecto de una ley sobre la reforma de las estructuras del derecho de la función pública (Ley de Reforma Estructural), basado en el documento básico anteriormente mencionado.
- *22 de setiembre del 2005:* debido a la reelección prematura del Parlamento alemán, el proyecto de ley es víctima de la discontinuidad y ya no puede ser aprobado definitivamente.
- *1º de setiembre del 2006:* entra en vigencia la reforma del federalismo que implica modificaciones a la Ley Fundamental (Constitución) de la República Federal de Alemania.

El acuerdo logrado entre el entonces Ministro Federal de Gobierno Schily y el Presidente Federal de la Federación de Funcionarios del Estado y el Sindicato Único de Servicios, VERDI, sorprendió a todos en la medida que, tanto la Federación de Funcionarios del Estado como el Sindicato Único de Servicios, VERDI, están dispuestos a apoyar una reforma orientada a introducir la remuneración basada en el desempeño individual de cada empleado público.

Con el proyecto de ley del Gobierno federal, se trató de fundir los elementos claves de este acuerdo en varias reformas de ley. Entre ello, figuraba:

- a) La introducción de elementos de desempeño individual en la remuneración.
- b) La transferencia de competencias a los Estados Federados, autorizados a futuro, a reglamentar la remuneración y atención de sus funcionarios.

La ley de reforma estructural, pretende modificar o crear las siguientes leyes:

- Ley Marco del Derecho de Funcionarios del Estado.
- Ley de Funcionarios del Estado Federal.
- Ley sobre las Estructuras de Remuneración del Estado Federal y los Estados Federados.
- Ley de Transición a las Estructuras de Remuneración del Estado Federal y los Estados Federados.
- Modificación de la Ley Federal de Remuneraciones.
- Modificación de la Ley de Pensiones de los Funcionarios.
- Modificación de la Ley de Pensiones de los Soldados.
- Así como muchas otras disposiciones.

Aunque el proyecto de ley del Estado federal no haya entrado en vigencia, el nuevo Gobierno federal le dará seguimiento en una versión revisada. También los gobiernos de los Estados federados están elaborando planes para asumir sus nuevas competencias.

El objetivo de la reforma del federalismo consiste en facilitar sobre todo el proceso legislativo en Alemania. Muchas veces, el Parlamento Federal (Bundestag) y los gobiernos de los Estados federados representados en la segunda cámara del Parlamento (Bundesrat), tienen opiniones políticas diferentes.

Con la reforma del federalismo, el porcentaje de leyes que requieren de la aprobación de ambas cámaras es reducido. De ahora en adelante, los Estados federados ya no podrán, con tanta facilidad, impedir la entrada en vigencia de leyes de diversos campos. A manera de compensación, algunas facultades legislativas del Estado federal fueron transferidas a los Estados federados. Entre ellas también las facultades de la Ley de Remuneración de los Funcionarios de los Estados Federados y Municipios, así como numerosos aspectos secundarios del derecho de funcionarios, facultades que, hasta 1972, ya habían sido competencia de los Estados federados. Obviamente, el Estado federal seguirá siendo el ente competente que regulará la remuneración de sus propios funcionarios.

Será muy interesante ver hasta qué punto los Estados federados manejarán sus nuevas competencias y posibilidades de diferentes maneras. La mayoría de los Estados federados están satisfechos con la recuperación de esta competencia, considerada como base del federalismo de competencia. Únicamente el Estado federado de Mecklemburgo-Pomerania Occidental, particularmente afligido financieramente, está preocupado de ya no poder atraer a expertos lo suficientemente calificados, por falta de recursos económicos. Sin embargo, ante la muy alta tasa de desempleo de más del 20% en este Estado federado,

esta preocupación no debería tener mucho fundamento.

Además, la reforma del federalismo amplió el margen de acción legal del legislador en el campo del derecho de funcionarios del Estado. Hasta la fecha, el Artículo 33, párrafo 5 de la Ley Fundamental, estipuló que el derecho de funcionarios debe ser manejado bajo los principios tradicionales. La nueva versión prevé también el “desarrollo” del derecho de funcionarios del Estado.

Reforma del sistema de remuneración

El punto clave de la reforma es la introducción de una remuneración basada en el desempeño. Sin embargo, aparte de los aspectos financieros, tampoco se deben dejar de lado los incentivos no-monetarios. El reconocimiento, tanto por parte de los superiores como de la actividad por parte del público, la variedad de las funciones y tareas y, no por último, un agradable entorno laboral, contribuyen igualmente a la motivación del personal.

Las entidades cubiertas por la contratación colectiva se rigen por un contrato colectivo moderno, orientado hacia el desempeño individual. A partir del 2007, se introducirá gradualmente un sistema de remuneración variable, basado en el desempeño. También para los funcionarios del Estado, se creará un

sistema de remuneración que considere el desempeño individual, para determinar el monto final del sueldo.

Hasta la fecha, Alemania cuenta con dos sistemas legales diferentes para los 1,7 millones de funcionarios y 2,8 millones de empleados y obreros del Estado federal, los Estados federados y municipios. Los derechos y obligaciones de los funcionarios están fijados directamente en la ley. Para los empleados y obreros aplican los contratos colectivos negociados con los sindicatos. En algunos aspectos, las diferencias son bastante grandes. Por ejemplo, en Baviera, el Estado logró aumentar el tiempo de trabajo de los funcionarios, que no tienen derecho de hacer huelga, a cuarenta y dos horas semanales y reducir los bonos por Navidad y vacaciones, mientras que los sindicatos, no dispuestos a firmar este tipo de contratos colectivos para los empleados y obreros, comenzaron por insistir en la semana laboral de 38,5 horas. Con el nuevo contrato colectivo, no solo se logró incrementar levemente la semana laboral de los empleados y obreros, sino también introducir un sistema de remuneración parecido al de los funcionarios.

A futuro, los factores que decidirán el monto de la remuneración serán el desempeño individual y la función cumplida. A diferencia del pasado, la edad y el estado civil, ya no serán los criterios principales que determinan la evolución de los ingresos.

Para cada grupo del escalafón se fijará un sueldo básico, el que subirá en pocos niveles conforme aumenta la experiencia profesional, concretamente después de cinco, diez y quince años. A ello se añade un monto variable por desempeño que se define de nuevo cada año. Al igual que en el contrato colectivo, el volumen de los elementos correspondientes al desempeño, debe corresponder en promedio a un 8% del sueldo básico. Se aplican las siguientes reglas:

- *El Estado federal solo define la estructura básica.* Los Estados federados son libres en la definición detallada e implementación de las reglas de remuneración.
- *El sueldo ya no sube automáticamente con la edad de los funcionarios.* En el transcurso de la vida laboral, el nivel de remuneración puede también bajar. Sin embargo, se garantiza el sueldo percibido a la fecha de la introducción de la reforma.
- *El Estado federal establece tablas de remuneración básica válidas e idénticas para todos los funcionarios de Alemania.* La clasificación de los diferentes cargos y la evaluación del desempeño, son realizadas por el Estado federal y los Estados federados en sus respectivos ámbitos. También los pagos extras para determinadas funciones, y los pagos especiales como el bono de

Navidad son definidos por separado por cada nivel.

- *La variable por desempeño se mide por cuatro niveles.* El nivel dos corresponde al promedio. En casos de desempeño insuficiente, existe además la posibilidad de no otorgar ninguna variable por desempeño. El presupuesto de las variables por desempeño es determinado por la ley y corresponde, en el primer nivel, al 4% del sueldo básico y al 8% como máximo.
- *La modificación del sistema no implica costos.* El rediseño de la tabla básica, la eliminación de los aumentos de sueldo por edad, y la suspensión del bono de casados, impiden un aumento de las cargas de los presupuestos públicos.
- *El nuevo sistema entra en vigencia, tanto para el Estado federal como para los Estados federados.* La fecha inicial prevista para contrataciones nuevas fue el 1° de julio del 2006, la fecha límite de transición de los funcionarios existentes, el 1° de enero del 2008.

El problema de fondo reside en la evaluación del desempeño. Por ejemplo, en los servicios de renta del Estado Libre de Baviera, se introdujo un sistema de objetivos acordados, que permite medir no solo el número de casos cumplidos y la duración de la tasación de los impuestos, sino

también la cuota de desviaciones de la declaración de impuestos y el resultado adicional logrado. A pesar de ello, estas cifras siempre reflejarán solo una parte del desempeño del funcionario, y no permiten un cálculo mecánico del pago por desempeño. Aspectos importantes como el comportamiento frente a los ciudadanos, superiores y colegas no pueden ser medidos con este método. Por ello, se necesita adicionalmente una evaluación onerosa por parte de los superiores.

Para garantizar el funcionamiento del nuevo sistema, se necesitan paralelamente sistemas de objetivos acordados y conversaciones con el personal. En el mejor de los casos, la evaluación del desempeño puede fomentar el desempeño. Sin embargo, será necesario capacitar ampliamente a los directivos, con el propósito de evitar discusiones desmotivantes sobre la correcta apreciación del desempeño y la evaluación correspondiente.

A diferencia del sector privado, la función pública tiene pocos ámbitos en los que el desempeño puede ser medido con base en parámetros financieros como volumen de venta o beneficio generado. Además, la función pública tiene que cumplir con criterios más exigentes con respecto a la transparencia y trato equitativo de su personal. Muchas veces, el Estado tampoco tiene la posibilidad de pasar a las consecuencias obvias ante un gasto alto y beneficio bajo, es decir que no

puede negarse a cumplir con ciertas funciones. A pesar de que frecuentemente las cifras son conocidas, la función pública, a diferencia del sector privado, no puede suspender una función determinada ya sea por motivos políticos o legales.

También el Bundesrat, segunda cámara del Parlamento alemán con representantes de los Estados federados, presentó sus objeciones a la Ley de Reforma Estructural por temor al alto gasto que implica la evaluación del desempeño. El hecho de que la Federación de Funcionarios del Estado y el Sindicato Único de Servicios, VERDI, estén exigiendo que no se evite este gasto, demuestra que los funcionarios y empleados están interesados en transparentar su desempeño. A pesar de ello creo, y eso es mi opinión personal, que para ser aceptado, el sistema tendrá que ser muy sencillo y transparente.

Será muy interesante ver los efectos de la competencia entre Estados federados. Hasta ahora, los Ministros competentes de los Estados federados han sostenido una posición muy cómoda. Simplemente se han referido a la falta de competencia de los Estados federados en materia de remuneración. A pesar de ello, la competencia por los especialistas altamente remunerados, será una excepción también a futuro. Las experiencias con una cláusula de apertura, vigente desde hace algunos años, que permitía a los Estados federados definir inde-

pendientemente pagos especiales, como bonos de Navidad y vacaciones, demostró que en la situación dada, la competencia tiende más bien hacia abajo. Algunos Estados federados inclusive suspendieron todos los pagos extras.

Pensiones

Los problemas enfrentados por Alemania ante el creciente número de jubilados, y el número estancado y a futuro reducido de la población económicamente activa, afectan también la función pública. En los próximos veinte años, el número de jubilados del Estado federal, los Estados federados y municipios aumentará de 900.000 (cifra actual) a aproximadamente 600.000 adicionales.

La estructura básica de las pensiones de los funcionarios seguirá siendo regulada únicamente por el Estado federal; sin embargo, a futuro, los Estados federados serán libres en la definición detallada y el monto de las pensiones. Los nuevos elementos de desempeño serán también considerados para el cálculo de la pensión de vejez. Para ello, se tomará en cuenta el promedio del monto ganado por desempeño. Por lo demás, las reducciones aplicadas a los funcionarios activos, serán transferidas a los derechohabientes. Un ejemplo es la reducción del bono de casados.

Otras modificaciones

A ello se añade un sinnúmero de otras modificaciones, en gran mayoría correspondientes a la transferencia de competencias a los Estados federados.

- Por ejemplo, en el derecho de carrera, los Estados federados podrán crear nuevas carreras o combinar las existentes. Esto permite a la vez equiparar la experiencia profesional adquirida con una formación superior.
- Igualmente se quiere fortalecer la movilidad de los funcionarios interesados en trabajar en el sector privado o una organización internacional.
- Además, se facilita la lucha contra la corrupción. Una condena de más de seis meses de prisión, implica la despedida por ley del funcionario sentenciado.

Resumen y perspectivas

Las reformas en curso acelerarán la modernización de la función pública en Alemania. Los Estados federados harán diferentes usos de sus nuevas facultades y posibilidades de acción. Será muy interesante seguir la discusión sobre cuánto se debe gastar para lograr una evaluación de desempeño lo

más justa posible. Se debe esperar que las soluciones sean sencillas y aceptadas por los funcionarios y empleados. La viabilidad del nuevo sistema a través del tiempo dependerá de la evolución de las posibilidades financieras del Estado.

Consideraciones finales

Con esta contribución espero haberles dado algunas ideas de la modernización de la función pública. En estos tiempos de globalización,

también un Estado industrializado se enfrenta a grandes desafíos que no pueden ser evitados por el sector público. En el momento en que las medidas antes mencionadas, y especialmente el pago por desempeño, desplieguen toda su eficacia, podrán contribuir a la eficiencia de la administración y, por consiguiente, a la competitividad del país. En países del Istmo Centroamericano, los desafíos suelen ser aún más urgentes e inmediatos, pero la modernización de la función pública, facilita también, el manejo de las tareas sociales y económicas ◇

