

EXPERIENCIAS COMPARADAS

LA ACADEMIA FEDERAL DE ADMINISTRACION PUBLICA EN LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA

Por EDUARDO ZAPICO GOÑI

Sumario:—I. INTRODUCCIÓN.—II. LA ACADEMIA FEDERAL: 1. Estructura orgánica. 2. Principales funciones: oferta de cursos de formación. 3. Programas de apoyo: el Servicio Científico.—III. CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

I. Introducción

Como en muchas otras Administraciones, el servicio público en la República Federal Alemana se ha ido configurando por una rígida tradición histórica, reconocida textualmente en el párrafo 5 del artículo 33 de su Constitución al exigir que las futuras leyes reguladoras del servicio público «tengan en cuenta los principios tradicionales del servicio público profesional». Sin embargo, los cambios habidos en el sistema político, en la realidad social y en el medio en que se mueve la Administración pública, están constantemente afectando de ma-

nera directa al servicio público e indirectamente a los funcionarios y empleados en general responsables del mismo.

Con el fin de responder a las múltiples responsabilidades y nuevas competencias socioeconómicas de todo estado social de derecho que pueda calificarse de moderno, la Administración pública de la RFA inició a principios de los setenta un considerable esfuerzo para la reforma del servicio público. Entre otros objetivos, el plan de reforma ha pretendido desde su comienzo el garantizar y desarrollar la capacidad funcional de todo el personal de la Administración para el

cumplimiento más eficiente de sus nuevas responsabilidades (1).

Hasta hace pocos años los altos cargos administrativos han sido tradicionalmente, y sin discusión, reservados para funcionarios con formación jurídica. Entre un 60 y un 70 por 100 de estos cargos está ocupado por ellos. Además, los especialistas que ocupan puestos de alta administración no han disfrutado de la formación necesaria para ajustarse a las normas de comportamiento que requiere la administración general en el sector público. Esto es principalmente debido a que los estudios universitarios en la RFA no están orientados a los requisitos específicos del sector público, sino a los modelos de trabajo del sector privado (2).

Dadas las necesidades tan amplias y variadas de intervención estatal mencionadas arriba y la falta de formación administrativa específicamente proyectada sobre el sector público del funcionario en la RFA se creó en 1969 la Academia Federal de Administración pública. Esta academia nace con el objeto de ofrecer la posibilidad de una formación continuada para los funcionarios superiores tanto en temas administrativos como políticos, económicos y sociales en general.

Pero antes de entrar en el tema sustantivo de este informe, estructura y funciones de la Academia Federal para la Administración pública en la RFA, es importante trazar algunas líneas, aunque sean generales, sobre la organización de los Ministerios a nivel federal.

De acuerdo con el Estatuto General de Organización de los Ministerios, cada Departamento se constituye, además de un Gabinete Técnico del

ministro y las Secretarías de Estado para las relaciones con el Parlamento, de al menos una Secretaría de Estado de carácter funcional de la que dependerán las Direcciones Generales correspondientes. Una de estas Direcciones, la Dirección General Central, tiene a su cargo la gestión de personal, gestión presupuestaria y contable, planificación y organización administrativa del Ministerio.

No hay una dependencia de cada Ministerio respecto al Ministerio de Finanzas, lo que supone una responsabilidad directa del ministro gestor ante el Parlamento en cuanto a gestión de los recursos de su Departamento. Esta autonomía presupuestaria y financiera de cada Ministerio respecto al Ministerio de Finanzas, ocasiona la necesidad de formar al personal en áreas de especialidad económico-financiera. Esta exigencia se tiene muy en cuenta en la Academia Federal para la Administración pública y se refleja adecuadamente en su programa de formación, como veremos posteriormente, mejorando así el rendimiento del propio personal destinado en las Direcciones Generales Centrales de cada Ministerio y las posibilidades de comunicación y coordinación de éste y el resto del personal del mismo u otros Ministerios.

II. La Academia Federal

II. 1. Estructura orgánica

Para el cumplimiento de sus funciones, principalmente la formación y perfeccionamiento de funcionarios de carrera y empleados de la Administración Federal, la Academia General para la Administración pública está

dirigida por un presidente con el nivel de director general, bajo el que se estructuran cuatro servicios funcionales, paralelos a los cursos de formación ofrecidos por la Academia, un Servicio Científico y una Secretaría Administrativa. Paralelamente, el presidente de la Academia Federal es asistido por un Consejo Asesor, formado por representantes del Ministerio del Interior, Departamento responsable en la RFA de la función pública y del Ministerio de Finanzas, entre otros, que permite la participación de éstos en la adaptación de los cursos y seminarios en general, de acuerdo con la evolución de sus necesidades.

El personal de la Academia Federal proviene del Ministerio del Interior, Departamento del que únicamente depende en materia de contratos de personal, de otros Ministerios de la Administración Federal y de los *Lander*. Cuenta también con personal no funcionario perteneciente a la Universidad y/o investigación. Dispone, aproximadamente, de 50 personas con dedicación plena y, aproximadamente, entre 250 y 400 colaboradores externos para ejecutar con gran autonomía un presupuesto de 450 millones de pesetas.

II. 2. *Principales funciones: oferta de cursos de formación* (3)

Como ya se ha adelantado su objetivo principal es la oferta de cursos para la formación continuada de los funcionarios superiores. Sin embargo, tiene encomendadas otras funciones que gradualmente ha ido adquiriendo en respuesta a las necesidades de la carrera administrativa y a las presiones sindicales.

En este sentido, aunque no se encarga de la selección ni formación previa de los candidatos de nuevo ingreso, sí se ocupa de la formación y evaluaciones de los funcionarios para su promoción interna. La selección de personal de nuevo acceso, y su formación posterior en las materias técnicas de cada Ministerio, es competencia de los propios Departamentos.

Los destinatarios de sus cursos pueden ser funcionarios no sólo de nivel superior sino también de nivel medio e inferior. En concreto, la Academia Federal proyecta su actividad de formación principalmente hacia los siguientes grupos de beneficiarios:

1. Formación introductoria para los funcionarios y empleados de nuevo acceso en sus distintas categorías: superior, elevada, media y elemental, en adelante A, B, C y D.

2. Adaptación continuada de funcionarios ya con experiencia.

3. Formación de personal directivo.

4. Formación de funcionarios para la cooperación internacional con la CEE, OTAN, ONU, etc., y el intercambio de experiencias con Administraciones extranjeras.

5. Servicio Científico para el desarrollo de los métodos y material pedagógico y la formación de colaboradores monitores.

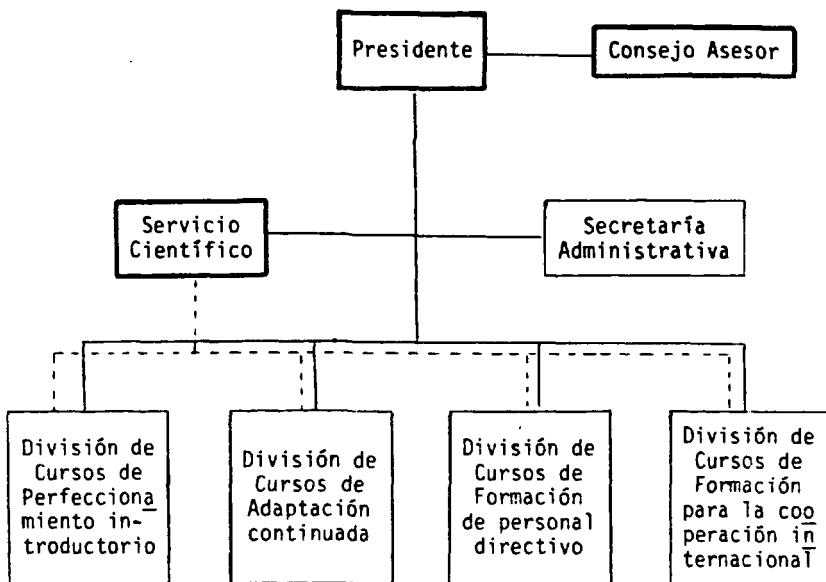
En términos generales, los cursos se desarrollan alrededor de cuatro áreas:

1. Personal.
2. Presupuesto y Contabilidad.
3. Organización y Planificación.
4. Legislación.

El curso introductorio para el perfeccionamiento de funcionarios de re-

CUADRO I

**ORGANIGRAMA DE LA ACADEMIA FEDERAL PARA LA
ADMINISTRACION PUBLICA DE LA RFA**



ciente acceso a la carrera superior pretende divulgar los conocimientos conceptuales básicos correspondientes a las áreas anteriores de tal forma que permita la comunicación y coordinación con la Dirección General Central de cada Ministerio, responsable de las áreas mencionadas anteriormente. Se trata en general de una formación jurídica o económica con carácter complementario.

Este curso debe ser realizado obligatoriamente durante los tres primeros años de la carrera, siendo voluntaria la elección dentro de este período. El curso está compuesto por módulos básicos o principales de dos se-

manas de duración cada uno y otros dos complementarios de dos o tres días. Los cursos básicos desarrollan las áreas antes mencionadas, de las que cabe distinguir el de Legislación (4). En este módulo se estudia la metodología a seguir en la preparación de proyectos legislativos. En concreto se estudian puntos tales como:

1. Efectos financieros de las leyes.
2. *Sunset Legislation*.
3. *Leyes y normas derogadas*.
4. *Viabilidad de la ley, etc.*

Los cursos de adaptación y perfeccionamiento continuado son dirigidos a personal que tiene ya más de tres

años de experiencia con el fin de mantener al día su formación y acceder a niveles superiores:

Actualización y ampliación de conocimientos específicos

En estos cursos, entre otros objetivos, se actualizan y amplían los conocimientos correspondientes a las áreas mencionadas. Como complemento se ofrecen seminarios para grupos restringidos tales como:

— Seminarios para el desarrollo y prueba de proyectos administrativos y de reformas que actualmente se están implantando.

— Seminarios especiales sobre temas de actualidad.

Dentro de los cursos de perfeccionamiento hay que destacar también los específicamente dirigidos a preparar al personal para la promoción y acceso a la carrera superior (A) y a los puestos de alta dirección.

Los cursos llamados de «Perfeccionamiento con vistas a la promoción», de la categoría B a la categoría A, son de una duración aproximada de seis meses y pretenden conseguir los siguientes objetivos:

1. Introducción a las tareas realizadas por la categoría A a la que se pretende acceder.

2. Preparación de los candidatos para la prueba de selección ante el Comité Federal de Promoción de Personal.

Los cursos de perfeccionamiento para acceder a puestos directivos son aproximadamente de nueve semanas de duración:

1. Cuatro semanas de perfeccionamiento teórico de dirigentes.

2. Cuatro semanas de prácticas facultativas.

3. Una semana de Seminarios complementarios.

Estos cursos para futuros directivos tratan de una manera participativa y crítica los temas mencionados al principio, excepto el de legislación. En concreto desarrollan las técnicas de dirección de personal, los procesos presupuestario y contable y los métodos de organización.

En los Seminarios complementarios se les instruye en técnicas de oratoria y negociación, métodos de razonamiento como medio para resolver problemas, ejercicios de simulación y problemas de actualidad. Se trata en realidad de ayudar a los participantes a encontrar por sí mismos las soluciones de sus problemas.

Otros cursos informativos para los dirigentes superiores de la categoría A, que por término medio duran de tres a cuatro días, tienen como temas principales:

— Métodos de gestión y dirección.

— Problemas de actuaciones administrativas modernas.

— Problemas administrativos que se presentan a nivel Federal, *Länder* y local.

— La Administración dentro del sistema Federal.

— Problemas de política económica y financiera que en la actualidad se plantean en el campo nacional e internacional.

— Problemas actuales de economía y administración.

— Técnicas para tramitar y presidir conferencias.

Otros cursos ofrecidos por la Academia Federal están dirigidos a crear

una infraestructura que permita desarrollar con agilidad ciertas *tareas internacionales*. La duración y naturaleza de los cursos, es muy variada:

— Cursos de tres meses de introducción a la Administración alemana en intercambio con la ENA.

— Cursos de dos a cuatro semanas, también introductorios sobre la Administración alemana para Organismos Internacionales y Administraciones nacionales y extranjeras.

— Seminarios de tres días de duración sobre organización política y parlamentaria en la República Federal Alemana, también para Organizaciones Internacionales y Administraciones nacionales y extranjeras.

— Cursos de idiomas, francés e inglés, durante horas de servicio, de duración variable según el nivel de conocimiento.

— Cursos intensivos sobre varios idiomas de tres a diez semanas de duración.

También en el terreno internacional, la Academia Federal se encarga de organizar cursos de instrucción y apoyo a los funcionarios objeto de intercambio internacional mediante estancias de duración prolongada.

II. 3. *Programas de apoyo: El Servicio científico (5)*

Por último hay que mencionar, como muy interesante, las actividades de apoyo a la formación que realiza el Servicio Científico de la Academia. Este Servicio tiene los siguientes cometidos:

1. Perfeccionamiento de la metodología didáctica.

2. Publicaciones de la Academia Federal.

3. Biblioteca y documentación.

En cuanto al primer objetivo se dirige esencialmente a tres destinatarios:

1. Conferenciantes y profesores de cursos de formación propios o de otras instituciones o departamentos.

Los cursos ofrecidos a este grupo de destinatarios tienen una duración de cuatro semanas. Complementariamente se ofrecen también seminarios de una semana.

Las materias y problemas a tratar son principalmente:

a) Revisión de los programas relativos a cada una de las áreas de los cursos que se dedican: personal, presupuesto, organización y legislación.

b) Determinación de los objetivos de aprendizaje.

c) Elaboración de los contenidos del aprendizaje.

d) Formación de adultos.

e) Técnicas para la evaluación del resultado de los seminarios.

f) Adecuación de los métodos pedagógicos.

g) Estudio y adecuación de los programas de los cursos a las funciones de los servicios.

2. Profesores de los cursos de iniciación o introducción para el perfeccionamiento de funcionarios de reciente acceso a la Administración.

Se trata en este caso de la formación de un grupo de monitores que pasarán a formar parte del equipo de colaboradores de la Academia para llevar a cabo la fase de instrucción práctica en los puestos de trabajo.

3. Por último, el Servicio Científico imparte cursos a examinadores y

moderadores. Estos últimos son los encargados de garantizar el nivel óptimo de aplicación de los métodos pedagógicos.

Para llevar a cabo estas funciones, el Servicio Científico de la Academia Federal cuenta con un equipo de tres personas. En estrecho contacto con ellas se organizan cuatro grupos de profesores que enlazan directamente con los de cada una de las áreas de los cursos mencionados. El equipo de científicos que encabezan el Servicio se encarga únicamente de llevar a cabo una función de investigación y consulta. Su formación es pedagógica.

El principio general y base del sistema de enseñanza de la Academia Federal es la utilización del método participativo, fomentando el intercambio de conocimientos y experiencias. Este sistema «abierto» de enseñanza ofrece, a diferencia del sistema tradicional de conferencias, tres grandes ventajas para la Academia y la Administración en general:

1. Permite el desarrollo y perfeccionamiento de los sistemas administrativos, al recoger y cruzar experiencias enriqueciendo el conjunto.

2. Fomenta la iniciativa y capacidad de acción del personal asistente.

3. Adapta continuada y sistemáticamente el contenido de los cursos a la realidad administrativa.

III. Conclusiones

Es interesante, antes de teminar, mencionar algunos de los puntos más importantes que pudieran ser en alguna medida útiles o extrapolables a la política de formación de personal en la Administración pública española.

Como idea básica general es destacable la preocupación de la Academia Federal por la adecuación de los programas de formación a las necesidades de los servicios. Por un lado, las principales materias ofrecidas en los cursos de la Academia: gestión de personal, gestión presupuestaria y contable, organización y planificación coinciden con las funciones a realizar con carácter general por la Dirección General Central dentro de cada Ministerio, lo que será de una gran ayuda para la ágil comunicación entre el personal de esta Dirección General y el personal de las demás direcciones generales.

Por otro lado, y también en relación a la adecuación de los programas de formación a las funciones a realizar por el personal, es muy destacable la labor del servicio científico. Muy acertadamente la Academia Federal considera imprescindible el continuo desarrollo y actualización de los contenidos, objetivos y técnicas de aprendizaje para reducir al mínimo la separación entre teoría divulgada y práctica aplicada. En este sentido el enfoque participativo y abierto de los cursos impartidos en la Academia juega un papel primordial al recoger y acumular las experiencias vividas por los múltiples asistentes.

Otro aspecto a resaltar, tanto por su actualidad como por su pragmatismo, es la impartición de cursos sobre metodología y técnicas de preparación de proyectos de ley, reglamentos, etc. Los efectos de implantación de este curso en muchas administraciones públicas podrían ser muy favorables a medio y largo plazo. El estudio de los efectos financieros de una ley podría evitar rígidos aumentos del gasto público. Los análisis de viabilidad de

leyes podrían eludir graves frustraciones y desprestigio de los funcionarios encargados de implantarlas, etc.

Por último otro punto a destacar de la experiencia de la Academia Federal es la organización de cursos específicamente pensados para el funcionario destacado en puestos directivos. No sólo se ofrecen cursos sobre

dirección de recursos humanos y financieros, sino además seminarios de una naturaleza muy práctica y adecuada a la función directiva: técnicas de oratoria y negociación, métodos de razonamiento como medio para resolver problemas, simulación y adaptación a problemas de actualidad, etc.

BIBLIOGRAFIA

1. HEINRICH SIEDENTOPF: *The Public Service*, in *Public Administration in the Federal Republic Germany*. Frankfurt, 1983.
2. KLAUS KONIG: «Educational and Advance Training for the Public Service in the Federal Republic of Germany» in *International Review of Administrative Sciences*, núm. 2, Brussels, 1983.
3. BUNDESAKADEMIE FÜR OFFENTLICHE VERWALTUNG: *Programm*, in *Bundesministerium des Innern*, Bonn, 1981.
4. KLAUS W. DORING: *Lehren in der Erwachsenenbildung*, Weinheim, Basel, 1983.
5. BUNDESAKADEMIE: *Praxis der Gesetzgebung: Eine lehr- und Lernhilfe*, Verlag Recht, 1984.