



La “Gran Coalición” hace posible el cambio

# Alemania a punto de una reforma federal

POR HARTMUT KÜHNE

**Actualización:** El 10 de marzo, los primeros ministros de la mayoría de los 16 *Länder* alemanes estuvieron listos para reformar el sistema federal de su país. En el *Bundesrat*, la Cámara Alta de Alemania, Klaus Wowereit, alcalde de Berlín (del Partido Social Demócrata) se pronunció a favor de la reforma e hizo un llamado a no “volver a entablar batallas antiguas”. Los primeros ministros de todos los *Länder* gobernados por los dos partidos de la coalición —los demócratas cristianos y los socialdemócratas— estuvieron a favor de la reforma. Aunque se espera que la reforma alcance la mayoría necesaria (dos terceras partes) en el *Bundesrat*, las posibilidades de que sea aprobada en el *Bundestag* (Cámara Baja) son pocas. Si todos los miembros de la coalición en el poder votaran a favor en el *Bundestag*, la reforma sí pasaría. Si se tratara de votos independientes, las posibilidades serían significativamente más bajas. La propuesta de reforma otorgaría a los *Länder* mayores competencias a cambio de que renunciaran a su derecho de bloquear la legislación federal.

“Más vale no saber cómo se hacen las leyes ni las salchichas”, dijo el canciller Otto von Bismarck. El fundador del Imperio Alemán sabía de qué hablaba pues el “Canciller de Hierro” no sólo entendía de política y economía sino que también era el dueño de una finca en Pomerania donde se dice que producía salchichas al por mayor.

Hoy en día los alemanes —al igual que sus bisabuelos— le rehuyen a la fábrica de salchichas que es la política. Realmente les desagradan los políticos. Incluso hay muchos políticos que pronuncian discursos sobre la crisis del sistema político alemán. Los alemanes expresan su “enojo con la política”. Ya no entienden su sistema político y no tienen confianza de que sirva para solucionar sus problemas cotidianos.

Este hastío tiene muchas raíces. Hay un rezago económico, el país está endeudado y el desempleo crece. En resumen: los políticos no son capaces de resolver los problemas que enfrenta el electorado. Sin embargo, en Alemania —a diferencia de lo que sucede en el resto de Occidente— prevalece el sentimiento de que estos problemas tienen algo que ver con el sistema federal alemán.

## Con frecuencia se bloquea la legislación federal

Una cita lo dice todo: El *Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (Consejo de expertos para la evaluación del desarrollo macroeconómico), un grupo de profesores de economía, escribió: “la estructura práctica del federalismo representa un gran obstáculo —quizá el más

**Hartmut Kühne** estudió leyes en Heidelberg y Ginebra. Colaboró con el Senado de Berlín y fue el director de la oficina en Berlín del semanario *Rheinischer Merkur*. Actualmente es el corresponsal para temas políticos de esa publicación. Es autor de *Auslaufmodell Föderalismus? (“¿Un modelo para un despegue federal?”)*, Olzog Verlag, 2004.

grande— para la implementación de reformas básicas”. El diagnóstico es obvio. El gobierno federal y los 16 *Länder* se bloquean mutuamente y el proceso político en su conjunto avanza con una lentitud agonizante. El ejemplo más claro es el bloqueo que las dos Cámaras del poder legislativo federal, *Bundestag* y *Bundesrat*, se imponen mutuamente.



La canciller alemana Angela Merkel y el vicecanciller Franz Muntefering.

Hay otros problemas, como la lenta coordinación entre el gobierno federal y los *Länder*. El ex secretario de Educación, Edelgard Bulmahn, se quejaba del caos que causaba que todo estuviera condicionado: “no deberían ser los 16 ministros de los *Länder*, el ministro de Educación federal y el Consejo de Ciencias quienes discutieran cómo se van a sostener los techos de los edificios universitarios”.

Este problema ha estado presente desde hace mucho tiempo y es un reflejo de la dificultad de reformar el proceso político alemán, lo cual es apenas visto como una solución. A finales de 2003 se creó una Comisión para el Sistema Político Federal, que los enterados llamaban “Kombo”, compuesta por los 16 primeros ministros de los *Länder* más el mismo número de miembros del *Bundestag* y los ministros federales. Dos políticos de peso completo encabezaban las negociaciones: Edmund Stoiber, gobernador de Baviera y presidente de la Unión Social Cristiana, y Franz Muntefering, líder del Partido Social Demócrata en el *Bundestag*. Pero a fin de cuentas, todo fue en vano. Efectivamente, la Comisión estuvo muy cerca de llegar a un acuerdo en diciembre de 2004 pero en el tema de las políticas educativas surgieron obstáculos insuperables entre los centralistas y quienes proponían ampliar los derechos de los *Länder*. También hubo conflicto entre los bandos políticos de derecha y de izquierda.

## La izquierda y la derecha se unen

Todo esto cambió en noviembre de 2005, cuando Alemania empezó a ser gobernada por la que ha sido llamada la Gran Coalición, encabezada por la canciller Angela Merkel (demócrata cristiana). La Unión Demócrata Cristiana, la Unión Social Cristiana (que juntas forman un partido conservador de magnitud considerable) y el Partido Social Demócrata son aliados en el gobierno. El antiguo antagonismo entre la izquierda y la derecha desapareció. Aún hay más: el nuevo gobierno desesperadamente necesita una historia de éxito. En el disparate terreno de la economía y las políticas sociales es difícil que esta heterogénea coalición se una. La situación cambia en el tema del federalismo: se trata de un asunto menos conflictivo para las dos

partes de la coalición y es aquí donde el nuevo gobierno podrá mostrar su capacidad de negociación.

En noviembre pasado, los demócratas cristianos y los socialdemócratas alcanzaron un acuerdo firme para no dar marcha atrás en la reforma del federalismo. La Gran Coalición volvió a ocuparse de este tema a finales de febrero. Buscan transformar el acuerdo de la coalición en ley obligatoria. Se espera que esta transformación se realice en el verano, momento para el cual también tendrá que haber enmiendas a la Ley Fundamental (la Constitución alemana). Se requerirá mayor fuerza política para que el gobierno tenga éxito en esta empresa y la canciller necesitará prestar una atención cuidadosa a este proyecto. Hasta ahora Angela Merkel ha dado una impresión de timidez en lo que se refiere a la reforma del federalismo.



La canciller alemana Angela Merkel y el líder del gobierno de Baviera, Edmund Stoiber.

### ¿Qué cura hay para lo que aqueja al federalismo alemán?

¿De qué se trata exactamente? ¿Qué aqueja al sistema federal alemán y qué medicina quiere recetarle el gobierno al paciente? O más bien, ¿qué cirugía se necesita? Primero veamos los síntomas:

Primero, el antagonismo entre el *Bundestag* y el *Bundesrat*. El *Bundesrat* es la Cámara Alta federal más fuerte del mundo, nombrada por sus unidades subnacionales. Ahí, ningún miembro es electo por sus unidades electorales específicamente para ocupar un escaño en la Cámara, como sucede en el caso del Senado estadounidense sino que los gobiernos de los *Länder* tienen un cierto número de votos. Los miembros del *Bundesrat* no son individuos sino gobiernos. Así funciona también el Consejo de la Unión Europea donde el Estado miembro con mayor población de la UE, Alemania, tiene más votos que, por ejemplo, Malta o Luxemburgo. En el *Bundesrat*, Baviera tiene seis votos y cada uno de los *Länder* más pequeños, como Hamburgo o Bremen, tiene tres.

Esa no es la única peculiaridad: el *Bundesrat* tiene un poder considerable; hay algo más que lo diferencia constitucionalmente de las Cámaras Bajas de otros países federales. El *Bundesrat* tiene poder de veto sobre 60% de todas las leyes federales. Este veto incluye prácticamente todas las leyes impositivas. En resumen: los primeros ministros de los *Länder* pueden bloquear al gobierno federal en asuntos de dinero o en asuntos que conciernen a sus propios gobiernos, lo que significa que nada sucede sin que haya un acuerdo tanto del *Bundestag* como del *Bundesrat*.

### Los *Länder* contra Berlín

Esto genera otro problema. Las mayorías de partidos distintos o de coaliciones distintas suelen gobernar cada una de las dos Cámaras legislativas. Han transcurrido 57 años desde que entró en vigor la Ley Fundamental. Durante 37 de ellos, el partido de oposición en el *Bundestag* ha tenido mayoría en el *Bundesrat*. Esto entorpece la capacidad del gobierno para tomar decisiones. Aunque el gobierno necesariamente tenga mayoría en el *Bundestag* —de lo contrario no habría asumido el poder— no puede pasar sobre el *Bundesrat*. El politólogo de Göttingen, Franz Walter, lo atribuye a lo que él llama “la política del veto”. Las

competencias del *Bundesrat* imposibilitan que el ejercicio del gobierno sea expedito y que las reacciones sean rápidas. Se requiere hacer negociaciones. Los ciudadanos ya no saben quién es responsable de qué.

Hay un síntoma adicional: a lo largo del tiempo los *Länder* han ido perdiendo sus competencias progresivamente. Naturalmente no en el *Bundesrat* pero, para ejercer el poder en la Cámara Baja, los gobiernos de los *Länder* deben cooperar en el ámbito federal.

Otro tema es cuánto poder tienen los *Länder* en su propio nivel. La respuesta es no tienen demasiado. Aprueban la reglamentación que rige a las universidades y a las escuelas e incluso administran los cuerpos policíacos. Pero a esto se limitan sus competencias. No pueden gravar impuestos propios, no pueden determinar los sueldos de sus servidores públicos y no tienen autoridad sobre el derecho civil o penal. Para colmo, Berlín interviene en áreas sustantivas de los *Länder*, como la educación. El gobierno federal promueve, por ejemplo, la construcción de escuelas en las que los niños también reciban atención vespertina, instituciones que anteriormente no eran comunes en Alemania. Berlín también da dinero a las universidades sobresalientes. Aunque el gobierno federal no tiene jurisdicción sobre ninguno de estos campos, los *Länder* aceptan esta interferencia siempre y cuando reciban un cheque del gobierno federal por cada proyecto en el que las autoridades federales se inmiscuyan. Un viejo refrán alemán dice “el dinero nunca apesta”. El resultado es que los *Länder* más pobres dependen financieramente del gobierno federal. Sarre, Bremen y el Land de Berlín no podrían sobrevivir sin las transferencias del gobierno federal. Se podría decir que de cierta manera han caído en la categoría de provincias administrativas.

### ¿Mayor poder para los *Länder*?

Eso es precisamente lo que va a cambiar si se cumple el plan de la Gran Coalición que busca fortalecer los derechos de los *Länder*. En el futuro podrán pagar los salarios de sus propios servidores públicos (un gasto que representa alrededor de 40% de sus presupuestos). Además, el gobierno federal permanecerá más o menos al margen del terreno de la educación.

A cambio, ¿a qué renunciarán los *Länder*? A una parte importante de sus derechos de veto en la legislación al interior del *Bundesrat*. Los expertos auguran que los gobiernos de los *Länder* únicamente podrán bloquear entre 35 y 40% de las leyes federales. Sin embargo las nuevas normas son tan vagas que no queda claro si el *Bundesrat* va a renunciar a tanto poder como la gente espera. De cualquier manera, la reforma integral del sistema federal alemán ya empezó y esto podría generar que se pueda volver a avanzar en Alemania. Aunque sólo sea por esto, la Gran Coalición habrá valido la pena.

Ahora, después de la unión de los dos partidos políticos más grandes en la Gran Coalición, los cabilderos están haciendo sus demandas. Los servidores públicos se están preparando para defenderse de una realidad en la que Berlín ya no decidirá cuánto van a ganar. Los *Länder* ricos podrán evitar esta batalla. Los maestros advierten que esto causará que en poco tiempo haya diferencias entre una escuela en Hamburgo y una en Munich, lo que podría crear problemas ya que muchos alemanes quieren tener la misma calidad de vida en cualquier parte del país, como lo dicta una frase de la Constitución. Hay muchos que, en lugar de una competencia entre los *Länder*, quieren normas uniformes que se apliquen en todas partes. Pero sólo un país federal ofrece a sus ciudadanos el lujo de que hasta las decisiones más pequeñas se hagan a nivel popular. Este hecho parece no quedarle claro a muchos alemanes, y por eso el federalismo alemán seguirá siendo un trabajo sobre la marcha. (6)