



La reforma Federal en Alemania, otro intento fallido

El gobierno federal y los estados no pudieron llegar a un acuerdo.

POR RAINER-OLAF SCHULTZE

Después de 13 meses de deliberaciones, fracasó el intento de la Comisión Conjunta del *Bundestag* (Cámara Baja) y el *Bundesrat* (Consejo Federal) para la Modernización del Orden Estatal Federal de revisar y modernizar el sistema alemán de federalismo intraestatal altamente integrado. La propuesta de la Comisión debió de haber sido presentada el 17 de diciembre pero sus 32 miembros con pleno derecho de voto (véase el recuadro 1) no han podido llegar a un acuerdo.

La agenda de la comisión era muy exigente, aunque no exhaustiva. Se enfocaba principalmente en:

- El aumento de la capacidad del gobierno federal y de los gobiernos de los estados (*Länder*) para tomar decisiones con mayor independencia entre uno y otros,
- La aclaración de los ámbitos de competencia del gobierno federal y de los gobiernos estatales y la determinación más precisa de las responsabilidades políticas de cada uno, y
- Una mayor eficacia y eficiencia administrativa gubernamental.

Sin embargo, no estaban incluidos elementos esenciales del federalismo alemán, tales como el nuevo trazo de las fronteras territoriales o los elementos centrales del federalismo fiscal, particularmente los impuestos conjuntos (impuesto sobre la renta e IVA) ni el “*Solidarpakt*”, que determina el monto de las transferencias federales y de los *Länder* a favor de los cinco nuevos *Länder* de la Alemania Oriental hasta 2019. El sistema de igualación horizontal tampoco fue considerado.

Qué quería el gobierno federal

El objetivo principal del gobierno federal era reducir el número de proyectos de ley federal que requirieran de la aprobación de la segunda cámara, el Consejo Estatal (controlado por los gobiernos de los estados). El número y el rango de esos proyectos aumentaron continuamente a partir de la década de 1950. Ahora suman más del 60 por ciento de todos los proyectos de ley federales. Cuando hay una mayoría opositora en las dos cámaras, la *Bundestag* y el *Bundesrat*, debe llegarse a algo que se acerque a una negociación de todos los partidos en relación con las propuestas de reforma federales. Ante los crecientes conflictos partidistas, los partidos de oposición han

Rainer-Olaf Schultze es Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Augsburg, en Alemania. Es autor de numerosos trabajos sobre los sistemas federales de Alemania, Canadá y la Unión Europea.

1. ¿Quiénes formaban parte de la comisión?

Miembros	Derechos
Miembros de pleno derecho	
* <i>Bund</i> /Federación: 16 miembros asignados de acuerdo con número de miembros por partido en la <i>Bundestag</i>	Derecho a participar en el debate, a presentar mociones y al voto
* <i>Länder</i> /Estados: los ministros presidentes de los 16 estados	
Miembros Adjuntos	
* 4 representantes del gobierno federal * 6 representantes de los parlamentos estatales * 3 representantes de las organizaciones sombrilla del gobierno local	Derecho a participar en el debate, a presentar mociones; sin derecho al voto
Expertos: 12 expertos académicos (8 abogados constitucionalistas, 2 científicos sociales y 2 economistas)	Derecho a participar en el debate; sin derecho a presentar mociones ni al voto
Organización y procedimiento de votación	
2 grupos de trabajo para: * “división de los poderes legislativos y el derecho de participación”; * “relaciones financieras” divididos en 7 subgrupos de trabajo temáticos	
Quorum	Mayoría de dos terceras partes de los miembros de pleno derecho
Presidencia: Franz Müntefering, Líder del caucus del Partido Social Demócrata de la <i>Bundestag</i> ; Edmund Stoiber, Ministro Presidente de Baviera	

utilizado el *Bundesrat* como herramienta para bloquear las iniciativas del gobierno federal.

El gobierno federal procuró cambiar tres artículos de la constitución (que los alemanes llaman Ley Fundamental), en parte con el objeto de reducir el número de iniciativas sujetas a veto del *Bundesrat*. Estos son: el artículo sobre iniciativas de ley federales que especifica la forma en que los estados organizarán y administrarán sus funciones; los proyectos de ley que conllevan obligaciones fiscales para los estados, y las estipulaciones sobre tareas conjuntas en materias como la política agrícola, el desarrollo regional y la construcción de edificios universitarios.

El tema de la legislación concurrente es de particular interés para el gobierno federal (véase el recuadro 2). La necesidad de una reforma nació del hecho de que el gobierno federal —en concordancia con su responsabilidad constitucional de garantizar la igualdad en todo el país— se involucró en las políticas en diversas áreas que originalmente correspondían a los estados.

El gobierno federal también buscaba una mayor independencia de acción frente a los gobiernos de los estados a nivel



supranacional por medio de la abolición de la sección en la Ley Fundamental que permite a los estados participar en asuntos internacionales. Tal y como está establecido actualmente, los estados participan directamente en las negociaciones a nivel europeo, en aquellos casos que correspondan a su exclusiva jurisdicción. El gobierno federal tiene limitaciones en muchas otras áreas por estar obligado a definir una postura común con los gobiernos de los estados antes de iniciar negociaciones con la Unión Europea.

Además, el gobierno federal estaba fuertemente comprometido a definir las responsabilidades compartidas en el área de política ambiental (especialmente en lo que respecta a energía nuclear) y transferirlas en forma exclusiva al campo de competencia federal.

Los estados tenían sus propias ideas

Los gobiernos estatales se proponían recuperar autoridad sobre muchos campos de políticas sujetos a la legislación concurrente, a cambio de hacer concesiones en la reducción de su poder de veto en el *Bundesrat*. En particular, pidieron:

- competencia sobre sus servicios públicos, incluyendo derechos, obligaciones y el pago de sus servidores públicos (entre ellos, los maestros, los profesores universitarios y la policía);
- competencia exclusiva en las políticas regionales, comprendidas también las políticas del mercado de trabajo, de vivienda, económicas, de medio ambiente y de asistencia social.
- competencia exclusiva en la educación, con excepción de las políticas de investigación científica, y
- La abolición de la legislación “marco” federal.

Además, los nuevos estados de Alemania Oriental argumentaron a favor de la inserción en la Ley Fundamental de una disposición constitucional relativa al *Solidarpakt*.

La negociación

Los políticos convinieron en la importancia de desenredar la madeja de responsabilidades pero sus planteamientos fueron muy distintos, especialmente con respecto al método y los instrumentos apropiados.

Por ejemplo, expertos como Fritz Scharpf, un miembro de la comisión que ha escrito ampliamente sobre la “trampa de la decisión conjunta” del federalismo alemán, defendía firmemente la autoexclusión de disposiciones existentes en ciertas áreas de la legislación concurrente. También abogó por una mayor autonomía de los estados en materia fiscal, otorgándoles competencia sobre las tasas y categorías tributarias en ciertas áreas impositivas.

Los políticos y sus funcionarios públicos de alto nivel seleccionaron un camino distinto. Su compromiso primordial era la redefinición de competencias. Sostenían una postura contraria a la que apoyaba la autoexclusión de los estados de las disposiciones de la legislación federal (excepción hecha de la política del medio ambiente). También hubo fricciones en muchos otros temas entre los gobiernos de distintos estados, ricos y grandes, pequeños y pobres, orientales y occidentales. Esta situación reveló la existencia de múltiples grietas en el federalismo alemán.

En repetidas ocasiones, los dos Presidentes, Edmund Stoiber y Franz Müntefering, hicieron grandes esfuerzos de reconciliación y lograron una propuesta negociada.



Bundesrat en Berlín.

La negociación contenía las siguientes propuestas: que el *Bundesrat* continuara participando en la legislación federal a través de un veto de suspensión en todas las iniciativas de ley y con un veto absoluto en materia impositiva y en iniciativas de ley en las que se impusieran obligaciones financieras a los estados. A cambio, los estados cederían el derecho de veto absoluto que tienen en la actualidad en aquellas iniciativas federales cuyo *contenido* es definido por la federación aunque los estados desempeñen el papel de *administradores e implementadores*. La negociación establecía el derecho de los gobiernos de los estados a autoexcluirse en estos casos.

En materia de impuestos, los cambios incluyeron otorgar la competencia sobre los impuestos de propiedad y de seguros a los estados, y la de tenencia de automóviles al gobierno federal. Ambos órdenes de gobierno se comprometieron a aceptar el límite de déficit de 3 por ciento del PIB establecido por el Acuerdo de Maastricht.

Por lo que respecta a los poderes legislativos, los cambios propuestos incluían adicionar la producción y uso de energía nuclear, las política exterior en el ámbito cultural y la política del medio ambiente a la lista de exclusividad del gobierno federal, con la provisión de que habría disposiciones para la autoexclusión de los estados en materia de medio ambiente.

Al mismo tiempo, algunos asuntos considerados en la lista de competencias concurrentes pasarían a ser de competencia exclusiva de los gobiernos estatales; entre ellos: el servicio público (estructura, derechos, obligaciones y salario de los funcionarios y otros empleados públicos), el sistema penal, ciertos aspectos de la ley de comercio (horarios de oficina y de tiendas, por ejemplo), la vivienda pública, la prensa, los medios de comunicación y la cinematografía.

¿Por qué fracasó?

Sin duda, esta negociación hubiera cambiado las relaciones entre la federación y los estados. Con la reforma, el número de iniciativas de ley federales sujetas a veto del *Bundesrat* se hubiera reducido de aproximadamente 60 a 40 por ciento del total. Esa era la meta principal del gobierno federal.

Algunas responsabilidades menores hubieran sido transferidas a los estados. Sin embargo, las áreas más importantes de la formulación de políticas hubieran permanecido dentro del marco del federalismo intraestatal. Incluso en el ámbito de la educación, el gobierno federal hubiera mantenido algunos

poderes al amparo de la legislación marco y de las tareas conjuntas. El gobierno federal hubiera podido conservar su influencia sobre los estados a través del lanzamiento de programas de subsidios bajo ciertas condiciones, por ejemplo, y del establecimiento de estándares aplicables a todos los estados.

Finalmente, el 17 de diciembre los gobiernos de los estados rechazaron la propuesta de reforma. Gran parte de la oposición provino de los gobiernos de los estados demócrata cristianos que se resistieron con fuerza a los esfuerzos del gobierno federal por conservar alguna influencia en materia educativa. Pero su resistencia también fue indicativa de las divisiones

entre los gobiernos de los estados con relación a un cambio fundamental en las reglas del juego. En cierto sentido, el asunto de la educación sólo fue un clavo más en el ataúd de la negociación. Se convirtió en un elemento particularmente polémico cuando, justamente unos días antes de que la comisión aprobara la propuesta, el ministro federal de Educación, Edelgard Buhlman, reiteró la necesidad de hacer un cambio fundamental en el sistema de tres niveles de educación primaria y secundaria alemana para adaptarlo a estándares establecidos a nivel nacional.

El fracaso se debió además a muchas otras razones. Por ejemplo, los estados del este de Alemania se opusieron firmemente a cualquier esfuerzo que tuviera que ver con el federalismo fiscal y la igualación horizontal. Desde 1998 los estados occidentales más ricos han propugnado reformas en esa materia, a las que el este se ha resistido con tenacidad.

El argumento decisivo de los estados demócrata cristianos fue que si bien las reformas le permitirían al gobierno federal actuar con mayor independencia, los esfuerzos de descentralización quedarían muy por debajo de sus expectativas. Por eso, ante reformas inaceptables para ellos, preferían el *statu quo*. Ese *statu quo* todavía les permite desempeñar un poderoso papel en el ámbito federal y ejercer influencia sobre la legislación marco a través del *Bundesrat* sin quedar expuestos al resentimiento electoral por adoptar medidas impopulares.

Varios observadores han comentado que quizá el mayor defecto de las reformas radica en que carecieron del largo alcance necesario. Un paquete de reformas más adecuado sería aquél que respondiera a la diversidad cultural de Alemania y a las diferencias sociales, cada vez mayores. La consolidación de los mecanismos de autoexclusión sería una forma de lograrlo. Con esto se crearía un sistema federal más asimétrico, algo que pareció asustar a todas las partes. Pero en diciembre, al vencer el plazo, los gobiernos estatales, en particular, se mostraron reacios a intercambiar su poder de veto en el *Bundesrat* por más competencia en materia de impuestos y mayores responsabilidades legislativas.

El proceso de reforma alemán es un caso más que enfatiza el concepto de que las “políticas mega constitucionales” tienden a fallar, incluso cuando hay acuerdo sobre la necesidad de un cambio constitucional. Para llevar a cabo reformas estructurales profundas en una federación, sería más útil constituir comisiones o asambleas constitucionales formadas no sólo por políticos a quienes afecte directamente el resultado de la reforma sino también por expertos apartidistas, así como por ciudadanos comunes.

Si se toman en consideración los retos principales que conforman la agenda política en Alemania, es probable que ambos órdenes de gobierno restablezcan pronto las negociaciones para llegar de una u otra forma, a un acuerdo. ¡Y los expertos alemanes predicen que el nuevo acuerdo de reforma posiblemente sea similar al ya propuesto por los dos copresidentes! Tanto los políticos que encabezan los distintos partidos como Horst Köhler, Presidente de la República Federal, coinciden en la necesidad de llegar pronto a un acuerdo, a pesar de las pocas probabilidades de que se restablezca esa misma comisión.

Como lo han declarado ambas partes, incluido el Copresidente Edmund Stoiber, el plazo vence este verano. A partir de ese momento, los partidos políticos estarán absortos en los preparativos de la siguiente campaña electoral federal del verano de 2006. 6

2. ¿Cómo está estructurado el sistema federal alemán?

(De Federaciones, Vol. 3, No. 3)

El federalismo alemán es un sistema de gobierno altamente integrado y centralizado. Es el modelo de federalismo intraestatal y se define mejor por medio del término acuñado por Fritz W. Scharpf: *Politikverflechtung* o vinculación intergubernamental, basada en la toma de decisiones en conjunto. *Politikverflechtung*, es un término general que se refiere a un sistema político en el que las principales decisiones políticas son tomadas conjuntamente entre el nivel federal y las entidades federadas (*Länder*), con base en soluciones negociadas entre los participantes, por lo que la mayoría de las actividades de gobierno tienen que ser instrumentadas también conjuntamente por ambos actores, horizontalmente a través de cooperación entre los *Länder* y verticalmente a través de cooperación entre el nivel federal y los *Länder*, con un esquema multinivel. Este proceso involucra a diferentes niveles de gobierno de las instituciones de la Unión Europea (UE), incluyendo a las municipalidades. Institucionalmente, la vinculación intergubernamental se deriva por lo siguiente:

- **Cláusulas constitucionales** que le dan preferencia a la ley federal por encima de la ley estatal; dichas cláusulas le permiten al gobierno federal actuar e intervenir en caso de que los *Länder* no hayan acordado responsabilidades compartidas en determinada área, o si el interés nacional o los intereses de terceros miembros de la federación son afectados por la legislación de una región (*Land*), o bien para proteger la unión legal y económica de la federación.
- **Una distribución funcional de responsabilidades** en donde la legislación es predominantemente una responsabilidad federal (excepto en las áreas de cultura y educación y en el sistema judicial, que se encuentran bajo la jurisdicción de los *Länder*) y la mayoría de las tareas administrativas las llevan a cabo los *Länder* y las municipalidades.
- **La participación de los *Länder* en la legislación federal** a través del Consejo Federal (*Bundesrat*). La representación del *Länder* en la segunda cámara está basada en el llamado “principio *Bundesrat*”, el cual radica en la representación asimétrica y ponderada, dejando fuera la norma de representación poblacional. Los integrantes no son sujetos a elección, el Consejo se compone por delegados de los gobiernos de los *Länder*, que votan en bloque y de acuerdo con las decisiones tomadas por los gabinetes de su respectivo *Länder*.

El Consejo Federal (*Bundesrat*) puede intervenir en toda la legislación federal. Existen dos tipos de iniciativas: aquellas sobre las cuales la segunda cámara sólo tiene un veto parcial (*Einspruchsgesetze*), y aquellas en las que tiene un veto absoluto (*Zustimmungsgesetze*). En caso de que la mayoría se oponga a la iniciativa en ambas cámaras, la legislación pendiente se remite a un comité de mediación con 16 miembros representantes del *Bundestag* y *Bundesrat*. El grupo de “leyes de veto absoluto” incluye no sólo 60 por ciento de toda la legislación federal, sino también casi toda la legislación principal (política económica y social, así como leyes fiscales e iniciativas concernientes al federalismo fiscal).