

EL FEDERALISMO ALEMÁN: SU EVOLUCIÓN HASTA EL PRESENTE Y REFORMA A FUTURO

Dieter NOHLEN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Definiciones del federalismo y el caso alemán*. III. *Modelos de federalismo y el caso alemán*. IV. *El federalismo alemán: contexto y razones*. V. *La estructura político-institucional del federalismo alemán*. VI. *Evolución del sistema federal alemán*. VII. *Efectos y críticas*. VIII. *La reforma del federalismo alemán en debate*. IX. *Palabras finales*. X. *Bibliografía*.

INTRODUCCIÓN

En vista de la creciente diferenciación y complejidad de las sociedades contemporáneas, el federalismo presenta, más que nunca, una forma de organización política del Estado adecuada a circunstancias y desafíos cambiantes. Respecto a su configuración ideal, no se puede dar una respuesta a priori. Es necesario tomar en cuenta la contingencia política y la función de contexto (*Funktionszusammenhang*). No existe un modelo único de federalismo, ni tendría sentido desarrollarlo, pues las dimensiones de su configuración y las funciones a adjudicarle dependen del contexto, por ejemplo, del tamaño territorial del Estado en cuestión, de las metas variables asociadas con el mismo, de la homogeneidad o heterogeneidad social, es decir, de la diversidad sociocultural y de las disparidades socioeconómicas de la sociedad en su base. Vale mencionar también su dependencia de las variables vinculadas a la cultura política: la disyuntiva entre una cultura de tradición centralista o descentralizada determina en buena medida el alcance que puede adquirir el federalismo no sólo en el discurso o sobre el papel, sino en la realidad misma.

Conforme al título de mi contribución, me dedicaré al federalismo alemán, es decir, a un caso específico y concreto. Se habla mucho del modelo alemán. Lo que se ha vuelto un modelo es resultado de la combinación de determinados elementos institucionales en función de objetivos precisos con relación a circunstancias específicas. Su carácter de modelo radica más bien en la particularidad de su configuración expresada en forma abstracta (como representante de una especie) y no tanto —a mi modo de ver— en su calidad normativa como configuración ideal a ser imitada.

Respecto al contenido de mi contribución, antes de la descripción y del análisis del federalismo alemán considero conveniente —a nivel teórico-conceptual— ampliar el enfoque hacia los diversos elementos definitorios y funcionales que el federalismo genéricamente puede englobar. Esto pretende facilitar la comprensión de la especificidad del federalismo alemán que se pone de manifiesto al profundizar en la elección de sus elementos constitutivos. Proseguiré contrastando diferentes modelos de federalismo con la misma intención. Después estudiaré las instituciones y el funcionamiento del federalismo alemán más en detalle, concentrándome en el órgano de los estados miembros a nivel de la Federación, así como en la distribución de competencias entre los niveles. Continuaré tomando en cuenta el contexto en el que se desenvuelve el federalismo en Alemania, sobre todo con base en las reformas constitucionales de 1969, tomando como ejemplo el desarrollo de la constitución financiera de la Federación. Analizaré la evolución del federalismo alemán hacia mayores grados de intensidad de sus características generales, que se expresan en nuevas tipificaciones, como la del sistema de decisiones conjuntas y la del federalismo ejecutivo. Distinguiré tres etapas: una primera etapa constituyente, una segunda etapa más explícita e intensa, y una tercera etapa crítica. Concluiré mi contribución con el debate sobre la reforma del federalismo alemán, sus orientaciones y perspectivas.

II. DEFINICIONES DEL FEDERALISMO Y EL CASO ALEMÁN

Resumiendo en una fórmula breve, el federalismo se define como la combinación de gobierno compartido y gobierno autónomo (*combination of shared rule and self-rule*, Elazar, 1994). La definición supone la dife-

renciación de por los menos dos niveles estatales: el de la Federación y el de los estados miembros.¹

Los estados federales se distinguen del Estado unitario, no por la circunstancia de la diferenciación vertical —que ambos tienen en común—, sino por el grado de autonomía de los estados miembros y por el modo de su interdependencia.

La definición del federalismo por parte del derecho público y constitucional va más lejos al hacer hincapié en la existencia de los tres poderes de Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) tanto en la Federación como en los estados miembros, y su protección constitucional (*cf.* Bothe, 1977). Esta diferenciación está plenamente vigente en el federalismo alemán.

La concepción institucional-funcional del federalismo, aún más exigente, se fija en la distribución de las funciones estatales entre la Federación y los estados miembros de tal manera que cada nivel del estado puede decidir por responsabilidad propia en determinados ámbitos (*cf.* Riker, 1975). Respecto a esta concepción, sin embargo, el federalismo alemán ya difiere o por lo menos presenta características peculiares, que se expresan en un sinnúmero de conceptos desarrollados en el tiempo de su desarrollo y estudio: federalismo cooperativo, federalismo administrativo, el federalismo participativo, sistema federal unitario, sistema de decisión conjunta, federalismo ejecutivo, etcétera.

La concepción social filosófica ve el federalismo comprometido con el principio de subsidiaridad y la idea cooperativista (*Genossenschaftswesen*), construido sobre la base de la asociación voluntaria de unidades descentralizadas, que son autónomas en gran medida (*cf.* Deuerlein, 1972). Aunque esta idea guía (*Leitidee*) está actualmente más valorada como nunca, el federalismo alemán ha tenido un desarrollo distinto. El federalismo cooperativo evolucionó hacia competencias cada vez más compartidas entre la Federación y los estados miembros, lo que implicó una pérdida de competencias exclusivas de los estados miembros recompensada por una mayor participación de ellos en la toma de decisión a nivel de la Federación. Así, contrastando el federalismo en Alemania con algunas definicio-

¹ El concepto “federalismo” se refiere precisamente a la existencia de estados miembros y excluye que se aplique al tipo de descentralización que se fundamenta en la existencia de municipios. Excluye así el llamado “federalismo municipal”, concepto presente en América Latina para denominar fenómenos de descentralización cuyo eje son los municipios.

nes del fenómeno en general y según diversas disciplinas, ya se vislumbran algunas propiedades del modelo alemán (véase Schultze, 2002: 233).

III. MODELOS DE FEDERALISMO Y EL CASO ALEMÁN

Tomando como criterio clasificatorio las funciones o los objetivos del federalismo, por un lado, y la arquitectura político-institucional, por el otro, las muchas formas de concreción del federalismo se pueden reducir a dos modelos de cada género (*cf.* Schultze, 1990).

Respecto a las funciones o los objetivos, a nivel normativo se oponen: a) el federalismo centrípeto, en pro de la meta de integración e igualdad de las condiciones de vida, *versus* b) el federalismo centrífugo, en función de la autonomía y diversidad de las condiciones de vida. El federalismo alemán es de tipo centrípeto. Su idea guía ha sido la integración y la igualdad de las condiciones de vida.

Respecto a la arquitectura político-institucional, se oponen: a) el federalismo intraestatal, que establece la división funcional de tareas según tipos de competencia, y fomenta un proceso político basado en *cheques and balances* entre los niveles del Estado *versus* b) el federalismo interestatal, que establece el reparto de competencias según campos de política y la separación de poderes. El federalismo alemán es de tipo intraestatal, probablemente junto con Austria el caso más representativo de este modelo. Vale añadir que las muestras ejemplares del tipo de federalismo interestatal son Suiza, Canadá y Estados Unidos. Otras denominaciones para los sendos modelos son federalismo cooperativo (el caso alemán) y federalismo dual (el caso de Estados Unidos).

Los criterios distintivos más importantes de tal clasificación son, primero, el tipo de participación de los estados miembros en la formación de la voluntad política de la Federación (confederación, unión). En caso del federalismo intraestatal, es decir, el alemán, la Cámara que dé representación a los estados miembros de la Federación forma sólo una suerte de Segunda Cámara, pues está constituida por representantes de los gobiernos de los estados miembros. En el federalismo interestatal, la Segunda Cámara es elegida por voto popular (por ejemplo, el Senado de Estados Unidos). El segundo criterio más distintivo atañe a la estructura de la constitución financiera del federalismo. El federalismo intraestatal cuenta generalmente con una integración tributaria, idénticas tasas impositivas y compensación

financiera vertical y horizontal. En el federalismo interestatal, sin embargo, se establecen la competencia tributaria separada y competidora, así como tasas impositivas que varían de un estado miembro a otro.

Resumiendo el ejercicio clasificatorio, llegamos a tipificar el federalismo alemán como centrípeto e intraestatal (o cooperativo), concretizada esta última distinción en una Cámara de representación de los estados miembros a nivel de la Federación, que se constituye por sus funcionarios ejecutivos y en una constitución financiera de integración tributaria.

La política en el federalismo es determinada también en un grado decisivo por los patrones de acción de los actores políticos. Existe una estrecha vinculación entre la dimensión normativa, el sistema de instituciones y el estilo de hacer política. El federalismo intraestatal exige y fomenta el estilo político de participación, de distribución proporcional, de negociación, de decisiones conjuntas, de conciliación. El federalismo interestatal, por su parte, apuesta a la competencia y diversidad. No obstante, también los federalismos basados en la autonomía y la competencia son sistemas de negociación. Pero a diferencia del federalismo intraestatal, el federalismo interestatal no precisa la obligación de encontrar acuerdos y ofrece la posibilidad del *opting out* (optar por no participar o abstenerse).

Ahora bien: el federalismo no es un fenómeno estático, como podrían sugerirlo estas distinciones clasificatorias. Respecto a las funciones que se adjudican al federalismo, ellas pueden variar en el tiempo según experiencias y contingencias. Dentro de los modelos, las tendencias pueden intensificarse o suavizarse. Es importante considerar el dinamismo en el tiempo del comportamiento de las variables que conforman el modelo. Ciertamente, el federalismo alemán ha evolucionado en dirección a un fortalecimiento o una mayor intensidad de las características en su mayoría ya establecidas en la Ley Fundamental, más las añadidas a través de su reforma en 1969.

IV. EL FEDERALISMO ALEMÁN: CONTEXTO Y RAZONES

Ahora me adentraré en el análisis más pormenorizado del federalismo alemán, refiriéndome primero al contexto de posguerra y a las funciones adjudicadas al federalismo en aquel entonces.² Después de la catástrofe

² Sobre la importancia del contexto en el análisis de los objetos políticos véase mi libro *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empirico* (Nohlen, 2003).

de la dictadura totalitaria nazi los constituyentes que elaboraron la Ley Fundamental (o sea, la Constitución de la República Federal de Alemania) se preocuparon sobre todo por impedir el abuso de poder. En la configuración del federalismo su objetivo era, en primer lugar, el control y el equilibrio del poder, y no tanto la separación vertical de poderes y un tipo de federalismo que lo podría establecer.³ Frente a los desafíos del momento —la reconstrucción de Alemania y la integración de los refugiados— los padres y las madres de la constitución pensaron, en segundo lugar, en la unidad y la creación de condiciones de vida uniformes, no tanto en la diversidad y un tipo de federalismo que podría fomentarla a través de mayor autonomía de los estados miembros. Con el correr del tiempo, el principio de la uniformidad de las condiciones de vida en todo el territorio de la República Federal de Alemania se convirtió en el principio básico del federalismo alemán, sirviendo no sólo de orientación a la política y la justicia constitucional, sino también al ciudadano y a los intereses colectivos. Los constituyentes se expresaron, en tercer lugar, a favor de una fuerte influencia de los estados miembros en las decisiones políticas de la Federación.

De hecho, no se fomentó la competencia entre ellos en vistas a la mejor solución a través de la política desarrollada a nivel regional; esto es, en cada uno de los estados federados, sino que se optó más bien por la participación en la configuración de la política de uniformación de las condiciones de vida a lo largo de la República, y esto a través de la influencia de los estados miembros en la política de la Federación, lo que se expresó en la denominación “federalismo participativo del modelo alemán”.

Así, insisto: todas estas características del federalismo alemán estaban contempladas desde un principio en la Ley Fundamental. Su realización plena dependió sin embargo de la presencia de tradiciones anticonflictivas o consensualistas de la cultura política alemana, concordantes con la esencia misma del tipo de federalismo. De este modo, en la sociedad alemana se llegó a formar rápidamente un entendimiento básico y no cuestionado del

³ Vale añadir que la reconstrucción política de Alemania en la posguerra empezó a nivel municipal y a nivel de los *Länder*, los estados, en su gran mayoría creaciones recientes respecto a sus límites territoriales y sólo posteriormente estados miembros de la naciente República Federal. El Consejo Parlamentario (*Parlamentarischer Rat*), que elaboró la Ley Fundamental, se compuso por representantes de los parlamentos de los diferentes *Länder*. No sólo la génesis del órgano constituyente, sino también el interés de los poderes aliados que dominaban en Alemania en aquel entonces de procurar límites a la centralización del poder influyó mucho en el diseño institucional federal.

tipo de federalismo introducido. Restablecida la democracia, el llamado “Estado federal unitario”, concepto del constitucionalista Konrad Hesse (1962), por cierto contradictorio, pero muy citado en la literatura científica, permaneció durante decenios fuera de debate. Más aún, en la práctica, se trataba de profundizar el federalismo cooperativo bajo el objetivo supremo de resguardar y fomentar aún más la uniformidad de las condiciones de vida. Una de las precondiciones de esta tendencia era la homogeneidad de la sociedad alemana en términos étnicos; otra, el desarrollo económico de posguerra, el milagro económico alemán y la consiguiente capacidad distributiva de los gobiernos que facilitó la integración de los refugiados y el desarrollo del Estado benefactor, así como, por último, el proceso de concentración del sistema de partidos y la tendencia de los partidos populares-policlasistas hacia el centro, lo que amplió el consenso básico sobre el tipo de sociedad y en una amplia gama de campos políticos.

V. LA ESTRUCTURA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DEL FEDERALISMO ALEMÁN

Antes de describir la evolución del federalismo alemán, quisiera analizar (por razones de tiempo) dos aspectos de su manifestación político-intitucional: primero, el Consejo Federal y, segundo, la interacción entre los dos niveles del Estado. Añadiré algunas informaciones sobre la cooperación horizontal, siendo ésta tal vez de especial interés en el momento actual de la reinserción del federalismo en la constitución material de México.

1. *El Consejo Federal* (Bundesrat)

El Consejo Federal⁴ es el órgano de los estados miembros a través del cual ellos participan, junto a la Dieta Federal (*Bundestag*) en la legislación de la Federación. Se lo puede considerar una segunda cámara. Sin embar-

⁴ El Consejo Federal está actualmente (tras la reunificación de Alemania) compuesto por un total de 69 miembros. La representación de los 16 *Länder* está escalonada según habitantes conforme a la siguiente fórmula: cada estado miembro tiene un mínimo de tres representantes. Los estados con más de 2 millones de habitantes tienen cuatro, con más de 6 millones tienen cinco, con más de 7 millones tienen seis representantes. El Consejo Federal elige a su presidente entre uno de los primeros ministros de los *Länder* para un periodo de un año. El presidente del Consejo Federal es suplente del presidente de la República.

go, en una comparación internacional, el Consejo Federal no es una verdadera segunda cámara del parlamento, sino uno de los cinco órganos superiores de la Federación. Así, en la arquitectura institucional, el Consejo Federal se pone al lado de la Dieta Federal. Su composición subraya esta característica. El Consejo Federal es la representación de los gobiernos de los estados miembros de la Federación. Su participación e influencia en la legislación federal son, por su peso, mayores a las de muchas segundas cámaras de otros sistemas políticos. Tiene el derecho a veto absoluto en alrededor del sesenta por ciento de la legislación de la Federación. Hay que destacar que en el caso del Consejo Federal no existe una fecha precisa para la elección y renovación de sus miembros. Es un órgano “eterno”, que se renueva por partes respecto a los escaños que corresponden a un estado miembro. Esto ocurre con cada elección parlamentaria a nivel de estado miembro y la consiguiente formación de su gobierno. Respecto al tipo de mandato, éste es de carácter imperativo. Los miembros correspondientes a un estado miembro están vinculados a las decisiones de los respectivos gobiernos de su estado. Es obligatorio el voto uniforme de los representantes de un estado miembro. Así, el mandato imperativo es vinculante para el estado miembro en su totalidad. La Corte Constitucional Federal ha confirmado este principio con su decisión del 18 de diciembre de 2002. Respecto a la toma de decisiones en el Consejo Federal, el artículo 52 (3) de la Ley Fundamental exige la mayoría absoluta de sus miembros. Esto implica que la abstención de un estado miembro equivale a un voto negativo.

En resumen, el Consejo Federal es el órgano de participación de los poderes ejecutivos de los estados miembros en la legislación de la Federación

2. *Competencias y funciones*

Respecto a las competencias y funciones, vale en primer lugar distinguir entre la toma de decisiones y la ejecución administrativa. La mayor parte de la competencia legislativa —en todo caso las materias más relevantes— pertenece a la Federación, mientras que la competencia administrativa no solamente de los estados miembros, sino también de la Federación, pertenece a los estados miembros y a las municipalidades. Esta diferenciación de funciones ha dado origen a llamar al sistema alemán también “federalismo administrativo”, pues es justamente la administración la que es prácticamente de exclusiva competencia de los estados miembros. Más allá de

esto, su efecto consiste en obligar a los tres niveles del Estado a una estrecha y continua cooperación, especialmente a nivel ejecutivo entre gobierno federal, estados miembros y municipios, para posibilitar y mantener la gobernabilidad.

En segundo lugar, respecto a las competencias legislativas, vale distinguir entre tres diferentes tipos de legislación: la exclusiva del Estado, la concurrente y la exclusiva de los estados miembros. La Ley Fundamental (en su artículo 73) determina las materias que son de exclusiva competencia legislativa de la Federación; por ejemplo, la política exterior, de defensa, de protección civil, de aduana, de inmigración (*ausschließliche Gesetzgebung*). A su lado existe la competencia legislativa concurrente (L. F., artículo 72; *konkurrierende Gesetzgebung*). Los estados miembros mantienen la competencia de legislar en las materias correspondientes, por ejemplo, el derecho civil y penal y la organización jurisdiccional, el derecho a asociación y a reunirse, el derecho económico, mientras la Federación no haga uso de su competencia de legislar al respecto. En caso contrario, el derecho de la Federación se impone sobre el de los estados miembros (*Bundesrecht bricht Landesrecht*). En realidad, la competencia legislativa compartida ha sido el instrumento, “el caballo de Troya”, del centralismo para empujar el sistema federal hacia el tipo unitario. El principio de la uniformidad de las condiciones de vida legitimó el uso excesivo, sin examen de necesidad, de la competencia legislativa de la Federación. Finalmente, existe la competencia legislativa exclusiva de los estados miembros. Ésta se restringe al ámbito de la educación y cultura, a la policía así como al derecho municipal, y ha sido socavada en buena medida debido a las reformas constitucionales introducidas en 1969.

3. *La cooperación entre los Estados miembros*

En una perspectiva histórica, se puede considerar que la cooperación entre los estados miembros precedió a la fundación de la Federación. Se inició como instrumento para mantener la unidad de Alemania en tiempos de su desmantelación como Estado independiente e integrado.

Aunque no existe ninguna prescripción constitucional que establezca las instituciones de cooperación horizontal en el federalismo alemán, éstas forman parte esencial de la praxis. Las instituciones más importantes son la Conferencia de los Primeros Ministros y las conferencias de los ministros

de diferentes áreas, como por ejemplo la Conferencia de los Ministros de Cultura, especialmente importante por el hecho de que cultura y la educación son de competencia de los estados miembros. La Conferencia de los Primeros Ministros oficialmente se reúne una vez por año; sin embargo, dada la composición del Consejo Federal, pueden aprovechar las sesiones del Consejo Federal, y efectivamente se reúnen en encuentros de trabajo para el intercambio de ideas e intereses políticos, así como para la coordinación de sus posturas frente al Estado. La Conferencia de los Primeros Ministros (de dos o tres días de duración), centrada en temas específicos escogidos con anticipación y bien preparada, es importante, dada su función de generar e impulsar nuevos conceptos para la política pública. En la sesión de marzo de 2003, el tema fue precisamente el de la reforma del federalismo alemán. Las conferencias de los ministros de áreas tales como finanzas, economía, justicia, salud, transportes, etcétera, tienen un ritmo de sesiones más acelerado, en parte por su vinculación con las respectivas comisiones del área del Consejo Federal, cuyo presidente dirige sus sesiones. El respectivo ministro del gobierno federal participa en las sesiones, con voz, pero sin voto. Las resoluciones aprobadas en las instituciones de cooperación horizontal no son vinculantes. Sin embargo, tienen alta probabilidad de ser acordadas por los parlamentos de los estados miembros, pues equivalen a compromisos logrados frecuentemente con gran esfuerzo. Si las conferencias de las áreas especiales no logran ponerse de acuerdo, la materia pasa a la Conferencia de los Primeros Ministros para que ésta tome una decisión. Vale añadir que la arquitectura institucional de la cooperación horizontal incluye un sinnúmero de comisiones y grupos de trabajo que preparan las sesiones de los organizaciones mencionadas.

VI. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA FEDERAL ALEMÁN

La evolución del federalismo alemán ha sido muy influida por el contexto cambiante de los años sesenta. A mitad del decenio, la República Federal entró en su primera crisis económica que llevó a una crisis de la coalición burguesa entre demócratacristianos y liberales, que a su vez abrió el camino hacia la formación de una gran coalición entre la democracia cristiana y el Partido Socialdemócrata. En aquel entonces, el keynesianismo llegó a su auge máximo, del cual se derivaba como respuesta a la crisis económica la política de la *Globalsteuerung*, de la regulación global. Esta po-

lítica se basaba en un mayor intervencionismo del Estado en la economía, por un lado, y el fortalecimiento de los instrumentos del gobierno central para efectuar la regulación global, por el otro.

Con este propósito, en 1969 la mayoría parlamentaria de los dos grandes partidos acordó reformas constitucionales que resultaron cruciales para el desarrollo del federalismo alemán en su segunda etapa. Se introdujeron, entre otros:

1. La legislación marco de la Federación (L. F., artículo 75; *Rahmengesetzgebung*). Ella se estableció sobre las competencias legislativas de los estados miembros en campos como por ejemplo la política de educación y cultura, tradicionalmente de competencia descentralizada. La Federación puede determinar los principios generales del sistema universitario, así como en otros campos, como son la protección de la naturaleza, el ordenamiento territorial, la administración del agua. En ellos, la Federación pudo entonces influir estableciendo un marco legal, al cual tuvieron que atenerse los legisladores de los estados miembros.
2. Las tareas conjuntas del Estado y de los estados miembros (*Gemeinschaftsaufgaben*). Las tareas conjuntas se extendieron a áreas de hasta ahora exclusiva competencia de los estados miembros; por ejemplo, en la construcción de universidades, en inversiones en hospitales, en transporte urbano masivo y en la protección de las costas. La Federación consiguió el derecho a compartir la función de cumplir con las tareas de competencia de los estados miembros.
3. La “gran unión de ingresos fiscales” (*Großer Steuerverbund*). Dada la importancia que la constitución financiera tiene para el funcionamiento del federalismo, vale aquí entrar más en detalle. La constitución financiera es esencialmente reglamentada por los artículos 104-A a 115 de la Constitución. Se basa en los principios de que la Federación y los estados deben sufragar cada uno los gastos necesarios para cumplir con sus funciones (artículo 104-A, inciso 1 de la Constitución) y que son autónomos e independientes entre sí en su política presupuestal (artículo 109, inciso 1, de la Constitución). Sin embargo, estos principios son modificados en gran medida por las múltiples relaciones de interdependencia entre la Federación, los es-

tados miembros y municipios con relación al proceso de decisión en torno a políticas financieras, así como al reparto de los ingresos fiscales y el cumplimiento de las funciones del Estado (véase Renzsch, 1991).

Las interdependencias resultan, primero, con respecto a la distribución de los ingresos tributarios. Inicialmente predominó la separación de los derechos fiscales de las diferentes entidades regionales según tipos de impuestos. Iniciado ya el cambio en 1955 con una primera reforma de la Ley Fundamental, la reforma de 1969 terminó por transformar esa situación decisivamente a favor de un predominio de la interconexión tributaria entre la Federación, los estados miembros y los municipios. Alrededor de las tres cuartas partes de la recaudación tributaria corresponden a los llamados impuestos comunitarios (el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre la facturación o al valor agregado, respectivamente, y el impuesto a corporaciones, entre otros) que se reparten a los diferentes niveles de acuerdo con una clave que es objeto de negociación entre los niveles del Estado. Las reglamentaciones legales sobre estos tipos de impuestos requieren del consentimiento del Consejo Federal. Los impuestos reservados exclusivamente a las entidades regionales (por ejemplo a los estados miembros: impuesto sobre herencias, impuesto sobre tenencia de vehículos automotores; a los municipios: impuesto predial, impuesto empresarial) son de menor importancia relativa (véase Thibaut 2002: 231).

Otra dimensión de interdependencia está constituida por el sistema de compensación financiera horizontal y vertical. La complejidad de la compensación financiera se convirtió después de 1990, en el contexto de la unificación de Alemania, en un problema constitucional ya que —por un lado— las diferencias de bienestar entre los estados miembros que existían antes aumentaron drásticamente debido al fuerte desnivel entre Oeste y Este, y —por el otro— porque los Estados occidentales tenían que soportar fuertes cargas adicionales o bien una reducción de sus ingresos provenientes del sistema de compensación financiera. No obstante, este sistema se mostró lo suficientemente flexible como para poder incorporar a partir de 1995 a los “nuevos” Estados al mecanismo de compensación, habiendo sido modificadas sólo pocas disposiciones constitucionales.

En resumen, la competencia legislativa compartida, la gran unión de ingresos fiscales, las tareas comunes y la legislación marco fueron los acuer-

dos e instrumentos para alterar el federalismo original de Alemania dándole su fisonomía peculiar actual. Ésta está caracterizada por una mayor intensidad de la interdependencia entre los diferentes niveles de organización del Estado. Por un lado, los estados miembros perdieron competencias exclusivas, recompensadas sin embargo por la mayor posibilidad de influir en la toma de decisiones a nivel de la Federación a través del Consejo Federal, cuyo peso en el sistema político alemán aumentó considerablemente. La Federación, por el otro lado, pudo aumentar su influencia en la política de los estados miembros a través del cofinanciamiento de las tareas comunes. Así, los estados miembros se convirtieron en buena parte en dependientes de la generosidad selectiva de la Federación, por cuanto determinadas políticas a nivel de los estados miembros son realizables sólo mediante el cofinanciamiento por parte de la Federación.

VII. EFECTOS Y CRÍTICAS

La crítica al desarrollo del federalismo alemán se centró, en primer lugar, justamente en la transferencia de competencias hacia la Federación. En segundo lugar, en la necesidad de un altísimo grado de cooperación entre los poderes ejecutivos, es decir, en la pérdida de influencia de los parlamentos de los estados miembros. En tercer lugar, en el debilitamiento de la responsabilidad o *accountability*, que se diluye en un proceso consensual de toma de decisiones en el que participan dos niveles. Con base justamente en estas características se acuñó la denominación politológica “sistema o federalismo de decisiones conjuntas” (*Politikverflechtung*; véase Scharpf, 1988).

Todo esto derivó en una agudización del modelo de federalismo cooperativo de tendencia unitario-cooperativa, que a raíz de sus efectos y en medio de un contexto cambiante condujo a una siempre mayor crítica, que se articuló especialmente frente a otro concepto que buscaba asimismo caracterizar el federalismo alemán: el federalismo ejecutivo (*Exekutivföderalismus*).

En términos generales, en el federalismo ejecutivo, tanto a nivel de la Federación como al de los estados miembros, predominan permanentemente los gobiernos en el proceso político, particularmente en detrimento de la influencia de los parlamentos, lo que implica una pérdida de legitimación democrática.

El federalismo ejecutivo, tipológicamente hablado, se percibe como distinto del federalismo cooperativo, pues el concepto se refiere sólo a dos aspectos: primero a la cooperación vertical entre los niveles del sistema fe-

deral (y no a cualquier forma de cooperación intraestatal), y segundo (como enfoque institucional) se refiere a la cooperación federal que se realiza dentro de la cámara federal, el Consejo Federal (véase Lenaerts, 1999: 230- 233). Dentro de estos límites, ostenta tres características:

Primero, el entretrejo funcional de las competencias entre los diferentes niveles del sistema federal, de modo que la legislación que corresponde al nivel central, a la Federación, y la ejecución de la ley que corresponde a las entidades descentralizadas, a los estados miembros, se constituyen como tareas de la cooperación federal.

Segundo, el Consejo Federal como núcleo institucional del sistema federal, en el cual se desarrolla la cooperación federal. Esta cámara está compuesta por los gobiernos de los estados miembros y sus funcionarios y no por sus parlamentos (por ejemplo, a través de una representación proporcional de sus componentes políticos) ni tampoco por medio de elecciones directas. Se puede añadir que existen más de mil comisiones de cooperación entre Estado y estados miembros.

Tercero, el método consensual de la forma de toma de decisiones, por el cual se prioriza la creación de soluciones consensuales en las cuales se incluye a la mayor parte posible si no a todos los estados miembros a ventajas cortoplacistas o partidistas (véase Dann, 2003: 357 y 358).

Los tres elementos del federalismo ejecutivo dependen mutuamente. Este tipo de federalismo se da, sobre todo cuando existe un alto grado de decisiones conjuntas (*Politikverflechtung*). Este sistema de decisión está garantizado constitucional y político-institucionalmente entre los dos niveles del sistema político, participando los estados miembros y sus gobiernos en los procesos de decisión del país en su conjunto (federalismo participativo).

Otras críticas se centran en la extrema lentitud del proceso de toma de decisiones que implica que Alemania a nivel europeo y especialmente en el contexto de la Unión Europea quede atrás en la adaptación de sus leyes a las resoluciones comunitarias. Se reconoce también que el gobierno federal podría ver su capacidad de acción disminuida si los estados miembros realmente utilizasen todo su potencial de derechos.

VIII. LA REFORMA DEL FEDERALISMO ALEMÁN EN DEBATE

La crítica al modelo federal alemán tuvo repercusión. Desde hace alrededor de veinte años se debate la reforma del federalismo en Alemania.

Entre 1983 y 2003 fueron en total 13 las comisiones, formadas por los parlamentos de los estados miembros, de grupos parlamentarios u otros gremios que se dedicaron a su estudio (véase Thaysen, 2003). Las propuestas han sido diversas y de alcance variado. Sin embargo, prácticamente ninguna pudo realizarse. Sólo recién, con la crisis económica y sobre todo con la crisis del Estado de bienestar, así como a partir de la sensación ampliamente compartida de la incapacidad de Alemania para tomar decisiones políticas necesarias para superar las crisis, parece aumentar la disposición de la clase política de emprender una reforma federal. La conyuntura parece oportuna, pues algunos gobiernos de los estados miembros (de Baden-Württemberg, Baviera y de la Hesse, todos gobernados por la democracia cristiana) buscan mayores competencias legislativas para fomentar el progreso de sus estados.⁵ Respecto al gobierno federal, en manos de la socialdemocracia y de los verdes, éste quiere desvincular el destino de su política de la necesidad del voto afirmativo del Consejo Federal.

Además, vale considerar los cambios en el contexto después de la reunificación y de los procesos de globalización y de integración europea. La reunificación impone a Alemania por décadas una política de solidaridad y redistribución hacia la zona oriental del país. Este cambio interno, sumado al externo, acaba con la idea guía y función del federalismo de mantener y fomentar la uniformidad de las condiciones de vida. Una reforma constitucional sustituyó este objetivo por el de la equidad valorativa de las condiciones de vida en la Federación. Asimismo, han surgido nuevas líneas de conflicto, y las instituciones han perdido capacidad integradora debido a la mayor diversidad cultural y de cambio en la cultura política. Los efectos se observan a nivel del sistema de partidos políticos: los partidos pierden en cohesión interna, incluso en términos verticales, las relaciones de fuerza del sistema de partidos difieren regionalmente. La esperada nivelación no ha tenido lugar. La composición de los gobiernos de los estados miembros se ha diversificado. Hay gobiernos de mayoría y de minoría y junto a las situaciones políticas paralelas respecto al color de gobierno y oposición en la Federación y en el estado miembro, hoy día existe toda una gama de variantes de coaliciones no paralelas. El mayor grado de complejidad influye

⁵ Los tres Estados acudieron a la Corte Federal Constitucional para apelar contra el sistema de compensación financiera. La resolución de la Corte finalmente obligaba a la Federación a legislar un nuevo orden de compensación financiera que rige para los años 2005-2020.

en el funcionamiento del federalismo, impulsa también hacia su reforma (véase Schultze, 2000: 691 y ss.).

Otra razón de esta presión en pro de una reforma del federalismo proviene de la globalización y del proceso de integración en Europa, especialmente a partir del Tratado de Maastricht, y reside tanto en la pérdida de la soberanía de los Estados nacionales como la de las competencias de los estados miembros. Es el resultado de la europeización o armonización de los mercados internos y de la subsiguiente obligación de una “desregulación competitiva”. Por este concepto se entiende la mayor competencia entre las regiones en Alemania y Europa por la alocaación de capital a través de políticas de localización. Estos nuevos desafíos favorecen la atribución de mayor importancia a los estados miembros.

En términos generales, las distintas alternativas pueden resumirse en tres (véase Sturm, 2003). Dos de las cuales, de menor alcance, aunque asimismo difícil de concordar, se refieren al Consejo Federal en su relación con la competencia partidista. La tercera, más sustancial, al modelo del federalismo, introduciendo al modelo cooperativo elementos del modelo dualista hasta incluso reemplazar el primero por el segundo. Esto sería un salto enorme, difícil de imaginarse ante la incógnita de quiénes serán los ganadores y quiénes los perdedores en términos partidarios, aunque Alemania podría ser la gran victoriosa.

La primera propuesta reside en la cantonalización del Consejo Federal (es decir, su acercamiento al modelo suizo). Esto significaría terminar con la competencia partidista a nivel de los estados miembros y formar gobiernos de coalición que integran todos los partidos, los que representarían los intereses de los estados miembros en el Consejo Federal. Aunque el objetivo, la despartidización del Consejo Federal, es justificable, esta propuesta parece poco realista, pues el modelo de competencia partidista sigue más bien extendiéndose en lugar de caer en declive. Es poco probable que resulte conveniente y viable la vinculación de dos modelos de toma de decisiones: a nivel de la Federación de la mayoría o concurrencia y a nivel de los estados el de la concordancia. La competencia entre los partidos tiene una profundidad que incluye plenamente el nivel de los estados miembros.

La segunda propuesta constituye la parlamentarización del Consejo Federal. Vendría a ser la propuesta contraria, pues significa la extensión de la competencia partidista. En términos institucionales incluiría por sobre todo la introducción del mandato libre y de la mayoría relativa como regla

decisoria en la toma de decisiones. Esta reforma acercaría el *modus operandi* del Consejo Federal a la realidad política, pues son las estrategias partidistas las que predominan en los debates del Consejo Federal y que a menudo se esconden detrás del supuesto interés del estado miembro. La reforma podría facilitar la formación de mayorías y representar más de cerca la relación de fuerzas existentes en los estados miembros. Esta propuesta parece lógica, dado que reconocería formalmente la arena política ya existente, caracterizada por la competencia partidista. Sin embargo, afirmar simplemente la evolución del federalismo en Alemania y liberarlo de algunos elementos de bloqueo no sería realmente una solución que dé respuesta al desafío más amplio.

La tercera propuesta es —como ya decía— la más ambiciosa. Sin embargo, parece la única para realizar los objetivos de una reforma que atiende a la crítica de la experiencia con el modelo actual. En último término, sería una reforma que retorna a los inicios del federalismo en Alemania de posguerra y aconseja su evolución en dirección opuesta a la que tomó política y constitucionalmente. Consistiría en favorecer como objetivo normativo la diversidad, la diversidad en la unidad, y a nivel político-institucional, competencias separadas según áreas políticas conforme al modelo dual.

Por estos mismos días, el 7 de noviembre se constituyó una comisión, organizada por la Dieta Federal y el Consejo Federal, compuesta por representantes de ambas cámaras con derecho a voto y de miembros que vienen de los parlamentos de los estados miembros, del gobierno federal, de los municipios y de las ciencias del espíritu con derecho a voz, pero sin derecho a voto. Su objetivo es elaborar un proyecto de reforma del federalismo en Alemania que se inscribe, por un lado, en la idea de su revitalización, y por el otro, en la de levantar la situación de bloqueo entre la Dieta Federal y el Consejo Federal, o sea, la ambición de cogobierno que se refleja en el comportamiento del Consejo Federal, cuando los partidos de oposición al gobierno federal tienen mayoría absoluta en el Consejo Federal. La tendencia general es la de “descomplejizar” el federalismo, de volverlo más transparente y más acorde a principios de estructuración que se han revalorizado, especialmente con el de la subsidiaridad (véase Meter, 1998). Respecto a la relación entre los estados miembros y la Federación, la mayoría de las voces propone reducir los derechos de participación de los gobiernos de los estados miembros en la toma de decisiones a nivel de la Federación. Esta medida se vería compensada por la transferencia de com-

potencias legislativas de la Federación a los estados miembros. De este modo, los parlamentos de los estados miembros podrían convertirse en órganos importantes, y los gobiernos, sobre todo los primeros ministros de los estados miembros, podrían dedicarse más a gobernar sus estados bien en vez de tratar de jugar un rol en la Federación a través del Consejo Federal. Se espera un aumento de importancia de las elecciones parlamentarias de los estados miembros, las cuales en la actualidad son percibidas más bien como elecciones parciales del nivel de la Federación. El debate sobre la reforma se nutre de otras supuestas ventajas; por ejemplo, por la convicción de que una mayor descentralización podría contribuir al mejor cumplimiento de las funciones del Estado y a la consolidación de sus finanzas.

Respecto a la nueva estructura del federalismo en Alemania, los primeros ministros de los estados miembros han señalado la existencia de un extendido consenso sobre: a) la necesidad de reducir el ámbito de las decisiones conjuntas, b) de hacer más transparente la toma de decisiones, c) de un reordenamiento de las competencias, así como d) de extender las competencias propias y exclusivas de los niveles del Estado, e) de retransferir competencias de la Federación a los estados miembros, f) de reducir la participación de éstos en la toma de decisiones a nivel de la Federación, etcétera. La reforma implicaría probablemente la abolición de la legislación marco de la Federación. Con relación a la legislación concurrente, los estados miembros podrían quizá conseguir el derecho de concordar divergencias específicas. Respecto a la constitución financiera, el consenso observable se refiere, entre otros: a) al fortalecimiento del sistema de recaudación segmentado, incluso; b) a la introducción de una cierta autonomía de recaudación de impuestos por parte de los estados miembros; c) a la reducción de la financiación conjunta; d) al fortalecimiento del principio de conexión, es decir, que el órgano que genera costos, por ejemplo, por una ley que implica costos, tiene que procurar su financiamiento; e) a la reducción del grado de intensidad de la compensación financiera, y f) al fortalecimiento de los intereses fiscales de los estados miembros y de los municipios en sus propios recursos económicos.

Hoy en día la fórmula mágica parece ser la del federalismo de competencia (*Wettbewerbsföderalismus*) entre los estados miembros. La idea es que los estados miembros compitan por la mejor solución de los problemas. Sin embargo, el concepto del federalismo de competencia no se ha establecido como único modelo normativo. Está desafiado por el concepto

del federalismo solidario, que ha sido formulado como su antitesis. Dada la gran diferencia en el desarrollo de los estados miembros por la adhesión de los cinco nuevos Estados orientales a la República Federal, es comprensible que el concepto del federalismo de competencia sólo tiene futuro si se lo combina con elementos de solidaridad en su constitución financiera que sean de conformidad para la parte oriental de Alemania.

IX. PALABRAS FINALES

Con estas consideraciones, retorno al punto de partida de mi conferencia. La pregunta, ¿qué tipo de federalismo puede satisfacer en mayor grado las demandas sociales? no puede ser contestada a priori, sino sólo con referencia al contexto respectivo. En el caso alemán, se observa la certeza de esta sentencia a través de la orientación del desarrollo de su federalismo con el correr del tiempo y la actual necesidad de su reorientación. Su rediseño depende de las experiencias y de nuevos desafíos, entre los cuales se encuentra también la formación de la Unión Europea, tema que por razones de espacio no he podido tocar. Depende en mayor medida aun de los actores políticos y las expectativas que ellos vinculan con la reforma en términos de intereses de partido y personales. No obstante esta dependencia, el federalismo es una opción que no pierde su importancia y valor, debido a situaciones e intereses cambiantes. Más aún: para las sociedades policéntricas de principio del siglo XXI que están determinadas por la creciente diferenciación y autonomía de sus subsistemas, el federalismo representa una “estructura eminentemente progresista en términos de evolución... y una forma de organización más adecuada que nunca” para la política (Mayntz, 1989: 9 y ss.).

X. BIBLIOGRAFÍA

- ABROMEIT, H., 1992, *Der verkappte Einheitsstaat*, Opladen, Leske.
BENZ, A., 1999, “Der deutsche Föderalismus“, en ELLWEIN, T. y HOLTSMANN, E. (ed.), *50 Jahre BRD*, Opladen, Leske.
———, 2003, “Föderalismus und Demokratie“, *Polis*, núm. 57, Hagen.
——— y LEHMBRUCH, G. (ed.), 2002, *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.

- BEYME, K. VON, 1999, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- BOGDANDY, A. VON, 1999, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform*, Baden-Baden, Nomos.
- BOTHE, M. 1977, *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, Heidelberg/Nueva York.
- DANN, Ph. 2003, “Europäisches Parlament und Exekutivföderalismus“, *Der Staat*, 42 (3).
- DEUERLEIN, E., 1972, *Föderalismus*, Bonn.
- ELAZAR, D. J. (ed.), 1994, *Federal Systems of the World*, Londres.
- EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG (ed.), 2003, *Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert*, Baden-Baden, Nomos.
- LEHMBRUCH, G., 2000, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- HESSE, K., 1962, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe.
- LENAERTS, K., 1990, “Constitutionalism and the Many Faces of Federalism”, *American Journal of Comparative Law*, 38.
- LAUFER, H. y MÜNCH, U., 1997, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn.
- LIVINGSTON, W. S., 1956, *Federalism and Constitutional Change*, Oxford.
- MAYNTZ, R., 1989, *Föderalismus und die Gesellschaft der Gegenwart*, Colonia.
- NOHLEN, D., 1991 (ed.), *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Caracas, Nueva Sociedad.
- , 2003, *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- , y SCHULTZE, R.-O. (eds.), 2004, *Diccionario de la Ciencia Política*, México, Porrúa.
- OETER, S. 1998, *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht*, Tübingen.
- REISSERT, B., 1992, “Föderalismus“, en NOHLEN, D. y SCHULTZE, R.-O. (eds.), *Politikwissenschaft*, Múnich, Pieper.
- RENZSCH, W., 1991, *Finanzverfassung und Finanzausgleich*, Bonn.

- RIKER, W. H., 1975, "Federalism", en GREENSTEIN, F. I. y POLSBY, N. W. (eds.), *Handbook of Political Science* 5, Reading.
- SCHARPF, F. W., 1988, "La trampa de la decisión conjunta: federalismo alemán e integración europea", Instituto de Colaboración Científica (ed.), *Unidad Europea y Constitución Federal del Estado*, número extraordinario en español de la serie "Law and State", Tubinga.
- , 1994, *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Francfort/Nueva York.
- SCHULTZE, R.-O., 1990, "Föderalismus als Alternative?", *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 21.
- , 1999, "Föderalismusreform in Deutschland", *Zeitschrift für Politik* 46.
- , 2000, "Indirekte Entflechtung. Eine Strategie für die Föderalismusreform", *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 31.
- , 2002, "Föderalismus", en NOHLEN, D. y SCHULTZE, R. O. (eds.), *Lexikon der Politikwissenschaft*, München, Beck.
- , 2003, "Föderalismus", en NOHLEN, D. (ed.), *Kleines Lexikon der Politik*, München, Beck.
- STURM, R., 2001, *Föderalismus in Deutschland*, Opladen, Leske.
- , "Zur Reform des Bundesrates", en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 29-30.
- THAYSEN, U., 2003, "Der deutsche Föderalismus zwischen zwei Konventionen", *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 29-30.
- THIBAUT, B., 2002, "Finanzverfassung", NOHLEN, D. y SCHULTZE, R.-O. (eds.), *Lexikon der Politikwissenschaft*, München, Beck.
- UMBACH, M. (ed.), 2002, *German Federalism: Past, Present, Future*, Basingstoke, Palgrave.
- WACHENDORFER-SCHMIDT, U. (ed.), 2000, *Federalism and Political Performance*, Londres-Nueva York.
- , 2003, *Politikverflechtung im Vereinigten Deutschland*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- WATTS, R., 1999, "German Federalism in Comparative Perspective", en JEFFERY, Ch. (ed.), *Recasting German Federalism*, Londres-Nueva York.