



La “madre de todas las reformas”

# El arreglo alemán pone fin al punto muerto del federalismo

POR MARGARET HECKEL

**El** primero de septiembre de 2006 llegó el día por el que muchos políticos alemanes habían estado trabajando durante años.

Ese día, su reforma federal —la mayor desde 1949— se hizo ley. El ministro presidente de Baviera, Edmund Stoiber, la llamó “la madre de todas las reformas”.

El principio rector de la reforma era desenmarañar la toma de decisiones de orden estatal y federal. Uno de sus objetivos era facilitar que los ciudadanos comunes y corrientes supieran quién estaba a cargo de cada ley. Como Alemania es un Estado federado, la mayor parte de la legislación que surge en el *Bundestag* —la Cámara baja alemana— debe ser aprobada también por el *Bundesrat* —la Cámara alta—, donde están representados los 16 estados alemanes o *Länder*. Con mucha frecuencia los colores políticos no eran los mismos en el *Bundestag* y el *Bundesrat* y los líderes de los gobiernos de los *Länder* utilizaban el *Bundesrat* como una herramienta de oposición al gobierno federal. En ocasiones, la colaboración era sustituida por el atolladero político y, por lo tanto, la legislación estaba lejos de ser la ideal. Incluso los líderes de los *Länder* tendrían que reconocer en algún momento la necesidad de cambiar este sistema. La oportunidad para que se aprobara una reforma federal radical se presentó cuando, en el otoño de 2005, la llamada “gran coalición” —formada por socialdemócratas y demócratas cristianos— asumió el poder; juntos, sumaban una enorme mayoría en ambas Cámaras del Poder Legislativo alemán.

## Los Länder asumen más responsabilidades

Actualmente, gracias a la reforma, el *Bundesrat* tiene poder de veto sobre un número menor de leyes: algunos dicen que sobre una tercera parte, otros que sobre 40 por ciento, o más. Se calcula que antes podía vetar 60 por ciento. A cambio de lo anterior, los *Länder* tienen bajo su responsabilidad absoluta la educación, la aplicación de la Ley en las prisiones, la ley que regula las manifestaciones públicas, el pago a sus burócratas e, incluso, la decisión de cuándo se abren sus tiendas. Por supuesto, hay cambios adicionales, pero éstos son los más importantes. Por su parte, el orden federal adquiere mayores responsabilidades en los temas sobre la conservación de la naturaleza y regulación de aguas.

Además de la canciller Merkel y de sus compañeros clave de

*Margaret Heckel es la editora política de Welt, Welt am Sonntag y Berliner Morgenpost, publicados en Berlín por Axel Springer Verlag. Antes de incorporarse a Axel Springer Verlag en abril de 2006, fue la editora política, además de haber sido la directora de la oficina en Berlín, del Financial Times Deutschland.*



— AP Photo: REUTERS/Manuela Hartling

*Niños de seis años de edad en su primer día de clases en Berlín. ¿Empezarán sus estudios a la misma edad todos los niños alemanes ahora que los Länder controlan la educación?*

coalición Edmund Stoiber y Kurt Beck, el ministro del Interior, Wolfgang Schäuble, desempeñó un papel fundamental en el proceso de reforma. A fin de cuentas, la reforma soltó las riendas a los *Länder* y les dio la oportunidad de cambiar de un sistema que era básicamente de federalismo cooperativo a un federalismo más competitivo. El federalismo cooperativo que se practicaba en Alemania probó ser muy costoso: cada vez que el gobierno federal de Berlín y los *Länder* no llegaban a un acuerdo sobre qué hacer, Berlín trataba de “comprar” a su opositor. Un ejemplo típico ocurrió en 1999 cuando el canciller Gerhard Schröder y su coalición de socialdemócratas y verdes decidieron promover una nueva reforma tributaria en el Parlamento. En ese momento, el *Bundesrat* estaba dominado por la oposición —por los demócratas cristianos, para ser exactos— que querían revertir la reforma impositiva. Schröder buscó el apoyo de los líderes demócratas cristianos de los *Länder* y lo consiguió prometiendo, por ejemplo, dinero para la ciudad al alcalde de Berlín (Berlín es un *Land* con representación en el *Bundesrat*) a cambio de un voto favorable a la reforma. Así se logró su aprobación, pero el costo para los contribuyentes fue mucho mayor de lo que hubiera podido ser. Otro ejemplo es la legislación reciente sobre la reforma del mercado laboral, conocida con el nombre de Hartz. Nuevamente, algunos *Länder* sólo estuvieron a favor después de que el *Bund* puso mucho más dinero sobre la mesa.

## ¿El advenimiento del federalismo competitivo?

Sin embargo, hay quienes temen que el cambio hacia un federalismo más competitivo tenga sus desventajas. Las

áreas que más les inquietan son la educación, el medio ambiente y el pago a empleados locales y a servidores públicos estatales (maestros y oficiales de policía incluidos). Aun cuando algunos de estos miedos pudieran tener fundamento, otros son una expresión del descontento con los sistemas competitivos en general.

Veamos, como muestra, la escala salarial de empleados estatales y locales. Los policías de rango y edad similares tienen el mismo sueldo en el *Land* de Baviera, en el sur de Alemania, que en Schleswig-Holstein, en el norte. Hay diferencias entre Alemania Oriental y Alemania Occidental, pero no dentro de Alemania Oriental; en Turingia o Sajonia, por ejemplo. En principio, Baviera podría decidir dar a los nuevos oficiales policíacos un aumento de diez por ciento debido, probablemente, al elevado número de vacantes y a que se considera que la seguridad en las calles bávaras está en riesgo. Sería entonces muy posible que, por salarios más altos, los policías de Turingia e incluso de Schleswig-Holstein se trasladaran a Baviera para trabajar. Es natural que esta situación fuera motivo de preocupación para los ministros de Finanzas tanto de Turingia como de Schleswig-Holstein que, de no poder hacer lo mismo, se verían obligados a llenar las vacantes en sus propios estados. Así funcionan los sistemas de mercado, pero en Alemania es una experiencia nueva que todavía no se pone a prueba; de ahí que haya resistencia. Por su parte, los sindicatos están preparados para argumentar lo contrario: temen que, una vez que los *Länder* puedan tomar este tipo de decisiones por sí mismos, los estándares de paga y condiciones de trabajo entren en una espiral competitiva descendente.

En el tema de educación, la inquietud es que se sacrifiquen los estándares comunes y que sean remplazados por 16 regulaciones estatales diferentes. Sin embargo, en el pasado, nunca hubo un programa de estudios nacional y, prácticamente, tampoco ningún examen general como los que suelen existir en países como Gran Bretaña o los Estados Unidos.

Sin embargo, hoy en día los *Länder* tienen una autonomía casi total sobre sus sistemas de educación primaria, media y superior. Baden-Württemberg, por ejemplo, podría decidir en este momento que todos los niños de cinco años de edad deben asistir al primer año escolar mientras que el estado vecino de Baviera podría decidir que la escuela debe empezarse a los siete años de edad. Las desventajas son obvias: una familia que se muda de Baviera a Baden-Württemberg con niños en nivel preescolar enfrentaría serios problemas. En la práctica, ningún ministro de Educación sensato tomaría decisiones de este tipo en ningún *Land*. No obstante, las posibilidades de conflicto existen, y deben ser enfrentadas en complicadas negociaciones entre los 16 ministros de Educación estatales que incluyan a su contraparte federal. Queda claro también que a una autonomía de esta naturaleza deberá seguir un programa de exámenes más riguroso a nivel nacional que asegure que todos los *Länder* cumplan con los estándares educativos mínimos. De hecho, esto ya ocurre, en parte debido a las vergonzosas cifras del estudio Pisa sobre educación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que indican que Alemania está sumamente rezagada con relación a la mayoría de los países industrializados en el área de rendimiento académico.



AP Photo: REUTERS/Manuela Harfing  
El ministro alemán del Interior Wolfgang Schäuble

En materia de medio ambiente, las autoridades federales tendrían ahora la facultad de diseñar una ley nacional de conservación de la naturaleza. Sin embargo, en ciertos aspectos, los *Länder* pueden “optar por salir” o decidir no registrarse por una ley federal. Estas extrañas excepciones se deben a la necesidad de comprometerse: ni Berlín ni los *Länder* estaban dispuestos a renunciar a sus derechos y, por lo tanto, la nueva reforma federal sufre, en algunos campos, los mismos procesos negativos de negociación que atormentaban al sistema anterior. En principio, una gran compañía dedicada al reciclaje que opere en los 16 *Länder* puede esperar que exista una legislación común que gobierne esta actividad en toda Alemania. Sin embargo, si las cosas no funcionaran como se espera, esa compañía también podría toparse con 16 regulaciones distintas que normaran su operación. Está por verse si se impondrá el sentido común sobre los intereses individuales de los *Länder*.

Otra área que brilló por su ausencia en la “madre de todas las reformas” es la financiera. La reforma financiera se excluyó de las negociaciones porque todos los políticos involucrados temían que ni siquiera las mayorías de la gran coalición fueran suficientemente grandes para llegar a un acuerdo en este tema en extremo controversial. La reforma financiera regresará a la mesa de diálogo en lo que se ha llamado la Reforma Federal II pero prácticamente nadie en Alemania cree que se logren avances importantes.

La complicada estructura de flujos financieros entre los estados que ha ido evolucionado desde 1945 se debe a que la mayoría de los impuestos, salvo algunas excepciones, dependían y siguen dependiendo de la legislación federal. El impuesto sobre la renta, por ejemplo, se divide entre Berlín (42.5 por

Continúa en la página 12

## Alemania de un vistazo

Nombre:	República Federal de Alemania ( <i>Bundesrepublik Deutschland</i> )
Capital:	Berlín
Unidades constitutivas:	16 <i>Länder</i>
<b>Gobierno Central:</b>	
Jefe de Estado:	Presidente ( <i>Bundespräsident</i> )
Elegido por:	Miembros del <i>Bundestag</i> e igual número de miembros de las legislaturas de los <i>Länder</i>
Jefe de Gobierno:	Canciller ( <i>Bundeskanzler / Bundeskanzlerin</i> )
Elegido por:	<i>Bundestag</i>
Cámara baja:	<i>Bundestag</i> , con 614 miembros
Elegida por:	Elección general con representación proporcional mixta
Cámara alta:	<i>Bundesrat</i> , con 69 miembros
Elegida por:	Gobiernos de los <i>Länder</i>

Continúa de la página 4

## El arreglo alemán pone fin al punto muerto del federalismo

ciento), los *Länder* (42.5 por ciento) y las comunidades y ciudades en el orden local (15 por ciento). Cincuenta por ciento de todos los impuestos a las empresas van a las arcas federales; el resto, a las estatales. El impuesto al valor agregado alemán también se divide entre los tres niveles de gobierno; además, la proporción cambia constantemente. El sistema es aún más complicado porque la mayoría de los impuestos también se dividen entre los *Länder* "ricos" y los "pobres": los más ricos están obligados a subsidiar a los de menores recursos. Si éstos últimos acumulan una deuda excepcional, es necesario sacarlos del apuro (como fue el caso con Bremen y Sarre, por ejemplo). Muchos argumentan que este sistema conduce a una irresponsabilidad colectiva porque los *Länder* pobres saben que alguien siempre acabará por pagar sus "despilfarros".

Sin embargo, el 19 de octubre de 2006, la Corte Constitucional Alemana, en un veredicto relativo a la ciudad de Berlín, dictaminó que esta urbe no merecía ser rescatada financieramente. Berlín había acumulado una deuda aproximada de 60 mil millones de euros y alegó judicialmente que no podía hacer frente a esta situación sin la contribución del gobierno federal y de otros *Länder*. Uno de los ministros de la Corte que tiene su base en Karlsruhe, utilizó el lema de Berlín, "Pobre pero sexy" e invirtió los términos para decir que probablemente Berlín era sexy porque no era pobre. Este fallo influirá en la dimensión de la reforma financiera federal.

Aún falta mucho por hacer en lo que a la reforma federal alemana se refiere. En sus primeros años, el federalismo sirvió bien al país. Sin embargo, conforme las leyes se complicaban, sólo algunos expertos sabían quién era responsable de qué y cuáles eran los gastos que debía cubrir cada uno. Estas circunstancias no fueron positivas para el Estado federal, ya que los ciudadanos empezaron a ver el federalismo más como un obstáculo que como un logro. Es prometedor que, después de tantos años, Alemania finalmente haya emprendido una reforma federal. Sería todavía más prometedor si el país encontrara el valor para emprender también una reforma financiera. 