

LA EXPERIENCIA ALEMANA DE DESCENTRALIZACIÓN

Anke Fuchs

I

La descentralización en Alemania es el resultado de nuestro orden federal. La Constitución (o ley fundamental, como la llamamos) dice que la República de Alemania es un "estado social, confederado y democrático". Esto significa, que Alemania se compone de sus 16 estados. La expresión "estados" o "Länder" en alemán, expresa que los estados en su conjunto se constituyen como un nivel político y administrativo bajo el nivel nacional - o nivel de la "confederación" ("Bund"). El tercer nivel son los municipios, que según nuestra Constitución alemana tienen autonomía política, pero que son parte de los estados. En el artículo 28 de la Constitución se expresa explícitamente:

“(1) El orden constitucional en los estados tiene que corresponder a los preceptos del estado de derecho social, republicano y democrático, en el sentido de esta ley fundamental. En los estados, distritos y municipios, el pueblo debe tener representación procedente de elecciones generales, directas, públicas, libres, igualitarias, por voto secreto. Para las elecciones en distritos y municipios, se considerará asimismo a personas que tengan la nacionalidad de un estado miembro de la Comunidad Europea, elegibles y con derecho al voto, según el derecho de la Comunidad Europea. En los municipios, una asamblea general puede asumir las funciones que normalmente son propias al gobierno municipal.

(2) Debe garantizarse el derecho de los municipios de regular con responsabilidad propia, todos los asuntos de la comunidad local; en el marco de la ley. También las asociaciones comunales, tienen en el marco de las atribuciones propias a sus tareas, el derecho a autoadministrarse regulado por la ley. La garantía a la autoadministración comprende también las bases de la responsabilidad financiera propia; a estas bases corresponde el derecho a una fuente de la recaudación - el "*Hebesatz*" - devengada de los impuestos sobre la fuerza económica.

(3) La confederación garantizará, que el orden constitucional de los estados cumpla con los derechos fundamentales y disposiciones de los párrafos 1 y 2.”

Para comprender por qué Alemania se constituyó, después de la segunda guerra mundial, como un estado confederado, tenemos que echar un vistazo al desarrollo histórico del país.

Alemania estaba durante varios siglos dividida en muchos estados soberanos grandes y pequeños. Con el paso del tiempo se unían los pequeños principados en unidades mayores, en mayor o menor medida dependientes del emperador alemán como la autoridad más alta, aunque éste contaba solamente con un poder político reducido. Entre 1870 y fines de la primera guerra mundial, Alemania estaba enfocada, como todos los otros estados europeos de ese tiempo, hacia lo nacional. Después de que el emperador alemán dimitiera, al final de la primera guerra mundial se formó un gobierno democráticamente legitimado. Sin embargo, los estados que surgieron de los principados de antes, conservaron atribuciones relativamente amplias. Solamente en la época del nacionalsocialismo, bajo la dictadura de Adolfo Hitler, se concentró todo el poder en el gobierno central. Los Estados como unidades de gobierno se disolvieron y recibieron el status de provincias sin atribuciones propias.

Después de la segunda guerra mundial se crearon nuevos estados, en parte a petición de los aliados; también en Alemania del Este se forman estados. Aquí es interesante mencionar el hecho de que los estados y municipios ya funcionaban, antes de que el estado federal en su conjunto se formara. La decisión de empezar con el abastecimiento a la población, junto con la reconstrucción de las ciudades en forma descentralizada, cercana a la ciudadanía, desde abajo, ha sido la raíz más profunda del desarrollo exitoso de la posguerra. En Alemania del Este se volvieron a implantar los estados poco después de la formación de la República Democrática Alemana en 1949. Ellos se disuelven, sin embargo, en 1952 y son substituidos por 15 distritos.

Con el “cambio”, la “*Wende*” de 1989 y la caída del muro de Berlín se volvieron a fundar en Alemania del Este los estados. Se adhieren, desde el 3 de Octubre de 1990, quedándose como estados de la RFA. Por consiguiente, la Constitución es válida hoy para todos los 16 estados.

II

Después de la segunda guerra mundial fueron esencialmente tres motivos los que llevaron a que se volviera a formar un estado descentralizado en Alemania:

1. Las raíces históricas antes mencionadas;
2. Ante el abuso de poder por el gobierno centralizado durante el periodo nazi, permaneció el deseo de constituir un contrapeso al gobierno central, en el que los estados pudieran disponer de competencias muy amplias y;
3. Las experiencias positivas que tuvieron los refugiados alemanes durante la segunda guerra mundial, con sistemas federales en estados como los EE.UU. o Suiza.

En qué consisten las ventajas de un estado descentralizado:

- El estado federal alemán combina la unidad del estado nacional frente al exterior, con la diferenciación interna de sus estados individuales; resguarda la diversidad regional y permite una pluralidad real dentro de un marco definido. El estado federal requiere que exista una coordinación diferenciada que otorgue responsabilidades al estado en su conjunto y a los estados o “Länder” particulares, con el poder de decisión respectivo. Un ejemplo concreto de esto es el campo de la cultura en Alemania: un estado confederado facilita más la vida cultural propia de las personas, grupos e instituciones, pone un contrapeso a la uniformidad y con esto también a la nivelación, evita la concentración en un solo centro cultural para todo el Estado.
- En el estado federal se hace efectivo el orden democrático no en una sola organización estatal democrática, sino en que los centros democráticos de decisiones se multiplican en los estados y municipios. De esta manera se transparentan a la ciudadanía los procesos de decisión. También las minorías pueden expresarse con mayor facilidad. Se le facilita también al ciudadano la identificación con el orden político en el que vive y, en definitiva, su integración política. De esta manera se le da más vida a la democracia. Al mismo tiempo, se limitan y hasta pueden evitarse los aspectos que puedan dañar a la democracia, como, por ejemplo, la corrupción.
- El estado federal también tiene efectos positivos sobre la cooperación de los partidos políticos: frecuentemente los partidos de oposición al nivel federal son gobierno en algunos estados. Esto facilita el cambio político, ya que la experiencia de gobernar se obtiene en diferentes niveles.
- Finalmente, el orden del estado federal asegura en especial medida la paz de una nación y la libertad política de sus ciudadanos. La distribución de las atribuciones entre la confederación y los estados es un elemento constitutivo adicional en la separación de poderes. Se ubica del lado del esquema clásico de la repartición de poderes entre el legislativo, ejecutivo y de administración de justicia.

No se puede pasar por alto que la dimensión de la libertad en un estado federal se paga con un incremento sostenido del esfuerzo para las votaciones, acuerdos y con mayores gastos. Es claro que un Estado centralizado es más fácil de gobernar. Pero es precisamente el continuo tomar en consideración; el atender a las diferentes competencias, lo que lleva a una más intensiva y al fin y al cabo exitosa resolución de los problemas.

Hoy la república alemana se compone de 16 estados de diferentes tamaños. El estado más grande tiene cerca de 17 millones de habitantes (Renania del Norte Westfalia) y el más pequeño 0.6 millón de habitantes (el estado-ciudad de Bremen).

Según nuestra Constitución los estados poseen su soberanía originaria, que no se deriva de la soberanía nacional o de la confederación. Cada estado tiene un parlamento propio, democráticamente electo, un gobierno estatal propio, constitución de estado confederado y finanzas propias. Los estados, junto con los derechos de participar en la legislación a nivel federal, tienen atribuciones y competencias legislativas propias en la segunda cámara legislativa, el “Consejo Federal”. Tienen administraciones propias y tribunales independientes. Tienen competencia en general sobre todos los asuntos que no estén asignados al nivel federal por la Constitución en forma explícita. No obstante, la Constitución otorgó a la confederación amplias atribuciones legislativas.

III

En cuanto a las competencias legislativas del estado federal, nuestra Constitución diferencia entre legislación exclusiva, legislación de competencia y legislación básica.

1. Las competencias legislativas exclusivas del estado federal están establecidas de manera concluyente (definitiva) en la Constitución. Ellas abarcan, entre otros, los siguientes ámbitos:
 - Asuntos de la política exterior,
 - Nacionalidad,
 - Residencia e inmigración,
 - Sistema monetario,
 - Infraestructuras de transporte,
 - Correos y telecomunicaciones.
2. En relación a la “legislación de competencias” los estados tienen autonomía legislativa, siempre y cuando el estado federal aun no haya hecho uso de sus competencias legislativas en la materia. Sin embargo, el estado federal ha asumido estas atribuciones de una manera muy amplia, con el efecto de que prácticamente todos los ámbitos de la legislación competitiva - que abarcan casi todo el panorama de la vida pública y de la vida privada - están reglamentados hoy en día por ley federal. Se ha actuado de esta forma con la intención de lograr condiciones de vida igualitarias en todo el territorio federal y de preservar la unidad jurídica y económica. Y la tarea de mantener el equilibrio se presenta constantemente: que los estados sean autónomos, pero que tengan condiciones de vida homogénea en todo el país.
3. Finalmente, el estado federal tiene el derecho de legislación básica en algunos campos de la legislación competitiva. Uno de los ejemplos más importantes es el estado jurídico de los funcionarios públicos a nivel federal, estatal y municipal. La razón de fondo de esta medida es que los funcionarios públicos puedan tener los mismos derechos y obligaciones, así como la misma estructura salarial, independientemente de quien sea su patrón.

De hecho, los estados tienen competencias legislativas en los ámbitos de la administración y de la constitución de los estados. Son competencias en las áreas de la educación secundaria y superior, los medios, la seguridad interna y la policía. No se incluye aquí a la legislación sobre los impuestos, aún cuando estos ingresos llegan a los estados y municipios. A los estados les incumbe, sin embargo, la ejecución de las leyes federales y la jurisdicción ordinaria al respecto.

IV

He aquí dos ejemplos cómo funciona en la práctica el estado federal alemán.

El Proceso de la Legislación

Los estados tienen un papel importante en el proceso legislativo de la federación. Hay dos cámaras legislativas, el Bundestag (parlamento nacional electo democráticamente) y el Consejo Federal, que se compone de los representantes de los 16 gobiernos estatales. El número de votos que un estado tiene, se fija sobre el número de habitantes y varía entre los 3 y los 8 votos. El Consejo Federal es el gremio de los gobiernos estatales. Los parlamentos estatales no influyen.

Una ley federal que toque los intereses de los estados, precisa del consentimiento del Consejo Federal. Esto es particularmente significativo para las leyes con respecto a los impuestos o a la distribución de las finanzas del estado federal y los “Länder” individualmente.

Si el Consejo Federal tuviera objeciones en cuanto a una ley, aunque ésta no sea una ley que requiera de acuerdo obligatorio, esta objeción puede ser rechazada con la mayoría de votos del parlamento.

Cuando el Consejo Federal no quiere aceptar una ley propuesta por el parlamento, puede convocar a la llamada comisión mediadora, que se compone del mismo número de representantes del Consejo Federal como del parlamento. Esta comisión mediadora tiene la tarea de llegar a un acuerdo entre las dos cámaras legislativas. Cuando tiene éxito, las cámaras tienen que aprobar el resultado de la comisión mediadora.

En la práctica este proceso es muy significativo, antes que nada, cuando las mayorías políticas en ambas cámaras son de partidos diferentes. Esto supone una gran disposición para lograr acuerdos. Por este motivo, la corte constitucional federal ha desarrollado el principio de la “buena acogida de lo federal”. Ello significa que las regulaciones al nivel de la federación deberán considerar los intereses de los estados, mientras que los estados, en su concurrencia a las leyes federales, deberán acatar los intereses federales.

Yo he sido durante muchos años miembro de la comisión mediadora y he vivido las diferentes épocas. Bajo el gobierno de Helmut Schmidt gobernaba en la federación la coalición social-liberal y al interior del Consejo Federal los estados gobernados por la Unión Demócrata Cristiana (CDU) y la Unión Social Cristiana (CSU) tenían la mayoría. En los tiempos en que gobernaba Helmut Kohl, en el Consejo Federal los estados gobernados por los socialdemócratas fueron mayoría. Y actualmente está de nuevo al revés. Entonces, en esta comisión se necesita de un poder equilibrado, un alto grado en la

capacidad para hacer acuerdos y la necesidad de unificar para lograrlo, requisitos que se cumplen.

Además, la Constitución exhorta:

- que se actúe en reciprocidad por medio del principio de "*buena acogida de lo federal*";
- la obligación de proporcionar apoyo jurídico y administrativo; y
- la obligación de tomar en cuenta el equilibrio de la economía nacional cuando se terminan los gastos fiscales.

Según la Corte Constitucional Federal, los estados y el estado federal están obligados de tomar en consideración en forma recíproca los intereses del otro lado. Además de que está vigente el principio de "lealtad federal".

V

El Campo de las Finanzas y de los Impuestos

Este campo es especialmente importante para el funcionamiento de un estado federal, razón por la que la Constitución alemana lo estableció en forma muy explícita. El principio básico es que el estado federal y los estados tienen que asumir los gastos que resultan de sus tareas respectivas separadamente. Dicho de otro modo: quien tiene la responsabilidad de ejercer una tarea, también tiene que asumir esos gastos.

En este punto hay excepciones que son significativas:

- Cuando actúen los estados por encargo del estado federal, la federación será la que asuma los gastos que resulten (por ejemplo, la administración de las autopistas federales).
- Cuando los estados ejecuten leyes del estado federal que impliquen transferencias monetarias, se puede establecer que el estado federal asuma los gastos.
- El estado federal puede apoyar inversiones que sean especialmente importantes para los estados y municipios, si surge esta necesidad por exigencias coyunturales, estructurales o de una política favorable al crecimiento
- Finalmente, en el marco de las denominadas tareas comunes, la federación participará en el financiamiento en algunos campos, como la ampliación y la construcción de universidades, el mejoramiento de la estructura económica regional y de la estructura agraria o la protección costera. Es decir, en áreas cuya atención significaría un esfuerzo excesivo para un estado sólo.

De los ingresos tributarios, una parte pertenece exclusivamente a cada uno de los tres niveles, al nivel del estado federal, al de los estados y al de los municipios. Un ejemplo en este caso, serían los impuestos aduaneros y los impuestos sobre el tabaco y del petróleo, que ingresan en forma exclusiva a las arcas del estado federal. En cambio, pertenecen a los estados exclusivamente algunos impuestos como los que se recaudan sobre la herencia y los vehículos.

La mayor parte de los ingresos tributarios son los llamados “impuestos comunes” (impuesto sobre la renta, impuesto a las sociedades, impuesto sobre el valor agregado), que se reparten en los 3 niveles. Estos impuestos representan alrededor de las dos terceras partes del total de los ingresos tributarios.

Del impuesto sobre la renta, un 15 por ciento se paga a los municipios y lo demás se divide en partes iguales entre el estado federal y los estados.

El impuesto a las sociedades y el impuesto al valor agregado se reparten por el principio de partes iguales entre el estado federal y los estados. Sin embargo, la distribución del impuesto sobre el valor agregado se adapta según la carga de tareas en los dos niveles.

Para la distribución del impuesto sobre la renta (y sobre sueldos y salarios), así como del impuesto sobre las sociedades entre los estados, rige el principio de la “recaudación local”, es decir, los ingresos tributarios permanecen en el estado cuya oficina hacendaria recibió los impuestos.

Este principio se rompe en el caso de los impuestos sobre sueldos/salarios y sobre las sociedades, a causa del llamado fraccionamiento del impuesto. La repartición del impuesto sobre las sociedades se define por el “principio de la sede de la producción” (*betriebsstaettenprinzip*). Así, se intenta evitar que todos los impuestos que pagaría una empresa mayor con muchas sedes de producción, no lo reciba en su totalidad el estado en donde la empresa tiene su sede. En el caso de la división del impuesto sobre sueldos y salarios, lo que rige es el “principio de residencia”. El impuesto corresponde al estado donde el empleado tiene su domicilio. Con esto se trata de evitar que el impuesto sobre sueldos y salarios se quede en el estado donde el empleado trabaja, quedándose así el municipio en donde reside el trabajador sin estos ingresos.

El 75% del volumen del IVA que pertenece a los estados, se reparte según el número de habitantes que tengan. El 25% restante se usa para poner en práctica un mecanismo de compensación entre los estados que tienen mayor recaudación y los estados con una recaudación más débil. Así, se incrementa la fuerza contributiva de los estados débiles hasta llegar al 92% promedio del país. Base de esta reglamentación es el precepto constitucional de lograr las condiciones de vida igualitarias en todo el territorio nacional.

En la misma lógica se realiza la compensación financiera horizontal entre los estados. Esta medida coadyuva a que los estados débiles incrementen hasta llegar al 95 por ciento del promedio de todo el país.

Además, el estado federal concede a los estados con baja fuerza contributiva las llamadas “transferencias federales complementarias”, en tal volumen que llegan hasta a un 99,5 % del promedio federal. Es decir, el objetivo es proveer a los estados con baja fuerza contributiva de recursos adicionales hasta que alcancen casi la fuerza contributiva promedio. De esta manera logran tener la misma capacidad para cumplir con sus tareas estatales, como el promedio de los otros estados.

El estado federal concede transferencias federales complementarias adicionales, para atenuar los problemas que específicamente tienen los nuevos estados o laender después de la reunificación de Alemania y así también puedan superar las cargas particulares que quedaron por la división del país (por ejemplo, para la reconstrucción de la infraestructura).

Cuando se habla de dinero, se terminan las amistades. Por eso los cálculos financieros entre el estado federal, los estados y los municipios siempre son muy controvertidos, incluso

entre los mismos estados. Hay estados donantes, que tienen que pagar a los estados más débiles y lo hacen de mala gana. Hay estados receptores, que necesitan mas dinero. Se dio la reunificación, que tenía que financiarse; al mismo tiempo existía el deseo de los estados donantes de tener el derecho de retener mas ingresos tributarios, como premio por haber ahorrado y por su éxito económico.

VI

En resumen hay que admitir que la distribución de la recaudación fiscal entre el estado federal con los estados, por un lado, y de los estados entre sí por el otro lado, es un punto permanente de controversia política. Después de la segunda guerra mundial se han aprobado reformas casi cada diez años con el objetivo de lograr una solución más justa. En este momento se requiere en Alemania un cambio otra vez al interior de este proceso. La Corte Constitucional Federal califica partes del sistema de repartición vigente como indefinido y poco transparente, por tanto anticonstitucional. Además, algunos estados (especialmente los ricos) creen que la influencia del estado federal es demasiado grande. Por eso pretenden que se de una reorientación del orden federal. Este punto tiene una significación especial porque Alemania es miembro de la Unión Europea. Mas y más atribuciones se trasladan del nivel nacional al nivel europeo. Como consecuencia, surge al nivel federal la tendencia a ampliar las atribuciones del estado federal con cargo a los estados. Ante esta situación, los estados se esfuerzan en lograr una separación de tareas mas definida frente al estado federal. En parte aspiran a una reorientación en su favor con respecto a las atribuciones legislativas (especialmente abogan por mas derechos con respecto a la legislación tributaria). Los estados con menos fuerza financiera ven estas pretensiones con sentimientos encontrados; ellos dependen en gran medida de un estado federal solidario; la competencia entre los estados individuales podría poner en peligro en poco tiempo el precepto constitucional de lograr condiciones de vida igualitarias. El orden federal se enfrenta continuamente a retos también en Alemania y debe encontrar las respuestas a un mundo cambiante.

VII

El desarrollo de la Unión Europea y el proceso de la integración europea representan nuevos retos para el federalismo alemán. El progresivo entrelazado de las atribuciones hace necesaria una nueva repartición de las atribuciones entre los diferentes niveles. En los campos de la descentralización y de la separación de tareas entre las entidades políticas y territoriales (*"subsidiarität"*), adquiere especial importancia la cuestión de las atribuciones entre la Unión Europea, los países miembros y las regiones (o, en el caso alemán, los estados). Pero al mismo tiempo atañe a la relación entre estado federal y los estados en el contexto interno en Alemania.

Al nivel de la Unión Europea es necesario perfeccionar la repartición de tareas (volviéndolas más precisas), y por ende de las diferentes responsabilidades dentro de la Unión Europea.

Se trata del poder de actuar y de organizar del estado federal y de los estados. Los conceptos clave serán: tener más cercanía con el ciudadano; ampliación y aceptación de la democracia; tomar en cuenta a las particularidades regionales. Hay que darle más espacio a la diversidad y desarrollar caminos específicos para lograr (y conservar) condiciones igualitarias de vida en Europa. El concurso de las ideas y conceptos tiene que enfocarse en la (muy alemana) lógica de una repartición de tareas en el marco de un estado federal cooperativo. Al mismo tiempo uno tiene que considerar los puntos de partida estructuralmente diferentes.

También para Europa el federalismo gana importancia como un sistema que combina unidad y pluralidad de manera armónica.

Los adelantos modernos en las áreas de transporte, comunicación social, tecnología e industria, ponen cada vez más frecuentemente bajo presión, no solo a los países grandes, sino también a los países más pequeños. Aquí, se presentan dos tendencias fuertes que por un lado se complementan y por otro lado se diferencian sin ser totalmente antagónicas: por un lado el deseo de desarrollar un estado eficiente, dinámico, moderno; por otro lado, el anhelo de preservar una identidad claramente delimitada.

La necesidad de progresar, de tener cada vez más bienestar, justicia social y de influir sobre lo que acontece en el mundo, la creciente conciencia acerca de la dependencia recíproca en todo el planeta. Por otro lado el deseo de que haya unidades políticas más pequeñas, autoadministradas, que respondan más a los intereses de cada ciudadano y cada ciudadana; la necesidad de lazos lingüísticos y culturales, de una pertenencia religiosa, de tradiciones y usos sociales.

Las unidades políticas en todos los niveles están expuestas a estas fuerzas mundialmente perceptibles: tanto las que son mayores, con capacidad de promover el desarrollo

económico y la seguridad, como las pequeñas, que se muestran más sensibles frente a sus electores y más capaces de darle expresión a su unicidad local.

La creciente globalización económica libera además fuerzas centrífugas en materia de política económica, que por un lado debilitan al estado nacional tradicional y por otro lado aumentan la presión igualmente tanto al nivel internacional como al nivel local. Gobiernos nacionales se enfrenten con el deseo pujante de su población de hacer presencia al mismo tiempo como consumidores/consumidoras globales y como ciudadanos/ciudadanas locales autodeterminados. Es decir, un gobierno nacional resulta al mismo tiempo demasiado pequeño y demasiado grande como para cumplir con las exigencias. Por tal motivo vamos a preservar y fortalecer nuestro federalismo, dejaremos participar nuestra gente en los asuntos de sus municipios, de su estado, de la república federal y de Europa. Y dentro de Europa vamos a darles mucho espacio a las regiones para posibilitarles que se desenvuelvan.