

NOTAS

SISTEMA FEDERAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS. ALGUNAS ANOTACIONES SOBRE EL DESARROLLO DEL FEDERALISMO EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Por DIETER NOHLEN

La república de Bonn está concebida —conforme al artículo 20 de la Constitución— como «un Estado federal, democrático y social». Una parte sustancial de su organización es, por tanto, el sistema federal. La otra es el sistema democrático de participación de los ciudadanos, la que se ejerce a través de elecciones libres de los mandatarios, realizadas en forma de competencia libre entre las diferentes fuerzas políticas. Concebimos estas dos partes —para fines analíticos— como subsistemas del sistema político de la República Federal de Alemania.

En nuestra exposición no nos preocuparemos de la forma de organización de estos dos subsistemas que tratan de responder a las necesidades de un Estado social (tercera característica citada). Existe una literatura amplia sobre el sistema federal de Alemania y aún mayor sobre su sistema representativo, que incluye al *Bundesrat* y a la representación y participación que, a través de él, tienen los *Länder* en el poder central.

Queremos referirnos a un tema de reciente aparición en la escena científica, que contempla la interrelación de los dos subsistemas, la conexión esencial entre el sistema federal y la competencia de los partidos políticos dentro de un Estado federal. Al proponernos este problema, destacamos el aspecto dinámico del federalismo, en vez de un tratamiento más bien constitucionalista estático.

Al establecer la estructura federal y las reglas del juego político, los padres de la Constitución de Bonn, por un lado sacaron las conclusiones de las experiencias históricas y por el otro pensaron en la idoneidad de las regla-

mentaciones respecto a la confrontación de los partidos políticos y a permitir la realización de los propios intereses de éstos. En cuanto al sistema federal, la doctrina imperante se basó en el *Dual Federalism*, es decir, en la separación de poderes entre los niveles de Estado central y Estados federados y atribución de diferentes competencias y recursos, establecidos claramente en la Constitución. En cuanto a las reglas del juego político, los padres de la Constitución previeron un multipartidismo y junto al sistema proporcional de representación introdujeron algunos mecanismos constitucionales para consolidar la estabilidad política.

El desarrollo político de la República Federal de Alemania no ha verificado ni la doctrina federalista ni el pronóstico sobre el sistema de partidos políticos. En cuanto a la dinámica del sistema federal, se destacó una tendencia nítida a la cooperación entre los diferentes niveles —Estado federal y Estados federados (y también municipios)— superando la doctrina del *Dual Federalism* y dando paso al federalismo cooperativo (*kooperativer Föderalismus*). Se han intercomunicado los niveles del poder, llegando incluso al establecimiento de un tercer nivel de organizaciones de carácter mixto, compuestas por representantes de la Federación y de los Estados federales, los que actúan concertadamente en situaciones concretas. En 1969, una importante reforma de la Constitución ha reconocido esa evolución empírica, dando paso al mismo tiempo a nuevas organizaciones del tipo tercer nivel.

En cuanto al sistema de partidos políticos, se observa una tendencia incontenible hacia la concentración y la bipolarización de las fuerzas políticas, causada por factores institucionales, sociológicos y políticos.

De esta manera, los dos subsistemas sufrieron cambios muy sustanciales desde la entrada en vigor de la Constitución de Bonn.

Ahora bien, miremos más de cerca los efectos de este desarrollo político sobre las condiciones de funcionamiento de los dos subsistemas, sobre todo respecto a su conexión en el sistema político. Basamos este análisis en la premisa de que la operatividad práctica de los dos subsistemas no sólo depende de sus respectivas estructuras internas, sino también de las estructuras del otro. Es decir, por un lado, el sistema federal está, en cierta medida, condicionado por el sistema de partidos políticos a nivel de la Federación y a nivel de los Estados federados, y por otro, el sistema de partidos políticos de los dos niveles también se ve condicionado en cuanto a su funcionamiento por factores del sistema federal.

La pregunta más precisa que nos proponemos contestar es cuál es la consecuencia de los cambios de los dos subsistemas para el funcionamiento del sistema político de la República Federal. Un enfoque histórico-político podría señalar las siguientes conclusiones de diferente naturaleza:

— Un deterioro del federalismo, manifestado en la pérdida de las competencias ejercidas por los Estados federados.

— Un deterioro sobre todo de las cámaras legislativas de los Estados federados, debido a la disminución de las áreas en las cuales los *Länder* tenían atribuidas exclusivamente las competencias legislativas (por ejemplo, en materia de educación y cultura).

— Un aumento del poder de las burocracias estatales (de los dos niveles) que de por sí determinan gran parte de las políticas del federalismo cooperativo.

— Un aumento del poder del *Bundesrat*, que ha asumido una participación mayor en las decisiones del poder central, sobre todo a través de una interpretación excesiva de su competencia legislativa, aspirando a una posición paritaria con el *Bundestag*.

— La utilización del *Bundesrat* por parte de la oposición parlamentaria del *Bundestag* como instrumento de oposición a la política del partido o de la coalición gobernante.

Las tendencias mencionadas han sido detectadas con mucho rigor científico y criticadas desde diferentes posiciones políticas y/o partidistas. Se encuentran en el centro del debate sobre el federalismo, aumentando la discusión sobre las ventajas y desventajas del sistema en la República Federal. Pero al señalarlas y discutir las así, enumerativamente, no se precisa con claridad la fuente principal de consecuencias complejas para el sistema político, ubicada en la interrelación de los dos subsistemas.

Para puntualizar esto seguimos a Gerhard Lehbruch, quien en su libro *Competencia de partidos en el Estado federal* (véase bibliografía selecta) se basó en un enfoque teórico-sistemático para diagnosticar un defecto estructural del sistema político actual de Alemania Federal. Según Lehbruch, se puede distinguir —para fines analíticos— tres modelos o estilos de solución de conflictos o reglas de juego político:

1. El modelo jerárquico-autoritario. Su significado ha disminuido en los gobiernos representativos.

2. El modelo de la competencia de partidos políticos, el cual está estrechamente vinculado con el principio mayoritario.

3. El modelo del compromiso, de la acomodación de intereses, realizado por medio de ciertos mecanismos, por ejemplo, por reglas de distribución proporcional del poder.

Lehbruch y otros autores de la escuela «consociacionista» concluyen que este último modelo se aplica en los casos en que por razones de un pluralismo étnico y/o religioso no sería posible utilizar el principio mayoritario.

Reconocen en este modelo el método apropiado para acomodar los conflictos de intereses entre Estados y también entre Estados federados.

En los Estados federales con gobierno parlamentario, el proceso político puede ser caracterizado por una combinación de los diferentes estilos o modelos de solución de conflictos. Aplicando estas categorías al caso alemán, se puede constatar que en el sistema federal la solución de conflictos se lleva a cabo según el modelo del compromiso. El dinamismo del sistema federal desde 1949 ha mostrado un continuo aumento de la importancia del modelo del compromiso como solución de conflictos. Puede decirse incluso que el federalismo cooperativo —tanto entre el Estado central y los Estados federados como entre éstos entre sí— es la puesta en práctica del modelo del compromiso.

El mismo modelo prevaleció también en un principio en el sistema representativo —sobre todo en el nivel de los *Länder*— a pesar de la situación de competencia de los partidos políticos. Tal fenómeno pudo materializarse por la existencia de un pluripartidismo y por la necesidad de pactar coaliciones. El dinamismo del sistema de partidos políticos desembocó en una competencia bipolarizada, que tiene lugar a pesar de la existencia de tres partidos representados. La tercera fuerza, los liberales, se ve obligada —tanto en el nivel central como en el federado— a anunciar, antes de las elecciones, con cuál de los dos grandes partidos formarán coalición de gobierno. De tal manera, la competencia entre los partidos políticos se asemejó cada vez más al segundo modelo, el mayoritario. La Gran Coalición, que tuvo lugar a nivel central entre 1966 y 1969, parecería una excepción a esta tendencia. Un análisis más detenido, sin embargo, muestra que tal acontecimiento constituyó el hito que situó la competencia bipolarizada en un nivel superior y que permitió a la socialdemocracia equilibrar su fuerza con la CDU/CSU y tomar el poder. Esto provocó por primera vez la alternancia de los partidos en el poder.

En síntesis: los dos subsistemas se desarrollaron en forma contradictoria, acercándose el sistema federal al modelo del compromiso y el sistema de partidos al modelo mayoritario.

¿Cuáles son las consecuencias en la realidad política actual de la incongruencia señalada?

Se pueden resumir en una palabra: *Politikverflechtung* o «política de interconexión». Esto significa un anudamiento de los dos subsistemas y niveles de decisión.

La *Politikverflechtung* se ve favorecida por el hecho de que la diferenciación entre los diferentes niveles del Estado federal no se realiza por áreas de trabajo, sino más bien por competencias funcionales. Por ejemplo,

es la Federación la que decide sobre el monto de los ingresos estatales, es ella la que tiene la mayor parte de la competencia legislativa, mientras que la administración y la mayor parte de los gastos y de las inversiones públicas cae dentro de la competencia de los Estados federados y de los municipios.

Resulta de este fenómeno que por norma general ni la Federación ni los *Länder*, ni los municipios pueden desarrollar una política independiente de los otros niveles en áreas específicas o resolver problemas imperantes por propia cuenta. En vez de atribuciones precisas y exclusivas de competencias del tipo de áreas de trabajo, resulta característico para el sistema político de Alemania —que en comparación con otras democracias occidentales muestra una mayor fragmentación institucional de las competencias políticas— la política de conexión entre Estado federal, Estados federados y municipios. Los *Länder* comparten responsabilidad en la política de ingresos y en la labor legislativa de la Federación, mientras que el Estado federal determina el contenido de las tareas administrativas y también condiciona las bases financieras de la labor política que los *Länder* y los municipios llevan a cabo.

El sistema político institucionalmente diferenciado y procesalmente interrelacionado requiere una política de cooperación y de coordinación entre los diferentes niveles, que trae consigo una responsabilidad compartida en la gestión de gobierno tanto por el Gobierno federal como por los gobiernos de los Estados federados. Esto significa, en términos partidistas, que la responsabilidad política en la gestión de gobierno está compartida por el Gobierno federal como por la oposición, que está mayoritariamente representada en los *Länder* y, por tanto, domina en el *Bundesrat*.

El Gobierno federal, que resulta elegido en unas elecciones fuertemente polarizadas, no está en situación de llevar a cabo su programa, sino que debe pactar su política con la oposición. Esto, a su vez, provoca un fenómeno derivado: la responsabilidad se diluye, sin localizarse en ningún órgano o partido. De este modo, la competencia entre los partidos disminuye en lo real y se mantiene sólo en lo simbólico. Se ha hablado de una eterna gran coalición que vive Alemania.

¿Cuáles son las consecuencias de esta situación? Lehbruch, nuestro autor ya citado, habla de un conflicto estructural o de un defecto estructural del sistema político. Destaca que el federalismo es una restricción aguda del potencial regulativo que resulta de la competencia de los partidos políticos.

Fritz Scharpf, sin embargo, a pesar de criticar este desarrollo —y en eso coincide con Lehbruch— ve en el fenómeno que nos ocupa una necesidad funcional del sistema político para garantizar su sobrevivencia. En su lúcido

análisis (véase bibliografía selecta) ve en la interrelación del sistema federal con el sistema de partidos una estación de maniobra para los conflictos no solucionados que se traspasen de un nivel al otro. Cualquier órgano o partido puede señalar un déficit de competencias y una falta de cooperación de otro órgano o partido para no subvenir a demandas públicas o no responder a los postulados de quienes se dirigen a ellos. Al mismo tiempo, decisiones poco populares pueden recaer sobre un sinnúmero de instituciones con identificación partidista diferente, de manera que no será posible efectuar la responsabilidad política.

Lehmbruch y Scharpf coinciden en que la difusión de la responsabilidad política disminuye la dinámica política del sistema de partidos políticos.

Nota final: Nos contentamos aquí con dar conocimiento del estado de la discusión en torno al sistema federal en Alemania, sin entrar en un debate y sin intención de comprobar la validez de las hipótesis. En esta oportunidad también dejamos de lado consideraciones de tipo comparativo en torno a situaciones diferentes o similares de otros países. Sería un tema de muchísima complejidad.

BIBLIOGRAFIA SELECTA

- ELLWEIN, Thomas: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, 1973, 3.ª ed.
- FRIEDRICH, Manfred: *Landesparlamente in der Bundesrepublik*, Opladen, 1975.
- HESSE, Konrad: *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, 1962.
- KISKER, Gunter: *Kooperation im Bundesstaat*, Tubinga, 1971.
- KUNZE, Renate: *Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik*, Stuttgart, 1968.
- LAUFER, Heinz: *Der Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, 1974.
- LEHMBRUCH, Gerhard: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart, 1976.
- SCHARPF, Fritz W., y otros: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg, 1976.
- SCHEUNER, Ulrich: «Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik», en *DöV*, 1966, págs. 513 y sigs.
- SONTHEIMER, Kurt, y RÖHRING, Hans-Helmut (Eds.): *Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Munich-Zürich, 1977.