

LA REFORMA AL FEDERALISMO COOPERATIVO ALEMÁN. ¿PUEDE EL FEDERALISMO MEXICANO APRENDER DE LA EXPERIENCIA ALEMANA?*

José REYNOSO NÚÑEZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El contexto de la reforma: del federalismo cooperativo al sistema de decisiones conjuntas.* III. *El contenido de la reforma: un sistema de decisiones conjuntas atenuado.* IV. *La posibilidad de aprendizaje del federalismo alemán en general.* V. *La posibilidad de aprendizaje de la reforma en particular.* VI. *Conclusiones: de un planteamiento unidimensional a un planteamiento multidimensional.*

I. INTRODUCCIÓN

El prestigio y la influencia que tiene el federalismo alemán en otros países federales convierten cada uno de los acontecimientos jurídicos o políticos que tienen lugar en su desarrollo, en tema de análisis obligado para la literatura especializada. En el contexto de esta afirmación, la reforma a la Ley Fundamental alemana que entró en vigor el 1o. de septiembre de 2006¹ debe ser vista con particular interés. Esta reforma modifica más de 20 disposiciones relativas al sistema federal, y se trata, junto con la reforma de 1969,² de la modificación más importante al federalismo alemán establecido en la Ley Fundamental de 1949. En términos generales, esta reforma atenúa el fuerte carácter cooperativo del federalismo alemán, al disminuir el número de asuntos que requieren la aprobación o trabajo conjunto de la Federación y

* Versión publicada en la edición de 2009.

¹ Aprobada por el *Bundestag* el 30 de junio de 2006 y por el *Bundesrat* el 7 de julio del mismo año. Publicada el 31 de agosto de 2006 en el *Bundesgesetzblatt Jahrgang* [Periódico de la Ley Federal] Teil, parte I, núm. 41, 2006. La entrada en vigor de la totalidad de las disposiciones tiene distintas fechas de acuerdo con los artículos transitorios.

² La llamada reforma financiera que profundizó el federalismo cooperativo a través de, entre otras modificaciones, la creación del sistema conjunto de impuestos y la institucionalización de las tareas comunes.

los *Länder*,³ principalmente en el ámbito de la legislación, pero también en el de las tareas comunes.

En este contexto, el propósito del presente artículo consiste en analizar algunas posibilidades y límites de aprendizaje para el proceso de federalización en México, en esta etapa de “reinserción del federalismo en la Constitución material de México”,⁴ a partir de la experiencia alemana del federalismo en general, y de esta reforma en particular.

La relevancia del tema se puede encontrar en diversos hechos:

- a) Parte importante de la literatura mexicana sobre el federalismo ha considerado que el federalismo en México tiende hacia un modelo de federalismo cooperativo, sobre todo por el incremento del número de leyes generales;⁵ determinados autores consideran incluso que ya se han introducido al federalismo en México algunos elementos del federalismo cooperativo alemán;⁶
- b) El surgimiento en México de una instancia como la Conago⁷ que es un medio informal para dar cauce a la ausencia formal de participación en la toma de decisiones a nivel federal por parte de los gobernadores, a diferencia de lo que sucede en el federalismo alemán, en donde los ejecutivos de los *Länder* tienen una fuerte participación, principalmente a través del *Bundesrat*,⁸ lo que es una de las razones para calificar al federalismo alemán como un “federalismo ejecutivo”, pero también como un “federalismo participativo”;
- c) La existencia, por una parte, de gobernadores de distintos partidos al del presidente de la República, como un tema reciente a partir del inicio de la existencia de gobernadores de oposición por primera vez en 1989, y por otra, el cambio de perspectiva con la existencia a par-

³ Estados miembro en el federalismo alemán.

⁴ Nohlen, Dieter, “El federalismo alemán: su evolución hasta el presente y reforma a futuro”, en Valadés, Diego y Serna de la Garza, José María (coords.), *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 7.

⁵ Las leyes generales establecen bases de coordinación o concurrencia entre la Federación, los estados y los municipios. Por ejemplo, en materia de salubridad general, artículo 4o. tercer pfo. de la Constitución; seguridad pública, fracc. XXIII, asentamientos humanos, fracc. XXIX-C, protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, fracc. XXIX-G, protección civil, fracc. XXIX-I, deporte, fracc. XXIX-J, turismo, fracc. XXIX-K, pesca y acuicultura, fracc. XXIX-L, todos del artículo 73 constitucional.

⁶ Carbonell, Miguel, “La reforma constitucional al artículo 73 en materia de turismo”, *Cuestiones Constitucionales*, México, número 11, julio-diciembre de 2004, pp. 245-252.

⁷ Conferencia Nacional de Gobernadores.

⁸ Consejo Federal, integrado por los ejecutivos de los *Länder* o sus representantes.

tir de 2000 de un presidente perteneciente a un partido minoritario en relación con la mayoría de los gobernadores. Este hecho puede tener gran importancia porque en Alemania la relación entre la integración partidista del gobierno federal y la mayoría en el *Bundestag*,⁹ así como la mayoría partidista en el *Bundesrat*, han constituido un factor muy relevante entre los aspectos considerados en las críticas que originaron la reforma a que se refiere el presente artículo;

- d) Vinculado con lo anterior, porque el federalismo alemán, uno de los modelos paradigmáticos del federalismo cooperativo, ha sido reformado en una dirección que iría parcialmente en sentido contrario a ese tipo de federalismo, es decir, contrario a la tendencia a la que el federalismo en México pretendería dirigirse.

Con el propósito señalado se expondrá primeramente: una breve descripción del contexto de la reforma; en segundo lugar, la descripción del contenido de la reforma; en tercer lugar, la posibilidad de aprendizaje del federalismo alemán en general; en cuarto lugar, la posibilidad de aprendizaje de la reforma en particular, y en quinto, las conclusiones.

II. EL CONTEXTO DE LA REFORMA: DEL FEDERALISMO COOPERATIVO AL SISTEMA DE DECISIONES CONJUNTAS

El sistema de decisiones conjuntas constituye una profundización del federalismo cooperativo. En Alemania, la denominación federalismo cooperativo fue tomada a finales de la década de los años sesenta y principios de los setenta del federalismo norteamericano por la literatura especializada¹⁰ para caracterizar

⁹ El Parlamento federal.

¹⁰ “Cuando se introdujo el concepto “federalismo cooperativo”, se asoció con él una idea de desarrollo propia, una sucesión tipológica tangible de etapas diferenciables del Estado federal. Se trataba de un préstamo de la discusión norteamericana del federalismo; este concepto encontró acogida en la teoría del derecho público y en la ciencia política en los años sesenta del siglo pasado”, Lehbruch, Gerhard, *Gemeinwohl und kooperativer Föderalismus* [Bien común y federalismo cooperativo], Von Arnim, Hans Herbert y Sommermann, Karl Peter (comps.), *Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung. Vorträge und Diskussionsbeiträge auf der 71. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 12. bis 14. März 2003 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften*, [Amenaza al bien común y salvaguardia al bien común. Conferencias y contribuciones a la discusión en la 71 sesión de perfeccionamiento de ciencias de la administración del 12 al 14 de marzo de 2003 en la Escuela Superior de Ciencias de la Administración]; Speyer, Berlín, Duncker & Humblot, 2004, p. 165. Ésta y todas las subsiguientes citas provenientes de textos alemanes son traducciones realizadas por José Reynoso Núñez.

fenómenos que existían en el federalismo alemán desde el establecimiento del actual sistema federal o incluso antes.¹¹ A ello contribuyó la reforma de 1969 a la Ley Fundamental¹² que entre otras modificaciones institucionalizó las tareas comunes¹³ y estableció el sistema de impuestos conjuntos. A estas modificaciones se atribuye la profundización del federalismo cooperativo previamente existente. La recepción de este concepto fue impulsada sobre todo por el reporte de la Comisión *Tröger* que elaboró el proyecto de reforma en 1966.¹⁴

Sin embargo, la literatura alemana¹⁵ —también impulsada por la reforma de 1969— desarrolló un concepto propio que captaba con mayor preci-

¹¹ Por ejemplo “En la dimensión horizontal —en lenguaje de los juristas constitucionales ‘en el tercer nivel’— los *Länder* empezaron incluso antes de la fundación de la República Federal, a través de convenios y acuerdos administrativos a uniformar su propia política, y para ello establecieron también organizaciones permanentes como la Conferencia Permanente de Ministros de Cultura o la ARD [*Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland* (asociación de estaciones de radio públicas)] y la ZDF [*Zweites Deutsches Fernsehen* (segundo canal de televisión alemana)]. El complemento vertical fue constituido por una parte por la práctica existente desde principios de los años cincuenta de cofinanciación de tareas de los *Länder* a través de la Federación, que fue constitucionalizada e incluso ampliada por la reforma financiera a la Ley Fundamental en 1969...”, Scharpf, Fritz, W., *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa* [Opciones del federalismo en Alemania y Europa], Francfort del Meno, Campus, 1994, p. 59.

¹² Benz, Arthur (ed.), *Governance-Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* [Governance-gobernar en sistemas de regulaciones complejas. Una introducción], Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2004, p. 128, *cf.* Scharpf, Fritz, *op. cit.*, nota anterior, p. 59.

¹³ De acuerdo al artículo 91 a pfo. 1 de la Ley Fundamental, la Federación participa bajo determinadas condiciones en la realización de tales tareas, que fundamentalmente se encuentran en el ámbito de competencia de los *Länder*. Ello sucede cuando dichas tareas sean significativas para el Estado federal entero y la participación de la Federación sea necesaria para el mejoramiento de las condiciones de vida. Véase Laufer, Heinz, Münch, Úrsula, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland* [El sistema federal de la República Federal de Alemania], Opladen, Leske Budrich, 1998, p. 263. Existe un catálogo con tres ámbitos en los que tienen lugar las tareas comunes: 1. Ampliación y construcción de universidades incluidas clínicas universitarias (derogada con la reciente reforma); 2. Mejoramiento de la estructura económica regional; 3. Mejoramiento de la estructura agraria y de la protección de las costas. El artículo 91 a institucionaliza esa forma intensiva de cooperación, ya que obliga a la Federación y a los *Länder* a la planeación, decisión y financiamiento conjuntos. A diferencia del artículo 91 a, el artículo 91 b prevé la cooperación voluntaria. Con fundamento en los correspondientes convenios, la Federación y los *Länder* pueden cooperar en la planeación de la formación y el apoyo a instituciones y planes de investigación científica que tengan relevancia suprarregional, *ibidem*, p. 267.

¹⁴ Lehmbruch, Gerhard, *op. cit.*, nota 10, p. 165.

¹⁵ Otras denominaciones son las de *Verbundföderalismus* [federalismo interconectado]; véase Lehmbruch, Gerhard, *Parteienvettbewerb im Bundesstaat* [Competencia partidista en el Estado federal], 3a. ed., Wiesbaden, Westdeutscher Verlag 2000, edición original 1976,

sión y de manera crítica los aspectos esenciales de esa forma profundizada —*sui generis*— del federalismo cooperativo alemán. Se trata del concepto *Politikverflechtung*,¹⁶ traducible literalmente como entrelazamiento político, que puede ser expresado como un sistema de decisiones conjuntas.¹⁷ El entrelazamiento político o sistema de decisiones conjuntas consiste, en términos generales, en que ambos niveles de gobierno en el federalismo deciden conjuntamente la parte esencial¹⁸ de los asuntos públicos, y el ámbito de decisión autónoma, tanto de la Federación, como de los *Länder*, es mínimo. La cooperación obligatoria es la regla general.

A grandes rasgos puede decirse que la Federación legisla, pero los gobiernos de los *Länder* representados en el *Bundesrat* deben aprobar las leyes¹⁹

federalismo participativo; Schultze, Rainer-Olaf, *Beteiligungsföderalismus*, Nohlen, Dieter et al., *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe* [Diccionario de ciencia política. Teorías, métodos, conceptos], München, Verlag C. H. Beck, 2005, t. 1: A-M, p. 78; federalismo del Estado social; Schmidt, Manfred, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland* [El sistema político de la República Federal de Alemania], München, C. H. Beck, 2005, p. 97; federalismo intraestatal, Schultze, Rainer-Olaf, en Nohlen, Dieter et al., *Diccionario de ciencia política. Teorías, métodos, conceptos*, México, Porrúa, El Colegio de Veracruz, 2006, t. 1, p. 607, que se refiere a la arquitectura institucional; federalismo centripeto, que se refiere al principio rector del federalismo en la equivalencia de las condiciones de vida; Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 4, p. 4; federalismo ejecutivo, Schmidt, Manfred G., *Wörterbuch zur Politik* [Diccionario de la política], Stuttgart, Kröner, 2004, p. 217; Schultze, Rainer-Olaf, 2006, *supra*, p. 607; federalismo con *Polizentrismus*, referido a la fragmentación tanto institucional (la existencia de muchos centros de decisión), como geográfica, la existencia de distintas sedes de importantes instituciones políticas no solamente en Berlín, sino en todo el territorio federal, Schmidt, Manfred, 2005, *supra*, p. 94.

¹⁶ El concepto se atribuye a Scharpf, Fritz, W. et al., *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik* [Sistema de decisiones conjuntas: teoría y empiria del federalismo cooperativo en la República Federal], Band 1, Kronberg/Ts., Scriptor-Verl., 1976; sin embargo, existe una publicación previa que utiliza ese concepto: *Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 42. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer 1974* [Sistema de decisiones conjuntas entre la Federación, los *Länder* y los municipios. Conferencias y contribuciones a la discusión en la 42 sesión de perfeccionamiento de ciencias del Estado celebrada en la Escuela Superior de ciencias de la administración, Speyer, 1974], Berlín, Duncker & Humblot, 1975. Sobre este concepto en la actualidad véase Wachendorfer-Schmidt, Ute, *Politikverflechtung im Vereinigten Deutschland* [Sistema de decisiones conjuntas en la Alemania unificada], Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2003, segunda edición 2005.

¹⁷ Así lo considera Dieter Nohlen en el prólogo de su *Diccionario de ciencia política*, en Nohlen, Dieter et al., 2006, *op. cit.*, nota 15, p. XIII. Véase Schultze, Rainer-Olaf, *ibidem*, t. 2, pp. 1255-1257.

¹⁸ Véase Schmidt, Manfred G., 2004, *op. cit.*, nota 15, p. 387.

¹⁹ Existen leyes que requieren la aprobación indispensable del *Bundesrat* (*Zustimmungsgesetze*) y leyes que pueden ser vetadas por él (*Einspruchsgesetze*). En el caso de estas últimas, si el

que afecten sus intereses, lo que constituye un gran porcentaje del número total de leyes federales; los *Länder* administran tres cuartas partes de los ingresos provenientes de los impuestos van a un fondo común, que se reparte entre la Federación, los *Länder* y los municipios a través de una fórmula establecida en la Ley Fundamental, y a través de una ley que debe ser aprobada también por el *Bundesrat*.²⁰

Si bien las características esenciales de este sistema ya estaban establecidas en la Ley Fundamental desde 1949 y se añadieron otras, sobre todo en 1969, su realización plena dependió sin embargo de tradiciones anticonflictivas o consensualistas de la cultura política alemana,²¹ concordantes con la esencia misma del tipo de federalismo.²²

veto fue aprobado por simple mayoría de votos del *Bundesrat*, entonces el *Bundestag* requiere superarlo con el voto de la mayoría de miembros del *Bundestag*. Si el veto fue aprobado con el voto de al menos dos terceras partes de los votos en el *Bundesrat*, entonces la superación del veto requiere también una mayoría de dos tercios, y por lo menos de la mayoría de los miembros del *Bundestag*. Artículo 77 de la Ley Fundamental.

²⁰ Una descripción más detallada del sistema federal alemán se puede encontrar, en español, en Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 4. También en las diversas entradas referidas al tema en el *Diccionario de ciencia política*, en Nohlen, Dieter *et al.*, 2006, *op. cit.*, nota 15, tt. 1 y 2, asimismo en Karpen, Ulrich, “Federalismo”, Karpen, Ulrich (ed.), *La Constitución de la República Federal de Alemania. Ensayos referentes a los derechos fundamentales y los principios de la Ley Fundamental con una traducción de la Ley Fundamental*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1992, pp. 213-230. En inglés, en Schmidt, Manfred, *Political Institutions in the Federal Republic of Germany*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

²¹ La Ley Fundamental distingue al sistema político de la República Federal de Alemania con seis características: Estado de derecho, República, democracia, Estado federal, Estado social, y *offener Staat* (Estado “abierto”); Schmidt, Manfred, 2005, *op. cit.*, nota 15, p. 11. Manfred Schmidt detalla de la siguiente manera las características del sistema político alemán: gobernar en Alemania significa gobernar en un Estado semisoberano. A la caracterización del Estado semisoberano pertenecen el federalismo con la participación de los *Länder* en el proceso legislativo de la Federación anclada en el *Bundesrat*. Una segunda característica es una particular forma mixta de democracia mayoritaria de acuerdo al modelo británico, con una democracia de negociación o de concordancia en el ámbito del federalismo, es decir, una democracia en la que los conflictos son regulados con ayuda de las máximas de decisión de la negociación o del acuerdo amistoso. Una tercera característica se encuentra en la influyente posición de los partidos políticos, y una cuarta, que cada gobierno en Alemania tiene que ver también con muchos “cogobernantes” (*Mitregenten*) a nivel internacional e incluso muchos jugadores de veto (*Vetospielers*). Eso hace la política en Alemania especialmente difícil y requiere mucha cooperación de los partidos en conflicto. Una quinta característica de la política en Alemania es un Estado semisoberano al interior y exterior con inclinación hacia la política de Estado de negociación pacífica, rechazo a la política de la fuerza y pertenencia a la Unión Europea. *Cf. Ibidem*, pp. 7y 8.

²² Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 4, pp.6 y 7.

Muy pronto, esa profundización del federalismo cooperativo fue objeto de críticas.²³ A principios de los años setenta las críticas se concentraron más en el ámbito de las tareas comunes previstas en los artículos 91 a y b de la Ley Fundamental, pero cuando las mayorías partidistas en el *Bundestag* y *Bundesrat* fueron divergentes, la crítica se concentró ya no principalmente en las tareas comunes, sino en creciente medida en el límite competencial del proceso legislativo entre Federación y *Länder* y en la participación de los *Länder* en el proceso legislativo.²⁴ A continuación se describe esa segunda vertiente de las críticas.

En primer lugar es necesario referirse a la forma como se distribuyen las competencias legislativas entre la Federación y los *Länder*. El principio general consiste en que los *Länder* tienen la facultad legislativa, en tanto la Ley Fundamental no la otorgue a la federación [artículo 70 (1)]. La delimitación de competencias entre federación y *Länder* se regula de acuerdo con las disposiciones de la Ley Fundamental relativas a la legislación exclusiva y concurrente [existía también, antes de la reforma de 2006, la legislación marco o legislación de base (artículo 75) que fue derogada]. Sin embargo, a pesar de ese principio general, la evolución ocurrida en el ejercicio efectivo de las facultades legislativas muestra una concentración de la mayoría de esas facultades—o al menos las más importantes—en la Federación,²⁵ dejando a los *Länder* con mínimas competencias legislativas. De allí proviene la caracterización de que la distribución de competencias en el federalismo alemán es funcional y no material. Es decir, que corresponde a la Federación legislar y a los *Länder* administrar, con independencia de la materia de que se trate.

²³ Aquí es necesario precisar lo que afirma Joaquín Brage Camazano, quien señala que ante las críticas, “en realidad el federalismo cooperativo hoy va siendo remplazado, en los Estados Unidos de América por las *intergovernmental relations*, y en Alemania, por el *Politikverflechtung* (interconexión y coordinación política)”. La precisión que debe hacerse es que lo criticado en Alemania es precisamente la denominada *Politikverflechtung* o sistema de decisiones conjuntas, concepto que, como ya se señaló, proviene de los años setenta y que consiste en un federalismo cooperativo reforzado o profundizado que precisamente la reciente reforma ha intentado atenuar. La referencia a Brage Camazano está tomada de Brage Camazano, Joaquín, “Estudio preliminar. El federalismo alemán”, Häberle, Peter, *El federalismo y regionalismo como forma estructural del Estado constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. LXIII.

²⁴ Lehmruch, Gerhard, *op. cit.*, nota 10, p. 168.

²⁵ Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 4, p. 8; Karpen, Ulrich, *op. cit.*, nota 20, p. 221; Sturm, Ronald, Zimmermann-Steinhart, Petra, *Föderalismus. Eine Einführung* [Federalismo. Una introducción], Baden Baden, Nomos, 2005, p. 43.

La concentración legislativa en la Federación se debe, además de la lista de facultades legislativas que le corresponden de manera exclusiva, a la forma como ha hecho uso de las facultades concurrentes. Con fundamento en el artículo 72 segundo párrafo de la Ley Fundamental, la Federación tenía derecho a legislar en el ámbito de la legislación concurrente cuando existiera necesidad de regulación federal motivada 1) en que el asunto no pudiese ser regulado satisfactoriamente por la legislación de los *Länder*; 2) cuando la regulación de un asunto por una ley local pudiese afectar los intereses de otros *Länder* y los intereses generales; 3) cuando lo requiriera el mantenimiento de la unidad jurídica o económica, especialmente el mantenimiento de condiciones de vida uniformes más allá del territorio de un *Land*.

En 1994 se modificó este artículo y se estableció que la Federación tiene en este ámbito la facultad de legislar, cuando y en la medida en que la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o la salvaguarda de la seguridad jurídica y económica en interés del Estado entero requieran una regulación federal. Es decir, se restringió la facultad legislativa de la Federación en este tipo de leyes.

Pero esta evolución de concentración de la facultad legislativa en la Federación ha sido compensada en favor de los *Länder* con otra evolución similar consistente en el aumento del número de leyes que requieren de la aprobación del *Bundesrat*, lo que constituye un gran porcentaje del número total de la legislación federal. Ello se fundamenta en la salvaguarda de los intereses de los *Länder*. Una de las razones para dicho incremento se debió al contenido de las leyes que se referían al estatuto legal de los funcionarios públicos y a sus salarios y previsión social, que requerían de la aprobación del *Bundesrat* según el artículo 74 a (también derogado con la última reforma), esto porque son los *Länder* los responsables de la ejecución de las leyes federales. Así, aunque materialmente las leyes no contuvieran disposiciones que afectaran a los *Länder*, sí contenían disposiciones relativas a la ejecución de esas leyes, lo que sí tenía afectación en los *Länder* y por tanto requerían de la aprobación del *Bundesrat*.

El aumento del número de leyes que requerían la aprobación del *Bundesrat* alcanzó gran relevancia a partir de 1969, cuando por primera vez hubo claramente mayorías partidistas divergentes entre el *Bundestag* y el *Bundesrat*, aspecto que se mantuvo durante la década de los años setenta con el gobierno de la coalición del Partido Social Demócrata (SPD) y los liberales

(FDP)²⁶ hasta finales de 1982, pero que se repitió en la segunda mitad del gobierno de Helmut Kohl, aproximadamente de 1991 a 1998, y también casi desde el inicio del gobierno de Gerhard Schröder. En estas circunstancias se decía que la oposición al gobierno federal, en ocasiones con la mayoría de votos en el *Bundesrat*, bloqueaba por razones partidistas la legislación propuesta por el gobierno federal.

Este aspecto se destaca de la obra de Gerhard Lehbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat* [Competencia partidista en el Estado federal] publicada en 1976,²⁷ en la que sostiene la tesis de que el sistema político de la República Federal estaría caracterizado por una ruptura estructural *Strukturbruch* ocasionada históricamente. El sistema de partidos (por una parte), y el sistema federal (por otra) estarían determinados por reglas de decisión contradictorias, que recíprocamente amenazan con paralizarse. De un lado rige el principio de la negociación en el Estado federal; del otro, el principio de la competencia partidista dualista.²⁸

Para fundamentar empíricamente esta tesis, Lehbruch analiza el origen y desarrollo del federalismo alemán y de la competencia entre partidos. Al referirse al periodo que abarca al gobierno de la coalición social liberal (SPD/FDP) a partir de 1969 —en el que, como ya se mencionó, por primera vez hubo claramente mayorías divergentes entre el *Bundestag* y el *Bundesrat*— sostiene que ese periodo significó un cambio con relación a anteriores periodos legislativos en los que las mayorías no eran claramente divergentes. Destaca que hubo un nuevo cambio en el desarrollo del sistema de partidos y un corte en la relación del sistema de partidos y el federalismo. La coalición social liberal, señala este autor, no pudo lograr la “sincronización” del *Bundesrat* con el *Bundestag*.²⁹ Si bien destaca que, debido a la existencia de otros factores, como los intereses locales de los *Länder*, no se puede afirmar la existencia de una instrumentalización partidista del *Bundesrat* por parte de la oposición, si se refiere a una lista de proyectos que eran significativos en el programa de la coalición gobernante y fracasaron debido a las mayorías

²⁶ SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, Partido Social Demócrata de Alemania)]. FDP (*Freie Demokratische Partei* [Partido Libre Democrático]).

²⁷ Lehbruch, Gerhard, *op. cit.*, nota 15.

²⁸ Así resume Arthur Benz la tesis postulada por Lehbruch, véase Benz, Arthur, *Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat* [Federalismo como sistema dinámico. Centralización y descentralización en el Estado Federal], Opladen, Beiträge zur Sozialwissenschaftlichen Forschung 73, Westdeutscher Verlag, 1985, p. 32.

²⁹ Lehbruch, Gerhard, *op. cit.*, nota 15, p. 141.

divergentes, o en todo caso sólo pudieron ser aprobadas con importantes modificaciones con respecto al proyecto original.³⁰

Lo relevante de estos argumentos es que gran parte de la literatura sobre el federalismo en Alemania los toma como punto de partida para sostener que en el federalismo alemán las decisiones legislativas se dificultan en los casos de mayorías divergentes entre el *Bundestag* y el *Bundesrat*.³¹ Aunque empíricamente es demostrable que el número de leyes federales que históricamente han sido bloqueadas es mínimo; lo destacable es que el concepto de bloqueo se refiere no al bloqueo absoluto de las leyes, sino a la lentitud en la toma de decisiones y a que lo aprobado se reduce a lo necesario para lograr el acuerdo con la oposición.³²

Estos son entonces, a grandes rasgos, los orígenes de donde provienen las críticas que dieron lugar a que desde hace alrededor de 20 años se debata la reforma al federalismo alemán.³³ La reunificación de Alemania agrega dos elementos a ese debate. El primero es que las difíciles decisiones que se requirieron para llevarla a cabo fueron sin embargo aprobadas en épocas de mayorías divergentes en la composición del *Bundestag* y del *Bundesrat*; el segundo es que la incorporación de los nuevos *Länder* de Alemania oriental modificó la composición homogénea de la República Federal y acrecentó la importancia de los intereses locales por encima de los intereses partidistas.

Sin profundizar más en estos aspectos, se puede pasar ya a la descripción de lo que constituye la reciente reforma, teniendo presente entonces que en términos generales, las críticas al federalismo alemán, si bien en ocasiones exageradas, se refieren

³⁰ *Ibidem*, p. 142.

³¹ Existe también la tesis contraria defendida principalmente por Karl Fromme, quien sostenía que empíricamente no puede demostrarse que el *Bundesrat* haya sido en la época de los setenta un órgano de bloqueo. Véase Fromme, Karl Friedrich, *Gesetzgebung im Widerstreit. Wer beherrscht den Bundesrat? Die Kontroverse 1969-1976* [Proceso legislativo en conflicto. ¿Quién domina el *Bundesrat*? La controversia 1969-1976], 2a. ed., Stuttgart, Verlag Bonn Aktuell, 1979.

³² “La fuerte posición del gobierno federal en la determinación de la agenda y la alta cuota de aprobación de sus proyectos legislativos no dicen mucho sobre el real margen de maniobra del gobierno federal. El gobierno federal frecuentemente tiene que adaptar sus proyectos a las preferencias de la mayoría opositora en el *Bundesrat* o renunciar a proyectos que no han podido ser consensados...” Wachendorfer-Schmidt, Ute, *op. cit.*, nota 16, p. 52.

³³ 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; Thaysen, citado por Nohlen, *op. cit.*, nota 4, pp. 14 y 15. Sin embargo, prácticamente ninguna pudo realizarse.

a una parálisis que parece aquejar a la República Federal de Alemania, incapaz de llevar a cabo las profundas reformas institucionales económicas, laborales, sociales, etcétera, que la misma precisa para hacer frente a los nuevos retos derivados de los paralelos procesos de reunificación interna, por un lado, y ampliación europea y globalización por otro.³⁴

III. EL CONTENIDO DE LA REFORMA: UN SISTEMA DE DECISIONES CONJUNTAS ATENUADO

En el marco de las críticas señaladas, el *Bundestag* y el *Bundesrat* conformaron en octubre de 2003 una comisión conjunta³⁵ para la modernización del orden federal. La comisión tuvo la tarea de elaborar propuestas³⁶ para mejorar la capacidad de negociación y decisión entre Federación y *Länder*, regular más claramente las responsabilidades políticas y aumentar la utilidad, oportunidad y eficiencia en el cumplimiento de las tareas públicas. Con ese objetivo se debieron analizar prioritariamente: 1) la distribución de competencias legislativas entre la Federación y los *Länder*; 2) las competencias y participación de los *Länder* en la aprobación de la legislación federal, y 3) las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*.³⁷ Para ello debió considerarse tanto el desarrollo de la Unión Europea como la situación de los municipios.³⁸

La comisión concluyó formalmente sus trabajos sin un acuerdo el 17 de diciembre de 2004, pero los esfuerzos para lograr la reforma continuaron por parte de los dos presidentes de la comisión. Aunque en aquel momento

³⁴ Arroyo Gil, Antonio, *El federalismo alemán en la encrucijada. Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 151.

³⁵ La comisión estuvo integrada por 16 miembros del *Bundesrat*, 16 miembros del *Bundestag*, 4 miembros consejeros del gobierno federal, con derecho a voz y propuesta, pero sin derecho a voto, 6 miembros de los *Landtage* (parlamentos locales) igualmente, con derecho a voz y propuesta, pero sin derecho a voto, 3 invitados de las asociaciones de municipios con derecho a voz y a propuesta, pero sin derecho a voto, 12 expertos, con derecho a voz, pero sin derecho a propuesta y voto. Estuvo presidida por dos presidentes. Véase al respecto www.bundesrat.de.

³⁶ Para una revisión completa del trabajo y de las propuestas de la comisión, véase Arroyo Gil, Antonio, *op. cit.*, nota 34.

³⁷ Es importante considerar que la reforma se planteó en dos etapas: *Föderalismusreform I*, que fue la que concluyó con su aprobación en septiembre de 2006. *Föderalismusreform II*, todavía pendiente. En esta última se incluirán las reformas relativas a las relaciones financieras entre la Federación, los *Länder* y los municipios. Para ello, la llamada *Föderalismuskommision II* sesionó por primera vez el 8 de marzo de 2007. Véase www.bundesrat.de.

³⁸ www.bundesrat.de.

no fue posible aprobarla, sí hubo acuerdos previos que en general serían después ratificados formalmente con la reforma a la Ley Fundamental. La reforma al federalismo formó parte entonces del convenio que conformó la gran coalición entre la CDU-CSU y el SPD a finales de 2005.³⁹

*Descripción de la reforma.*⁴⁰ La reforma modifica 25 artículos de la Ley Fundamental. Aquí se describen sobre todo los que tienen relación con la distribución de facultades legislativas.⁴¹ La descripción es ejemplificativa y no exhaustiva.

En el artículo 72 se acota el ámbito del ejercicio de las facultades legislativas concurrentes por parte de la Federación que tiene como fundamento la equivalencia de las condiciones de vida en todo el territorio federal o la unidad jurídica o económica en interés general. Antes de la reforma, el artículo 72 (2) establecía: “La Federación tiene en este ámbito [de las facultades concurrentes] la facultad legislativa, cuando y en la medida en que la creación de condiciones de vida equivalentes en todo el territorio federal o la unidad jurídica o económica en interés general requiera una regulación federal”.

La frase “La Federación tiene en este ámbito la facultad legislativa” es sustituida por: “En los ámbitos del artículo 74 párrafo 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19 a, 20, 22, 25 y 26 tiene la Federación la facultad legislativa”.

Determinadas materias que antes correspondían a la legislación marco derogada, fueron transferidas a la legislación concurrente. En esas materias, se otorga a los *Länder* (párrafo 3) la facultad de legislar y desviarse de la ley

³⁹ Es decir, la coalición que integró el gobierno encabezado por Angela Merkel conformada por los dos grandes partidos, CDU-CSU y SPD. CDU es la abreviatura para *Christlich Demokratische Union* [Unión Demócrata Cristiana]. CSU abrevia *Christlich Soziale Union* [Unión Social Cristiana]. SPD significa *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* [Partido Social Demócrata de Alemania]. Para una descripción detallada de esos acuerdos véase Arroyo Gil, Antonio, *op. cit.*, nota 34, pp. 146-150.

⁴⁰ Esta descripción es una traducción propia que toma como fuente el texto en alemán publicado el 31 de agosto de 2006 en el *Bundesgesetzblatt Jahrgang*, 2006, Teil, parte I, núm. 41.

⁴¹ También se reformaron otros artículos: 1) *Reformas relativas a la capital*. Al artículo 22 se le agrega el siguiente párrafo: “La capital de la República Federal de Alemania es Berlín. La representación del Estado es tarea de la Federación. Los detalles serán regulados por ley federal”. 2) *Reformas relativas a la relación con la Unión Europea*. Artículo 23, 6, 1. Cuando el punto esencial de la competencia legislativa exclusiva de los *Länder* concierna al ámbito de la formación escolar, de la cultura o de la radiodifusión, el ejercicio de los derechos que competen a la República Federal de Alemania como Estado miembro de la Unión Europea será transferido de la Federación a un representante de los *Länder* designado por el *Bundesrat*. En el artículo 33 quinto párrafo se incluyen las palabras “La regulación del servicio público se establecerá y se continuará desarrollando tomando en cuenta los principios del servicio público de carrera”.

federal, en caso de que la Federación ya haya hecho uso de su facultad legislativa. Se trata de 1) la cacería (sin el derecho de licencia de cacería); 2) la protección de la naturaleza y el cuidado del paisaje (sin el principio general de la protección de la naturaleza, el derecho de protección de las especies o la protección de la naturaleza del mar); 3) la distribución del suelo; 4) la ordenación del territorio; 5) el régimen hidráulico (sin la regulación relativa a sustancias o instalaciones); 6) la admisión en las universidades y la conclusión de los estudios universitarios (antes establecido en el número 1 del artículo 75 —derogado— como los principios generales de la enseñanza superior).

Leyes federales sobre estas materias entrarán en vigor al menos seis meses después de su publicación, a menos que sea prevista otra cosa con aprobación del *Bundesrat*.

En el artículo 73 relativo a las facultades legislativas exclusivas de la Federación se agregan diversas materias. Así, en el número 3 se adicionan a las facultades de la Federación la de legislar en materia de empadronamiento y documentos de identidad. Estas materias correspondían a la legislación marco del artículo 75 derogado.

La protección de los bienes culturales contra su sustracción al extranjero, que también correspondía a la legislación marco, pasa a ser facultad exclusiva de la Federación (número 5a).

Fue adicionado un número 9a que establece la facultad legislativa exclusiva de la Federación para la protección frente a peligros del terrorismo internacional a través de la oficina de la policía criminal federal, en casos en los que se presente un peligro que trascienda a los *Länder*, la facultad de la oficina de policía del *Land* no sea evidente o la máxima autoridad del *Land* lo solicite.

Se agregan los números 12, 13 y 14 para establecer como facultades exclusivas de la Federación facultades que antes eran concurrentes. Así, en el número 12, el derecho de posesión de armas y explosivos. En el 13, el sustento de lisiados de guerra, de los deudos de guerra y la asistencia para los antiguos prisioneros de guerra. En el 14, la generación y uso de energía nuclear con fines pacíficos, la construcción y funcionamiento de plantas con ese objetivo, la protección contra peligros que se producen por la liberación de energía nuclear o a través de los rayos ionizados, y la eliminación de materiales radiactivos.

Se agrega un segundo párrafo que establece que las leyes previstas de los números 1 al 9 a requieren de la aprobación del *Bundesrat*.

Del artículo 74 que establece las materias relativas a la legislación concurrente se elimina en el número 1 la facultad de legislar con respecto a la ejecución de las penas. Lo que significa que esa facultad pasa a ser facultad exclusiva de los *Länder*, al no estar prevista en otra disposición. Esto es así, porque según establece el artículo 70 (1), los *Länder* tienen la facultad legislativa, en tanto la Ley Fundamental no otorgue esa facultad a la Federación.

En el mismo número del artículo 74, en lo relativo a la facultad en materia de procedimiento judicial se agrega: sin la competencia de regulación sobre la detención para investigar *Untersuchungshaftvollzug*, por lo que esto último también pasa a ser competencia exclusiva de los *Länder*.

En el número 3 se elimina la regulación del derecho de reunión, dejando sólo el de asociación. Con ello, la regulación del derecho de reunión pasa a ser facultad exclusiva de los *Länder*.

El número 4a que establecía el derecho sobre armas y explosivos es derogado, pasando a las facultades exclusivas de la Federación, como ya se señaló.

El número 7 referido a la previsión pública se agrega (sin la competencia de regulación sobre los albergues asistenciales para adultos [*Heimrecht*]), por lo que si esta materia no está prevista como facultad de la Federación, entonces pasa a ser facultad exclusiva de los *Länder*.

El número 10 es derogado, y lo que regulaba, como ya se mencionó, pasa a las materias exclusivas de la Federación: el sustento de lisiados de guerra, de los deudos de guerra y la asistencia para los antiguos prisioneros de guerra.

En el número 11, que se refiere a la legislación en materia de economía (minería, industria, energía, artesanado, pequeña industria, comercio, régimen bancario y bursátil, seguros de derecho privado), se agrega la disposición: “sin el derecho sobre el horario de cierre de negocios, restaurantes, salas de juegos, exposición de personas, de ferias, de exposiciones y de mercados”. Por ello, la regulación del horario de cierre pasa a ser competencia exclusiva de los *Länder*.

El número 11 a relativo a la energía atómica se deroga. Sus disposiciones pasan a ser materia de legislación exclusiva de la Federación, como ya también se mencionó.

En el número 17 relativo al fomento de la producción agrícola, ganadera y forestal, se agrega (sin el derecho de concentración parcelaria), por lo que este último pasa a ser materia exclusiva de los *Länder*.

En el número 18 relativo a las transacciones inmobiliarias se agrega “urbanas”, el derecho del suelo (sin el derecho de cuota por aprovechamiento) y el derecho de subsidio a la vivienda, el derecho a la ayuda por deudas en la vejez (*Altschuldenhilferecht*), el derecho al apoyo para la construcción de viviendas (*Wohnungsbauprämienrecht*) y el derecho de asentamientos mineros (*Bergmannssiedlungsrecht*).

El número 19. Medidas contra enfermedades que constituyan un peligro público o que sean transmisibles en personas y animales. Asimismo, admisión de profesiones médicas y asistencia social para adultos discapacitados, las terapias respectivas, así como el derecho de farmacias, de medicamentos, de productos medicinales, remedios estupefacientes y tóxicos.

En el número 22 relativo a las carreteras se agregó, además de la distribución de las tarifas, el pago. El número 24 se reformó como sigue: la economía de los residuos, el mantenimiento de la pureza del aire, la protección contra el ruido (sin incluir el ruido producido por conductas humanas o animales).

En el número 26 se sustituyeron los términos “inseminación artificial en seres humanos”, por los de “apoyo médico para la procreación de la vida humana”, las palabras “y tejidos” por “tejidos y células”.

Después del número 26 se agregaron los números 27 al 33 con las siguientes materias:

27. El estatus legal y obligaciones de los funcionarios de los *Länder*, municipios y otras entidades de derecho público, así como de los jueces en los *Länder* con excepción de la carrera, salario y previsión. 28. La cacería; 29. La protección de la naturaleza y el cuidado del paisaje; 30. La división del suelo; 31. El ordenamiento territorial; 32. El régimen hidráulico; 33. La admisión en las universidades y la conclusión de los estudios universitarios.

Los artículos 74 a y 75 se derogan. El artículo 74 a establecía lo relativo a la extensión de legislación concurrente a la remuneración y previsión del servicio público. De este artículo se desprendía un gran número de leyes que requerían la aprobación del *Bundesrat*, por lo que su derogación es un medio para reducir el número de leyes que requieren de su aprobación. El artículo 75 se refería a las leyes marco o de base.

El artículo 84 se reformó como sigue: Cuando los *Länder* ejecuten las leyes federales como competencia propia, entonces regularán la organización de las autoridades y los procedimientos administrativos. Cuando las leyes federales establezcan algo distinto, los *Länder* podrán establecer normas divergentes a las regulaciones federales. Si un *Land* estableció una regulación distinta, entrarán en vigor en ese *Land* disposiciones federales posteriores

relativas a esa regulación sobre la organización de las autoridades y los procedimientos administrativos al menos seis meses después de su entrada en vigencia, en tanto no se disponga otra cosa con aprobación del *Bundesrat*. Son aplicables en lo conducente las disposiciones de los artículos 72, párrafo 3 frase 3. En casos de excepción la Federación puede regular, debido a necesidades especiales de acuerdo a reglas únicas federales el procedimiento administrativo, sin posibilidad de desvío por parte de los *Länder*. Estas leyes requieren la aprobación del *Bundesrat*.

El artículo 91 a se modificó como sigue: en el párrafo primero se derogó el número 1 que establecía la tarea común de ampliación y construcción de universidades con inclusión de clínicas universitarias.

El párrafo segundo fue modificado como sigue: “a través de ley federal que requiere aprobación del *Bundesrat* se precisará la regulación de las tareas comunes, así como las particularidades de la coordinación” (antes de la reforma decía: “por ley federal que requiere aprobación del *Bundesrat* se precisará la regulación de las tareas comunes. La ley deberá contener los principios generales para su cumplimiento”).

Los párrafos 3 y 5 fueron derogados. Estos párrafos establecían que (párrafo 3) la ley establecería disposiciones sobre los procedimientos y organización para la planeación marco o básica conjunta. La inclusión de un proyecto en el plan marco requería de la aprobación del *Land*, en cuyo territorio dicho plan debería llevarse a cabo. El párrafo 5 establecía que debería informarse al gobierno federal y al *Bundesrat* sobre la ejecución de las tareas comunes.

El artículo 91 b fue reformado como sigue:

Artículo 91b (1) Federación y *Länder* pueden cooperar en virtud de convenios, en casos de significado suprarregional en el apoyo de: 1. Instituciones y proyectos de investigación científica, fuera de las universidades; 2. Proyectos de ciencia e investigación en universidades; 3. Edificaciones para la investigación en las universidades incluidos utensilios de investigación (*Großgeräten*). Los convenios previstos en la frase 1 número 2 requieren de la aprobación de todos los *Länder*. (2) Federación y *Länder* pueden cooperar en virtud de convenios para la verificación de la capacidad de rendimiento de la enseñanza en la comparación internacional y sus relativos reportes y recomendaciones. (3) La distribución de los costos será regulada en el convenio correspondiente.

El artículo 98 (3) fue modificado como sigue: el régimen legal de los jueces se establecerá por una ley local especial, en tanto el artículo 74 párrafo 27 no disponga otra cosa.

El artículo 104 a fue modificado como sigue: a) párrafo 3 frase 3 fue derogado. b) Párrafo 4 quedó redactado de la siguiente manera:

(4) Leyes federales, que fundamenten las obligaciones de los *Länder* por rendimiento financiero, prestaciones por valor monetario o prestaciones similares frente a terceros y sean ejecutadas por los *Länder* como asunto propio o de acuerdo con el párrafo 3 segunda frase por encargo de la Federación, requieren de la aprobación del *Bundesrat*, cuando los gastos que de ello se originen sean asumidos por los *Länder*.

Se añade un párrafo número 6: Federación y *Länder* asumen de acuerdo con sus atribuciones nacionales y distribución de competencias, los gravámenes ocasionados por una contravención de obligaciones supranacionales o de derecho internacional de Alemania. En casos de correcciones financieras relativas a la Unión Europea que se extiendan más allá de un *Land*, la Federación y los *Länder* asumen esos gravámenes en una relación de 15 a 85. La totalidad de los *Länder* asume en estos casos solidariamente 35% de la totalidad de los gravámenes en lo que corresponda a una fórmula general; 50% de la totalidad de los gravámenes es asumido por los *Länder* que ocasionaron esas cargas, de manera proporcional al correspondiente monto de recursos recibidos. Los detalles serán regulados por una ley que requiere del consentimiento del *Bundesrat*.

Se añade un artículo 104 b (1) La Federación puede otorgar a los *Länder* y a los municipios (asociaciones de municipios), en tanto esta Ley Fundamental le otorgue facultad legislativa, ayuda financiera para inversiones de especial significación, que: 1. Se requiera para la protección contra una perturbación del equilibrio macroeconómico, o 2. Para el equilibrio de la capacidad económica en el territorio federal, o 3. Para el apoyo del crecimiento económico. (2) La reglamentación de estas disposiciones, especialmente las formas de las inversiones susceptibles de ser apoyadas, se realizará mediante ley federal que requiere de la aprobación del *Bundesrat*, o con fundamento en la ley de presupuesto federal a través de convenio administrativo. Los recursos se otorgan a un plazo determinado y su utilización será revisada periódicamente. Las ayudas financieras se estructurarán con contribuciones de vencimiento anual. (3) El *Bundestag*, el gobierno federal y el *Bundesrat* podrán requerir información sobre la ejecución de las medidas y de las mejoras alcanzadas.

El artículo 107 párrafo 1 cuarta frase fue reformado como sigue: la participación de los *Länder* en los ingresos provenientes del Impuesto al Valor Agregado se fija de acuerdo al número de habitantes; para una parte no superior a la cuarta parte de esa participación de los *Länder*, pueden preverse a través de ley federal que requiere la aprobación del *Bundesrat*, partes adicio-

nales para los *Länder*, cuyos ingresos de los impuestos locales, del impuesto sobre la renta y del impuesto de corporaciones por habitante, se encuentre abajo del promedio de los *Länder*. En el caso del impuesto sobre la adquisición de bienes inmuebles se incluirá la capacidad contributiva.

Después del artículo 109 párrafo 4 se agrega un párrafo 5: Las obligaciones de la República Federal de Alemania provenientes de las Actas de la Comunidad Europea con fundamento en el artículo 104 del Tratado que crea la Comunidad Europea, para el cumplimiento de la disciplina fiscal, deben cumplirse de manera conjunta por la Federación y los *Länder*. Sanciones de la Comunidad Europea serán asumidas por la Federación y los *Länder* en una relación de 65 a 35. La totalidad de los *Länder* asumirá solidariamente 35% de los gravámenes que correspondan a los *Länder* en correspondencia con su número de habitantes; 65% de los gravámenes que correspondan a los *Länder* son asumidos por éstos en correspondencia con su contribución a su causación. La reglamentación de estas disposiciones será establecida mediante ley federal que requiere del consentimiento del *Bundesrat*.

La entrada en vigor de las reformas está prevista de manera gradual con modificaciones a los artículos 125 a, 125 b, 125 c y 143 c.

En síntesis: la reforma no sustituye el sistema de decisiones conjuntas sino que lo atenúa. Con la reforma se da marcha atrás a esa evolución de concentración legislativa en el aumento del número de leyes federales que requieren además de la aprobación del *Bundestag*, del consentimiento del *Bundesrat*; es decir, que son decididas de manera conjunta por la Federación y los *Länder*. En este sentido, la reforma restringe la facultad legislativa de la Federación en las materias concurrentes; aumenta el número de materias de la legislación exclusiva de la Federación, deroga las disposiciones relativas a la legislación marco, deroga la tarea común de ampliación y construcción de universidades con clínicas universitarias y otorga a los *Länder* la facultad de desviarse de la legislación federal en determinadas materias, disminuyendo el número de leyes que requieren la aprobación del *Bundesrat*. Es decir, aumenta los ámbitos en los que la Federación y los *Länder* pueden legislar o ejecutar de manera separada.

IV. LA POSIBILIDAD DE APRENDIZAJE DEL FEDERALISMO ALEMÁN EN GENERAL

El primer aspecto a considerar para analizar las posibilidades y los límites de aprendizaje consiste en precisar posibles ámbitos en los que el federalis-

mo mexicano podría tomar en cuenta experiencias del federalismo alemán. En este sentido es posible distinguir dos niveles: uno académico, referido a la investigación sobre el federalismo y otro de consultoría política o diseño institucional. En el primero, puede resultar muy útil tomar en cuenta el gran desarrollo de la investigación sobre el federalismo en Alemania, no solamente desde la perspectiva del derecho constitucional, sino también de otras disciplinas, como la ciencia política. En el nivel académico, sin embargo, es ya necesario distinguir enfoques que conectan el ámbito académico con el nivel operativo (diseño institucional), y señalar que no todo enfoque es adecuado para analizar la posibilidad del traslado de experiencias de un país a otro.

El estudio dominante del federalismo por parte del derecho constitucional en México tiene el riesgo de partir de un enfoque predominantemente normativo del estudio del federalismo que 1) con una argumentación lógica abstracta considere que un modelo de federalismo es mejor que otro con independencia de tiempo y espacio, 2) que toma la caracterización del federalismo alemán de abstracciones generalizadas de su funcionamiento, 3) pero que sostiene la posibilidad de la reproducción de esos efectos que se atribuyen de manera abstracta al modelo del federalismo alemán, mediante la copia de la redacción de normas jurídicas que constituyen sólo uno de los factores causales de los efectos expresados de manera abstracta y general mediante la descripción del modelo alemán.

Un enfoque distinto denominado histórico-empírico⁴² consideraría que de la posibilidad de conocer, discutir y tomar partido aparentemente de manera ilimitada por uno u otro modelo de federalismo, no se sigue la posibilidad automática de trasladar esos planteamientos teórico normativos que una vez traducidos viajan de manera ilimitada de un país a otro, a un plano empírico en el que 1) los problemas a solucionar son diferentes a las dificultades que enfrenta el federalismo alemán, 2) el contexto que acompaña el funcionamiento de las instituciones en Alemania y que proporciona factores causales al funcionamiento del federalismo en aquel país no puede ser trasladado mediante una reforma a México, y 3) independientemente de lo anterior, son finalmente los actores políticos y no los expertos los que deciden las reformas.

⁴² Véase Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, en Zilla, Claudia (ed.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, véase Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado: la relevancia del contexto en el análisis institucional*, editado e introducido por Richard Ortiz Ortiz, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006; Nohlen, Dieter, *Instituciones políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo*, Buenos Aires, Rubinzal y Asociado, 2007.

Una vez consideradas esas posibles dificultades para el aprendizaje y utilización de las experiencias del federalismo alemán, se puede hacer mención a las posibilidades. Para ello es útil la comparación heurística, es decir, el contraste del federalismo alemán con el mexicano que puede ayudar a observar al federalismo mexicano desde otra perspectiva y detectar problemas o virtudes del federalismo mexicano, que sin esa comparación no se detectarían, o no se reconocerían con tanta claridad. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que el diagnóstico debe realizarse de acuerdo a parámetros propios.

En el ámbito de la solución, una vez que fue definido el problema que se quiere resolver,⁴³ es necesario buscar qué soluciones existen. Si se considera que la experiencia internacional puede proporcionar alguna solución, entonces, 1) ver cuál es la solución (o alternativa) a considerar y precisar en qué consiste (¿se refiere la solución a un problema similar?); 2) distinguir entre causa y efecto. En cuanto al efecto, qué efecto se quiere reproducir (por ejemplo descentralización) y cuál es la causa de ese efecto (el diseño institucional u otros factores). Por último, 3) discernir si se puede reproducir esa causa.

El conocimiento del objeto del que se quiere aprender. Si la solución o alternativa a considerar se encuentra en el federalismo alemán, entonces se requiere primeramente conocerlo. Por razones de su idioma,⁴⁴ pero también por la complejidad de su sistema, ello ocasiona que muchas de las versiones que se conocen sobre el federalismo alemán sean sólo aproximaciones. El conoci-

⁴³ En el ámbito de la consultoría política se pueden plantear las siguientes preguntas: ¿dónde radica el problema? ¿Qué soluciones alternativas institucionales existen? ¿Cuál podría ajustarse al caso concreto? ¿Qué solución es viable, realizable políticamente? *Cfr.* Nohlen, Dieter y Zilla, Claudia, “*Institutional Design*”, en Nohlen, Dieter *et. al.*, *Diccionario...*, *op. cit.*, nota 15, p. 731.

⁴⁴ “La elaboración científica de conceptos y teorías tiene una estrecha relación con el lenguaje y la cultura, tanto porque las posibilidades de elaboración teórica y conceptual de cada idioma pueden influir en la precisión misma del trabajo científico, como porque ella no puede estar ajena al contexto y a la cultura política en el que los fenómenos políticos y el propio lenguaje se han desarrollado. En este sentido es importante destacar la diferencia en las posibilidades de conceptualización existente en la lengua alemana y en castellano, y las dificultades que representa la traducción de conceptos científicos del alemán al español. Mientras que en alemán es posible representar con una sola palabra un concepto, es decir, toda una concepción o idea sobre determinado fenómeno, en español requerimos generalmente más de una palabra e incluso una frase para referirnos al mismo concepto expresado en alemán con un solo término”. Ortiz Ortiz, Richard y Reynoso Núñez, José, “Las herramientas esenciales de la ciencia política: un diccionario politológico para Hispanoamérica” (reseña), *Revista de Ciencia Política*, Santiago, vol. 26, núm. 1, 2006, p. 245.

miento de la traducción de las normas relativas al federalismo dice sólo una parte de lo que es el federalismo alemán. Por ejemplo, no existe ninguna disposición expresa que señale que sólo la Federación tiene facultades legislativas. Como se ha observado con la descripción de la reforma, la facultad legislativa corresponde en principio a los *Länder*, si no hay una disposición en la Ley Fundamental que establezca lo contrario, por ejemplo a través de las listas de materias que corresponden de manera exclusiva a la Federación, o las listas de materias concurrentes.

Sin embargo, cuando se describe la distribución de facultades en el federalismo alemán se dice que en ese sistema la Federación legisla y los *Länder* administran. Se trata de una abstracción del resultado de la evolución ya descrita, en la que la Federación ha hecho uso de sus facultades legislativas concurrentes y ha dejado muy pocas o prácticamente ninguna a la facultad legislativa de los *Länder*. Este es sólo un ejemplo para destacar que un procedimiento para conocer al federalismo alemán que se base exclusivamente en su Ley Fundamental, dice muy poco sobre la realidad del federalismo alemán. Dieter Nohlen señala al respecto que

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 [señala Nohlen]— en su calidad normativa como configuración ideal a ser imitada.⁴⁵

Otro argumento para mostrar que el conocimiento de la Ley Fundamental alemana no es suficiente para conocer el funcionamiento del federalismo alemán se encuentra en que fenómenos aparentemente similares tienen distinto significado en uno y otro país. Así, en el contexto alemán la centralización legislativa tiene un significado distinto a la centralización legislativa en el contexto mexicano.⁴⁶ La centralización legislativa en Alemania tiene su razón de ser en la forma de distribución de facultades entre ambos niveles, que requiere tener una legislación uniforme para lograr la

⁴⁵ Nohlen, 2005, *op. cit.*, nota 4, p. 2.

⁴⁶ Este aspecto lo destaca también Serna de la Garza, José María, “La lógica centralizadora del sistema federal mexicano”, en Valadés, Diego y Serna de la Garza, José María (coords.), *Federalismo y regionalismo*, *cit.*, nota 4, p. 553. Véase también del mismo autor, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 87 y ss.

equivalencia de las condiciones de vida, principio rector del federalismo alemán, pero además se ve compensada con la participación de los ejecutivos de los *Länder* en su aprobación a través del *Bundesrat* (lo que no significa ausencia de críticas), esto puede ser expresado de la siguiente forma: unidad en la legislación, diversidad en la decisión. En México, sin embargo, la centralización legislativa tiene una connotación *a priori* negativa porque se relaciona con la época de partido único. Este tema se tratará más adelante, lo que se destaca por ahora es el distinto significado de los fenómenos que dificulta conocer con precisión si las soluciones buscadas se refieren a los problemas que se intentan resolver.

La causa del efecto que se quiere reproducir. De lo anterior se deriva que la copia de la redacción de un texto de la Ley Fundamental alemana no es suficiente para reproducir en otro país los efectos que se adjudican al modelo de federalismo alemán. Diversos factores contextuales tienen un papel causal muy importante en su funcionamiento. Muchos efectos que se observan en el funcionamiento del federalismo alemán, no son sólo efecto del diseño institucional. Acontecen en su ámbito, pero no es claro que sólo sean causados por ese diseño. El diseño institucional que establece la Ley Fundamental alemana es sólo uno de los factores, que junto con los diferentes factores contextuales determinan el funcionamiento del federalismo alemán. Dicho funcionamiento depende, por ejemplo

del tamaño territorial del Estado, de las metas variables asociadas con el mismo, de la homogeneidad o heterogeneidad social, es decir, la diversidad sociocultural y de las disparidades socioeconómicas de la sociedad en su base. 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.⁴⁷

La posibilidad de que la causa del efecto que se quiere reproducir sea trasladada y funcione como tal en un contexto diferente. Si se quisiera reproducir esos efectos en el federalismo mexicano, sería necesario definir cuáles efectos son causados por el diseño institucional y cuáles por otros factores, lo que evidentemente es muy difícil. El aparente buen funcionamiento de estas instituciones en Alemania es sólo una débil muestra de que esa misma institución funcionaría bien en un contexto diferente.⁴⁸ Es necesario distinguir el diseño institucional federal, de los efectos que ese diseño ocasiona. Distinguir, por ejem-

⁴⁷ Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 4, p. 1.

⁴⁸ Véase Nohlen 2005, *op. cit.*, nota 42.

plo, un diseño institucional federal descentralizado, de un funcionamiento descentralizado del federalismo.

Por lo anterior, la copia de modelos de un país a otro no es posible. Debe considerarse que las instituciones son importantes, pero relativas.⁴⁹ Esto significa que las instituciones no existen aisladas de otros factores, que causan efectos también sobre los mismos fenómenos que lo hacen las instituciones. Esta es una de las limitaciones que enfrenta el traslado de instituciones de un país a otro. La forma como estos factores se desarrollan en Alemania es propia de la cultura política alemana y evidentemente no es posible, ni se busca, trasladarlos a México mediante una reforma. Las circunstancias que acompañan a las instituciones del federalismo alemán no pueden ser reproducidas mediante una reforma en México. A estas limitaciones de reproducir las causas de los efectos buscados se puede agregar que el diseño institucional no es el resultado de un diseño puramente técnico, propuesto por los expertos, sino un resultado de las negociaciones entre los actores políticos que deciden las reformas, “las reformas no resultan del tablero de dibujo, sino del proceso histórico”.⁵⁰

V. LA POSIBILIDAD DE APRENDIZAJE DE LA REFORMA EN PARTICULAR

Más allá de analizar cada uno de los detalles de la reforma, se pondrá el acento en las posibilidades de aprendizaje para el federalismo en México en lo relativo a la dirección de la reforma; es decir, la atenuación del sistema de decisiones conjuntas. Considerando los elementos del análisis aplicados en los apartados anteriores el problema se puede plantear de la siguiente manera: ¿puede desprenderse alguna experiencia útil para nuestro federalismo del hecho de que con esa reforma en Alemania se busque acotar el fuerte sistema de decisiones conjuntas (denominado también federalismo cooperativo), cuando en opinión de diversos autores⁵¹ el sistema federal mexicano ha tomado algunos elementos del federalismo cooperativo alemán?

Si bien la reforma no puede marcar de manera automática una tendencia a otros países, porque obedece al contexto propio de Alemania, sí hay un aspecto que puede destacarse derivado de la comparación heurística. Si la reforma atenúa el alto grado de cooperación obligatoria (decisiones o tareas

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ Krennerich y Lauga, citados por Nohlen, D., *op. cit.*, nota 42, p. 103.

⁵¹ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 6, p. 251.

conjuntas) para agilizar la toma de decisiones y la eficiencia en la ejecución de las tareas públicas en el federalismo, entonces no puede pasarse por alto que si el proceso de federalización en México quiere tomar algunos de los elementos del modelo alemán, se debiera analizar las razones por las que el modelo a seguir ha sido modificado.

La motivación básica para atenuar el sistema de decisiones conjuntas ha sido que ese sistema, sobre todo en un contexto de integración partidista divergente entre los órganos que toman las decisiones o realizan las tareas públicas, puede dificultar la toma de decisiones, ocasionar que ésta sea muy lenta, restringir el contenido de las reformas al mínimo indispensable e incluso originar bloqueos. La situación actual del federalismo en México muestra un incremento en el número de leyes generales (leyes de coordinación), que según algunos autores sería el indicador del cual se desprende un cambio de dirección en el federalismo mexicano hacia un federalismo de tipo cooperativo “como el alemán”.⁵² Pero además del aumento de la cooperación a través del sistema de las leyes generales, es importante considerar también, en otro ámbito, el cambio de dirección en la integración partidista de los órganos federales y estatales.

La consolidación de la existencia de gobernadores de distintos partidos, y la pertenencia del titular del Ejecutivo federal a un partido opositor al de la mayoría de los gobernadores, está llevando en los hechos a un federalismo en el que los gobernadores están aumentando su participación, aún sin necesidad de reformas constitucionales, como lo muestra el surgimiento de la Conago y su cada vez más activa participación en los asuntos concernientes al nivel federal. Esto agrega un elemento nuevo al diagnóstico sobre el federalismo mexicano previo a la existencia de elecciones competitivas, que se basaba en la concentración absoluta de todos los cargos ejecutivos (presidente y gobernadores) en un solo partido. En dicho diagnóstico, de manera general, el problema prioritario del federalismo mexicano era precisamente la centralización en la Federación debido, entre otras cosas, a la ausencia de competencia partidista en el federalismo.

El surgimiento de la competencia partidista en el federalismo puede fungir como uno de los factores para contrarrestar la centralización en el federalismo. Pero el papel de promotor de la federalización que hasta ahora ha tenido la competencia partidista puede cambiar en el corto o mediano plazo. Si bien es deseable que los gobernadores tengan participación en las decisiones federales, es necesario considerar que el federalismo participativo

⁵² *Idem.*

tiene dos facetas: por un lado, la participación misma; por otro, el aumento de participantes en la toma de decisiones.⁵³ Por ello, una reforma que tienda a aumentar sin reservas⁵⁴ el trabajo conjunto entre la Federación y los Estados pudiera llegar a ser en el mediano o largo plazo un factor que dificultara la toma de decisiones.

Para el diseño institucional del federalismo mexicano, la dinámica partidista es un factor a tomar en cuenta. Debe preverse que la diferente manifestación de esta variable puede influir en un funcionamiento diferente del federalismo. La implementación de más elementos cooperativos al federalismo, o el aumento de decisiones que requieran el consentimiento tanto de la Federación como de los estados puede tener consecuencias en dos sentidos. Por una parte, en el sentido del federalismo participativo que incrementa la participación de los estados en la toma de decisiones a nivel federal y que puede contribuir al fomento de la función diferenciadora del federalismo; por otra, la pérdida de autonomía tanto de la Federación como de los estados por la disminución del ámbito de toma de decisiones individuales.

Desde otro punto de vista, en relación con la dinámica partidista, la necesidad de cooperación, de trabajo conjunto de gobernantes que pertenecen a diferentes partidos puede dificultar la toma de decisiones, por la entrada en juego de manera directa y con mayor intensidad de los intereses partidistas. Por tanto, debe preverse que el diseño institucional persiga un equilibrio entre participación de los estados y posibilidad de toma de decisiones en un contexto de integración partidista diferente entre la Federación y los estados, y evitar en lo posible que determinadas combinaciones de factores ocasionen bloqueos en la toma de decisiones. La reforma al federalismo alemán responde a circunstancias propias, pero puede constituir un indicio para analizar con mayor profundidad qué sucede en el ámbito de la

⁵³ En el lenguaje de Tsebelis, el aumento del número de *vetoplayers* o jugadores de veto, es decir, “de actores individuales o colectivos cuya aprobación es necesaria para una transformación del *status quo*, independientemente del tipo de sistema de gobierno” Zohlnhöfer, Reimut “Jugador de veto/Teoría de los jugadores de veto”, Nohlen, Dieter *et. al.*, *Diccionario...*, *op. cit.*, nota 15, t. 2, p. 789. Véase Tsebelis, George, *Veto Players. How Political Institutions work*, Princeton, New Jersey, Russell sage Foundation New York, Princeton University Press, 2002.

⁵⁴ Véase Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 6, p. 250. “La tendencia hacia un federalismo de tipo cooperativo es muy plausible y se debe apoyar sin ningún género de duda; lo que resulta a estas alturas indispensable es que el poder reformador de la Constitución sea consciente de esa tendencia y adopte las medidas complementarias que le garanticen plena viabilidad y contribuyan a aminorar los posibles conflictos que pueden surgir de su implementación...”.

relación entre la integración partidista de los gobiernos federal y locales y el funcionamiento del federalismo en México.⁵⁵

Algunos aspectos concretos de la reforma. La disminución del número de leyes que requieren la aprobación del *Bundesrat* permite destacar un aspecto poco analizado que puede verse con gran claridad a la luz de una comparación heurística. Para el caso de México, no es claro que exista, de manera formal, participación por parte de los gobiernos de los estados en el proceso de toma de decisiones a nivel federal. No es claro que el Senado represente a los estados, ni por su fórmula de integración, ni por sus funciones. La participación directa de órganos locales en las decisiones federales se restringe a la participación de las legislaturas de los estados en la aprobación de las reformas constitucionales. Este contraste permite destacar que en relación con la participación de los órganos de gobierno de los Estados en la toma de decisiones a nivel federal, el diseño institucional federal en México se encuentra al otro extremo de lo previsto en ese ámbito en el federalismo alemán.

En primer lugar, debe precisarse que la participación del *Bundesrat* en la aprobación de gran parte de la legislación federal significa la participación de los ejecutivos de los *Länder* y no de los parlamentos, lo que implica también que las reformas constitucionales, al requerir la aprobación del *Bundesrat*, integrado por los ejecutivos de los *Länder* o sus representantes, están siendo aprobadas por ellos. Esto es claramente diferente con lo que sucede en México, donde las reformas constitucionales requieren la aprobación de las legislaturas de los estados, no de los ejecutivos. La Conago está supliendo en los hechos esta ausencia de representación. Se trata de una carencia importante que, sin embargo, debiera ser resuelta de acuerdo con un diseño institucional dentro de la propia tradición mexicana del Senado, y no, como parte de la literatura sostiene,⁵⁶ con la copia del *Bundesrat* alemán, que significaría un cambio extremo que no parece tener factibilidad.

⁵⁵ En este sentido, vale la pena destacar lo que señaló el gobernador de Michoacán, Lazaro Cárdenas Batel (PRD): “El país necesita reformar y fortalecer sus instituciones para que la pluralidad política no se convierta en sinónimo de parálisis y para que existan espacios en los que las opiniones encontradas se expresen” (*Mural*, 25 de octubre de 2006).

⁵⁶ Así, José Carbonell sostiene que “El Senado debe reestructurarse persiguiendo esta finalidad: recuperar su carácter de representante del pacto federal. Por ello, se propone reformarlo en un sentido similar al *Bundesrat* alemán...”, Carbonell, José, “Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México. Cerrando el círculo”, Serna de la Garza, José María (coord.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 35.

Como se desprende de lo expuesto, un cambio al modelo del *Bundesrat* significaría que una gran parte de la legislación federal —además de las reformas constitucionales— requirieran la aprobación de un cuerpo legislativo integrado por los gobernadores de los estados o sus representantes. Si a los intereses locales que representa cada gobernador se le agregan los intereses partidistas, se puede entonces observar cómo sólo en un sistema con un alto grado de civismo en la política⁵⁷ y con una cultura política caracterizada por el consenso puede funcionar tal sistema. La reforma que disminuye el número de leyes que requieren de la aprobación del *Bundesrat* en Alemania, es una muestra de las dificultades que una fuerte participación de los ejecutivos puede representar.

En relación con el traslado de facultades legislativas a los *Länder*, lo que se puede destacar aquí es que con el traslado se disminuye parcialmente la centralización legislativa en la Federación. Ello es, sin embargo, en compensación precisamente de la pérdida de participación del *Bundesrat*, en la aprobación de la legislación federal. Pero, por otra parte, también se trasladan facultades legislativas al ámbito exclusivo de la Federación. Ello permite destacar el diferente significado que tiene la centralización legislativa en Alemania y en México.

No significa lo mismo centralización legislativa en un sistema federal que compensa la centralización legislativa con la participación de los estados en la aprobación de un gran número de las leyes federales, que la centralización en el federalismo mexicano, en donde tiene una connotación *a priori* negativa porque se relaciona con la época de partido único. Si el problema que se busca resolver es el de la centralización de competencias legislativas, la solución no se puede encontrar de manera directa en el federalismo cooperativo alemán, que precisamente se caracteriza por esa centralización (sin perder de vista el distinto significado que tiene).

Otro aspecto a considerar son las materias concretas que se transfieren a los *Länder*. Las materias de que se trata corresponden a la tradición alemana, distinta a la tradición en México y, por otra parte, son el resultado de las negociaciones entre la Federación y los *Länder*, por tanto no existe un criterio técnico general aplicable. No es generalizable a México la decisión

⁵⁷ Véase Nohlen, Dieter, “Civildad/Civismo”, en Nohlen, Dieter *et al.*, *Diccionario...*, *op. cit.*, nota 15, pp. 204 y 205. Allí se destaca que estos conceptos designan un estilo de conducta política consistente en las buenas maneras, la cortesía y el respeto tanto frente a los aliados como a los opositores políticos.

política tomada en Alemania, respecto al reparto de materias entre la Federación y los *Länder*.

Como puede observarse, los problemas que intentó resolver la reforma en Alemania son distintos a los problemas que enfrenta el federalismo mexicano, y cuando aparentemente se refieren al mismo problema, ese problema tiene distinto significado. La posibilidad de aprendizaje debe ser considerada de manera diferenciada, como se expone a continuación.

VI. CONCLUSIONES: DE UN PLANTEAMIENTO UNIDIMENSIONAL A UN PLANTEAMIENTO MULTIDIMENSIONAL

Hasta ahora, el planteamiento o diagnóstico que destaca en el proceso de federalización en México es generalmente unidimensional. Esto significa que se concentra en el problema de la centralización legislativa vertical de facultades en favor de la Federación y en perjuicio de los estados. El distinto significado que tiene la centralización legislativa en el federalismo alemán fundamentada (aunque acotada con la reforma) en el principio de la equivalencia de las condiciones de vida mediante leyes uniformes sobre determinados temas en todo el territorio federal, pero aprobadas, no sólo por la Federación sino también por los ejecutivos de los *Länder* a través del *Bundesrat* muestra: 1) la existencia de más de una función a ser cumplida en el federalismo; 2) la diferenciación entre los principios o funciones rectores en el federalismo y los medios para llevarlos a cabo (por ejemplo, diferenciación entre unidad en el resultado pero diversidad en la decisión), es decir, muestra un planteamiento multidimensional.

1) Además de la necesidad de la descentralización legislativa en algunos aspectos, que sería un medio para llevar a cabo una de las funciones del federalismo —la tendencia centrífuga dirigida a destacar las particularidades y diferentes necesidades de los distintos componentes de la Federación— el contraste con el federalismo en Alemania muestra que la centralización legislativa en la Federación es un medio para llevar a cabo la tendencia centrípeta, es decir, la equivalencia en las condiciones de vida en todo el territorio federal,⁵⁸ para lo que se requiere uniformidad en la legislación.

⁵⁸ La diferencia en las condiciones de vida en el territorio federal en México es sin duda un aspecto que debiera ser analizado con mayor detenimiento. Son evidentes las diferencias de desarrollo, por ejemplo entre Nuevo León y el Distrito Federal, por un lado, y Chiapas y Oaxaca, por otro.

2) Sin embargo, en el federalismo alemán se distingue entre los principios o funciones y los medios para llevarlos a cabo. La uniformidad de las leyes no significa necesariamente centralización en la facultad para aprobarlas. Se trata de una relación de medio a fin. No se debe confundir el medio con el fin, el diseño del medio puede flexibilizarse de acuerdo con las necesidades concretas.

Se debería transitar entonces de un planteamiento o diagnóstico unidimensional que considera sólo (o prioritariamente) la función diferenciadora del federalismo, a un planteamiento multidimensional, cuyo planteamiento o diagnóstico considere diferenciadamente los distintos aspectos involucrados en el problema: en el nivel de los fines del federalismo, las tendencias centrífugas pero también centrípetas,⁵⁹ en el nivel de los medios, la inclusión de los mecanismos que puedan dar solución al fin que se considere necesario priorizar, pero con una perspectiva diferenciada, sin dejar de considerar que la priorización en un aspecto puede ocasionar el descuido de otro.

El planteamiento multidimensional y multicausal que originó la reforma en Alemania nos muestra que vale investigar con mayor acuciosidad cuáles son realmente, en su funcionamiento, las características del federalismo en México, más allá de lo que establece la Constitución. Es necesario actualizar la afirmación convencional que ubica el fenómeno de la centralización casi exclusivamente en el ámbito legislativo y explorar otros ámbitos en los que se presenta tal centralización. Por otra parte, debe considerarse que una de las causas de la centralización, la concentración de todos los cargos ejecutivos y la mayoría de los legislativos en un solo partido, ya no existe: la divergencia en la integración partidista puede fomentar el funcionamiento del federalismo en la Constitución material, pero por otra parte, la existencia de pluralidad en la integración de esos cargos, añade un nuevo elemento de posible conflicto motivado en las naturales diferencias partidistas.

⁵⁹ Ciertamente hay federalismos que tienden más a una u otra tendencia; sin embargo ambas tendencias están presentes en mayor o menor medida en cada sistema federal.