

**El centro de gobierno en Alemania entre:  
*Kanzlerdemokratie y Konsensusdemokratie***

Mario Kölling <sup>1</sup>

**I. Introducción**

En las últimas décadas, en los países de Europa y de América Latina se ha registrado un aumento del rol de los centros de gobierno, entendiendo por tales las oficinas que apoyan directamente la labor de los jefes de gobierno, en los procesos políticos, debilitando al mismo tiempo el poder de actores colectivos, como los parlamentos. Esta tendencia no es solo una característica de regímenes presidenciales, sino que puede ser constatada también en sistemas parlamentarios.

Hay diferentes perspectivas académicas a la hora de centrar el análisis en el rol de los centros de gobierno y cómo estos núcleos institucionales se han desarrollado y han evolucionado durante las últimas décadas. En el análisis del caso alemán se puede diferenciar entre dos enfoques. Por un lado un enfoque afirmativo, en el sentido de que los recursos, la expertise y la posición de la Cancillería en la organización gubernamental alemana han incrementado gradualmente, lo que se refleja en una mayor capacidad de iniciativa de la Cancillería en el proceso político. Pero por otro lado, hay diferentes estudios que definen el proceso político de la RFA por una alta descentralización, una compleja estructura jerárquica de comités ministeriales, donde intervienen una multitud de actores tanto a nivel horizontal y vertical y donde la Cancillería asume tradicionalmente “solo” una función importante de coordinación y conciliación de las diferentes posiciones existentes (Kerremans, 2000; Wessels; Maurer, 2001; Bulmer, et al., 2001). No obstante también en esta última perspectiva se confirma

---

<sup>1</sup> Profesor Ayudante en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) e Investigador, Fundación Manuel Giménez Abad

una evolución gradual de los recursos y capacidades de la Cancillería ante la creciente complejidad de los procesos políticos.

Ambas perspectivas tienen su justificación y evidencia empírica. A lo largo de la reciente historia de la República Federal, diferentes variables endógenas y exógenas determinaron la evolución del rol y de las funciones de la Cancillería hacia un lado (actor político proactivo) o hacia otro (órgano de coordinar y conciliar).

En la primera parte de este texto se va a analizar la evolución del centro de gobierno en Alemania, desde el gobierno de Konrad Adenauer (1949-1963) hasta el gobierno de Ángela Merkel (desde 2005). En segundo lugar, se pretende analizar el marco formal de la posición de la Cancillería y analizar los diferentes factores formales e informales además de endógenos y exógenos que determinaron una concentración del poder en el centro de gobierno, determinando la actuación de la Cancillería como actor proactivo en el proceso político o cuando el centro de gobierno se centraba más bien en labores de coordinación. Antes de entrar en el análisis, se presentan algunas características de la llamada *Kanzlerdemokratie*, que incluye en un momento temprano del sistema político de la RFA y contrario a los objetivos de los aliados de una descentralización del poder, el germen del centro de gobierno.

## **II. Breve análisis del concepto de la *Kanzlerdemokratie*.**

El término de la *Kanzlerdemokratie* se ha utilizado ampliamente para caracterizar el rol del centro de gobierno en diferentes países democráticos y especialmente para definir el sistema político alemán de los años cincuenta. La “democracia de canciller” se caracteriza por el dominio del Canciller y del centro de gobierno, que apoya directamente la labor de coordinación e iniciativa política del canciller, sobre el gabinete y los socios de coalición. Esta concepción se interpreta también como sinónimo de un gobierno eficaz y estable. En relación al caso de la RFA, Sartori menciona entre los factores que explican la rápida concentración del poder por a) la prohibición de partidos opuestos al sistema; b) la *Sperrklausel*: barrera del sistema electoral alemán, que impone a los partidos la necesidad de obtener un mínimo de 5% de votos para entrar en el *Bundestag* y 3) el veto constructivo de censura, según el cual,

un Canciller no puede ser destituido por un voto en el parlamento a menos de que se haya designado a su sucesor. (Sartori, 2001)

Además, y parcialmente como consecuencia de los argumentos enraizados en el marco constitucional, se ha conceptualizado la *Kanzlerdemokratie* con los siguientes elementos:

(1) la prevalencia política del Canciller en el gabinete y en el proceso de toma de decisiones tiene el apoyo firme de su gabinete y de su partido,

(2) la personalización del debate y de la campaña política donde el prestigio del Canciller es indispensable para el éxito del gobierno.

(3) el control del partido en el gobierno por el Canciller;

(4) las posiciones contrapuestas entre el gobierno y la oposición;

(5) la primacía de la política exterior y un rol destacado del Canciller en esta política (Niclaß 1988: 67-8).

La concurrencia de estos factores ha producido una disminución de la influencia del resto de las fuerzas políticas, los demás órganos del gobierno y de la institución parlamentaria en el proceso político. Además, estos factores favorecieron la creciente importancia de la administración ejecutiva de la Cancillería, que, desde los años cincuenta del siglo pasado, ha acumulado suficientes recursos que permitieron el incremento en el rol de la coordinación política y la gestión de procesos políticos por parte del Canciller.

Aunque la *Kanzlerdemokratie* no puede ser considerada de forma idéntica que el concepto del Presidencialismo, sí en algunos aspectos existen factores similares. Como indica Lijphart, la *Kanzlerdemokratie* no se halla lejos del sistema presidencial (Lijphart 1990).

En la historia de la República Federal se pueden detectar diferentes fases. Principalmente, durante los 14 años del gobierno de Adenauer se manifestó el estilo de la *Kanzlerdemokratie* (Niclauss, 2015). Desde los años setenta del siglo pasado, el debate académico introduce otros términos para caracterizar el sistema político de la RFA: *Parteiendemokratie*, democracia de partidos, (Schmidtke, 2001); *Koordinationsdemokratie*, democracia de coordinación (Jäger, 1988); Lijhardt introduce el término *Konsensusdemokratie* (Lijhardt, 1999), y Scharpf considera el sistema político alemán como una democracia negociada (Scharpf 2000). Estos términos se refieren a un estilo político que se centra en bases más amplias para el proceso de

deliberación y toma de decisiones muy diferentes a la llamada *Kanzlerdemokratie*. No obstante en todos los conceptos se considera el importante rol del centro de gobierno como administración ejecutiva, sea en la coordinación, en su función de buscar el consenso, p.e. entre los diferentes socios de coalición, o como árbitro privilegiado en la negociación política.

### **III. La posición del Canciller en el sistema político alemán**

El rol del centro de gobierno en el proceso político de Alemania está estrechamente relacionado con la posición del Canciller en el sistema político alemán. La Ley Fundamental (GG) de la República Federal Alemana contiene tres principios básicos enmarcados en el artículo 65 GG, que se consideran fundamentales para el análisis de la organización y evolución del centro de gobierno en Alemania. Según el artículo 65 GG, el Canciller federal determina y asume la responsabilidad de las directrices de la política: *Richtlinienkompetenz*. La *Richtlinienkompetenz* ofrece al Canciller un rol excepcional, un espacio de maniobra que todos los Cancilleres aprovecharon en su política (Bulmer, et.al., 1998:27). Esta importante competencia constitucional se ve limitada cuando en gobiernos de coalición los socios de la coalición consiguen el derecho de veto en determinadas materias, p.e. a través del tratado de coalición (Tsebelis 2002). No obstante, el Canciller puede considerar también una política pública o iniciativa de reforma, de manera informal como *Chefsache* para indicar su interés especial en la dirección de la materia.

Conforme al art. 65 GG el Canciller tiene también la responsabilidad de la organización del gobierno; que le permite determinar la dinámica del mismo. En este sentido, el Canciller establece las competencias de cada ministerio, puede crear ministerios o fusionarlos y es competente para la revocación de nombramiento de ministros con aprobación del Presidente.

Este margen de competencia se ve limitado por consideraciones en las negociaciones del tratado de coalición o por preferencias partidistas. Tradicionalmente los socios en la coalición se aseguran determinados ministerios y deciden de forma autónoma sobre las personas que ocupan los mismos.

La Ley Fundamental (art. 65 GG) contiene también, el *Kollegialprinzip* (principio colegial) que determina la igualdad de cada uno de los miembros del gobierno a la hora

de tomar decisiones y prevé la integración de los ministerios en un ‘colegio’ para prevenir conflictos. Siguiendo el principio de colegialidad, el Canciller y los ministros deben decidir juntos sobre asuntos de importancia para la política general. En caso de desacuerdo, sin embargo, el Canciller es *primus inter pares*. Es decir, si no hay acuerdo entre los ministros, el Canciller debe reconciliar. El Consejo de Ministros, finalmente, tiene que decidir por mayoría de votos.

La Ley Fundamental (art. 65 GG) reconoce también el llamado *Ressortprinzip*, que concede a cada ministro independencia para dirigir su ministerio y establecen sus posiciones independientemente. En este sentido, el Canciller no puede intervenir en las competencias de los ministros. Al mismo tiempo los ministros deben tomar sus decisiones dentro de las directrices generales definidas por el Canciller. Dentro de este marco los ministros pueden conseguir una posición fuerte a través de su propia agenda, de una publicidad activa sobre sus iniciativas y del respaldo en los actores parlamentarios y no parlamentarios. Especialmente en gobiernos de coalición, los ministros aprovechan este marco para perseguir los objetivos de sus partidos. (Andeweg 2000; Hallerberg 2000; Thies 2001; Carroll; Cox 2012).

No existe una referencias específica a las funciones de la Cancillería, sin embargo los principios contenidos en el artículo 65 GG –implican una tarea de coordinación horizontal por parte de la cancillería para la prevenir conflictos entre los ministerios en cuestiones materiales o en conflictos entre los socios de la coalición.

Finalmente la creciente implicación del *Bundesrat* en procesos legislativos ha ido reduciendo en el pasado, de manera importante, el control del partido en el gobierno sobre el proceso legislativo y, consecutivamente ha provocado una mayor necesidad de coordinación por parte de la Cancillería, también en lo que se refiere a la vertiente vertical del proceso político (Peters, 2003).

#### **IV. Estructura y funciones del *Bundeskanzleramt* (Cancillería federal)**

La Cancillería, como la mayoría de los ministerios federales, no está mencionada en la ley fundamental. Su función se basa en la posición constitucional del Canciller y como

se ha mencionado anteriormente, su competencia de determinar la estructura del gobierno, conforme al art. 65 GG. Según el reglamento presupuestario del Canciller, la Cancillería tiene la función de apoyar al Canciller en el ejercicio de sus tareas además de informarle sobre todos los asuntos políticos en general y del trabajo de los ministerios federales. La Cancillería prepara las decisiones del Canciller y supervisa su implementación. También asume las tareas administrativas del Canciller. Tanto por su función de coordinador como la de recopilación de información, los correspondientes departamentos de la Cancillería mantienen un contacto permanente con los ministerios.

En relación a la estructura, los departamentos de la Cancillería reflejan la estructura ministerial a través de *Spiegelreferate* (unidades espejo) del gobierno. Estas unidades no solo mejoran la coordinación sino que permiten también el seguimiento de diferentes debates que se llevan a cabo en los ministerios (Fleischer, 2011a). En concreto la Cancillería cuenta actualmente con seis departamentos:

1. Política interior y legal
2. Política exterior, seguridad y desarrollo
3. Política social, sanitaria, mercado de trabajo, infraestructuras y de sociedad
4. Política económica y financiera
5. Política europea
6. Servicio de inteligencia y coordinación de los servicios de inteligencia

Estos departamentos, considerados como secretarías de estado, tienen por un lado una clara orientación sectorial (p.e política social, sanitaria, mercado de trabajo, infraestructuras y de sociedad) pero, por otro, tienen también una orientación transversal (p.e. la política europea).

Los directores de los diferentes departamentos son considerados los asesores directos del Canciller en las correspondientes materias. Como subraya Fleischer, los directores, mantienen un contacto permanente con los secretarios de estado de los diferentes ministerios de manera informal y se coordinan en sus actuaciones. Según las prioridades de la agenda se crean grupos de trabajo *ad hoc* de alto nivel para temas transversales de la actualidad o de prioridad para el Canciller, que apoyan la formulación de las iniciativas políticas propias del Canciller. El personal se selecciona principalmente por razones de expertise tanto en lo que se refiere a los conocimientos especializados como desde una perspectiva generalista. Se aplica el principio de rotación entre los ministerios

de origen y la Cancillería y a lo largo del tiempo se han constatado cambios en el porcentaje de los funcionarios en relación a su procedencia. Mientras durante los años ochenta en la Cancillería predominaban funcionarios procedentes del Ministerio de Empleo y Trabajo, durante los años noventa, y como resultado del proceso de integración europea, aumentaron los funcionarios procedentes del Ministerio de Hacienda. Desde la segunda mitad de los noventa se puede detectar también un incremento de diplomáticos de carrera en la Cancillería. Relacionado con estas tendencias y conforme a las prioridades de los Cancilleres, se puede observar un incremento o descenso de los recursos de los diferentes departamentos (Fleischer, 2011b:68).

Además de los departamentos, la Cancillería cuenta con la información del servicio federal de inteligencia (*BND*) y la expertise de la *Stiftung Wissenschaft und Politik*. (Fundación de Ciencia y Política)<sup>2</sup> También se han creado diferentes mecanismos organizativos permanentes y *ad hoc* para la planificación estratégica que apoyan al Canciller en la definición y articulación de sus propias iniciativas, conforme a las diferentes prioridades de los Cancilleres.

Desde los años cincuenta del siglo pasado, la Cancillería ha asumido tareas que por diferentes razones no podían ser asignadas a los diferentes ministerios (ya sea por razones políticas o competenciales). Especialmente durante los gobiernos de Adenauer, la Cancillería asumió la coordinación de la política exterior, también la remilitarización fue preparada desde la Cancillería, cuando de manera oficial, el gobierno alemán no tenía estas competencias. Ambas materias, la política exterior y defensa, fueron trasladadas tras los acuerdos con los aliados en la segunda mitad de los cincuenta a los nuevos ministerios correspondientes. Otro ejemplo de la asignación de tareas impropias se encuentra en el gobierno de Gerhard Schröder (1998-2005) cuando se nombró un ministro de estado para la cultura en la Cancillería aunque las competencias en esta materia son exclusivas de los Länder.

El jefe de la Cancillería posee rango de Secretario de Estado (*Staatssekretär*) o de ministro federal (*Bundesminister*) y, además de con los ministerios, representa una

---

<sup>2</sup> El Instituto alemán de política y seguridad internacional de la Fundación ciencia y política (SWP) es una institución de investigación, que asesora al parlamento y al gobierno central alemán en todas las materias relativas a política internacional y de seguridad sobre la base de su propia investigación aplicada. El instituto cuenta con 140 empleados permanentes. El SWP cuenta con financiamiento del estado central y de aportes de terceros provenientes de instituciones de fomento a la investigación alemanas y extranjeras.

función especial en la relación del Canciller con el parlamento, los *Länder*, la sociedad civil, los socios de coalición y su propio partido. Pero la función principal del jefe de la Cancillería es servir de apoyo al Canciller en las actividades de gobierno. También es el coordinador de los servicios de inteligencia, al mismo tiempo asume en el gabinete de la Canciller Merkel la posición del Ministro federal para asuntos especiales.

Durante las últimas décadas, el *Bundeskanzleramt* se desarrolló desde una unidad de apoyo bastante rudimentaria a un centro del poder ejecutivo. Desde las 120 personas que trabajaron en la Cancillería durante los gobiernos de Konrad Adenauer (1949-1963), el personal alcanzó cerca de 500 funcionarios a finales de 1990 hasta llegar en el año 2015 a las 615 personas que trabajan en la sede de Berlín, más las 30 personas que trabajan en el *Palais Schaumburg* en Bonn.

A diferencia de la estructura jerárquica de los ministerios, existe en la Cancillería, sobre todo hasta los años noventa por su dimensión más reducida, una estructura menos jerárquica que en la administración ministerial y una interrelación muy directa entre los niveles de los departamentos y entre ellos. No obstante, el aumento del personal ha reducido también esta flexibilidad. Desde los noventa se puede confirmar un incremento del personal en la Cancillería. Resulta importante subrayar que gran parte del personal elegido se realiza en base a su expertise y la vinculación con un ministerio, sin que este deba tener necesariamente raíces en las estructuras del partido del gobierno (Poguntke, 2009), lo que refuerza por un lado la capacidad gestora de la Cancillería y la continuidad en el trabajo.

## **V - La evolución de los centros de gobierno ¿de la *Kanzlerdemokratie* a una democracia presidencial o presidencialista?**

La historia alemana está marcada por un cambio constante entre las tendencias de centralización y descentralización. Estas diferentes etapas se plasman también en el desarrollo del centro de gobierno.

Tras la Segunda Guerra Mundial, una idea principal de los aliados fue una descentralización del proceso de toma de decisiones en Alemania, tanto de forma vertical como horizontal. Sin embargo, ya el primer Canciller de la República Federal,

Konrad Adenauer, asumió un papel destacado en la política alemana durante los años de la posguerra con un estilo que se caracterizó desde entonces como *Kanzlerdemokratie*.

El sistema, que se instaló durante los años sesenta ofrece una imagen contaría (Niclauss, 1999). Especialmente durante la primera gran coalición (1966 - 1969) se aprecia un cambio importante en la función y posición de la Cancillería frente a otros actores. El Canciller Kurt Georg Kiesinger (1966–1969) fue forzado a centrar sus energías en la coordinación de los dos socios de coalición y por ello debió asumir un estilo de gobierno más cooperativo. Desde la década de los sesenta, la coordinación política se caracteriza por una alta descentralización, una compleja estructura jerárquica de comités, donde intervienen una multitud de actores tanto del nivel federal como regional. En este sentido, la llamada *Kanzlerdemokratie* se convirtió en una democracia de negociación cooperativa: *kooperative Verhandlungsdemokratie*. No obstante, la gran coalición y la labor del mediador fortalecieron también a la Cancillería, no solo ante los diferentes ministerios sino también ante los socios de coalición. Por esta situación surge la denominación para la Cancillería del *wandelnder Vermittlungsausschuss* (comisión de conciliación móvil).

Tras la gran coalición, los gobiernos de Willy Brandt (1969-1974) y Helmut Schmidt (1974-1982) representan de nuevo un crecimiento del centro de gobierno con características propias de la *Kanzlerdemokratie*. Especialmente las reformas de la Cancillería en el gobierno Brandt se llevaron a cabo en un contexto de una política proactiva orientada a la planificación central. Un ejemplo de ello fue el aumento del personal de 250 a 400 personas y la ampliación de tres departamentos a los cinco, orientados a los ministerios sectoriales. El objetivo era mejorar la coordinación y planificación de las iniciativas políticas de los ministerios. A pesar de que la resistencia en los ministerios ante este intento de centralización prevaleció, la estructura se mantuvo hasta finales de los años noventa.

Helmut Kohl (1982 - 1998) se diferenció de su predecesor socialdemócrata Schmidt por su indiscutible liderazgo de su partido (la Unión Demócrata Cristiana: CDU). En este sentido, Kohl centralizó también la función de la coordinación del partido en la Cancillería. Cuando Wolfgang Schäuble fue nombrado Jefe de la Cancillería comenzó también una reforma con el fin de coordinar más estrechamente los ministerios (incluso los que ocupaba el socio de coalición), y de utilizar la Cancillería como instrumento

político, especialmente en los asuntos europeos, y como instrumento de contacto con los medios de comunicación. Bajo el gobierno de Kohl, la Cancillería aumentó su personal dedicado a los asuntos europeos superando las capacidades del Ministerio de Exteriores en esta materia, lo que permitió al Canciller Kohl dirigir personalmente un equipo competente formado por estrechos colaboradores en las negociaciones dentro del Consejo Europeo. Durante este tiempo, el departamento para asuntos internacionales de la Cancillería, bajo la dirección de Joachim Bitterlich, fue calificado como el “segundo Ministerio de Exteriores”. Además se reorientó el departamento de planificación creado por los gobiernos anteriores a las relaciones con los medios de comunicación (Fleischer, 2011b:69).

Un paso importante fue el cambio desde la República de Bonn a la República de Berlín. El mandato del Canciller Gerhard Schröder se considera como evidencia de la presidencialización de la política alemana, lo cual - a diferencia de la *Kanzlerdemokratie* - se refleja también en el incremento del poder de la Cancillería. (Poguntke, 2015) De nuevo, las reformas de la Cancillería que se llevaron a cabo tras las elecciones de 1998, fortalecieron la dirección y los mecanismos de planificación de las iniciativas políticas de los ministerios por parte de la Cancillería. Además desde 1998 los intentos de la Cancillería de instrumentalizar la politización de la administración ministerial fueron más marcados que en periodos legislativos anteriores. Ejemplo de la centralización fue que la Cancillería asumió la representación del gobierno en la cumbre mundial de economía, hasta entonces responsabilidad del Ministerio de Finanzas, o el rol de la Cancillería en los asuntos europeos que llevó a conflictos con el Ministerio de Asuntos Exteriores. Finalmente, la Cancillería incorporó expertos externos en las tareas de la definición de iniciativas políticas (especialmente para la Agenda 2011). Además, durante el gobierno de Schröder, la Cancillería amplió su marco de competencias, incorporando un ministro de estado para el desarrollo económico de Alemania del Este, se nombró un responsable especial para las relaciones con Francia y se designó un ministro de estado para la cultura.

En 2005, después de largas negociaciones para establecer la segunda gran coalición, se observó un rol de la Cancillería similar al de la primera gran coalición, concentrado principalmente en la función de coordinación. Este perfil se ha mantenido también en la tercera gran coalición (2013-2017).

## **VI. Variables explicativas del desarrollo del centro de gobierno**

Durante los últimos lustros, la Cancillería se ha convertido en un centro de gobierno que impulsa una política proactiva, ya sea a través de una ampliación de sus recursos como a través de mecanismos de coordinación forzada (Korte, 2000). Diferentes estudios demuestran la interrelación entre la organización de la Cancillería y su impacto en la toma de decisiones. A continuación se pretenden sistematizar las diferentes variables que determinaron esta evolución de la Cancillería.

### **a. Variables Endógenas**

#### *Sistema de partidos:*

En relación al sistema de partidos y su organización interna, existen diferentes factores que permiten explicar el desarrollo del centro de gobierno en la RFA. Especialmente la concentración del sistema de partidos políticos desde las primeras elecciones en la República Federal (1949), favoreció la concentración de poder en el Canciller y el interés en crear un centro administrativo en la Cancillería para “independizarse” de la organización del partido. A ello hay que añadir que el gran interés mediático y, el fuerte respaldo de la figura del Canciller en la opinión pública general que redujo el impacto del partido. Durante los diferentes gobiernos y con una intensidad distinta, el mandato del líder ya no se basaba en el partido. En lugar de ello, los Cancilleres buscaban mandatos personalizados sin pasar por sus partidos y apelar directamente al público en general que, como consecuencia, favorecía el aumento de los recursos de la Cancillería para gestionar su propia agenda de manera rápida y flexible en los diferentes temas sectoriales (Niedermayer, 2000: 203).

#### *Coaliciones*

Anteriormente se han mencionado diferentes factores en relación a la influencia de las coaliciones de gobierno en el desarrollo del centro de gobierno. A nivel federal existe una larga tradición de gobiernos de coalición, pero importantes diferencias en el

equilibrio entre los socios y sus posibilidades de salida (“exit-option”). Las coaliciones asimétricas pueden inducir el desarrollo de centros de gobierno en el sentido de favorecer la concentración del poder en la Cancillería. La autonomía de ministerios liderados por el socio de coalición lleva a que la Cancillería desarrolle iniciativas políticas propias en estas materias (lo que ocurrió por ejemplo durante los gobiernos de Brandt, Kohl y Schröder). Por otro lado, las coaliciones simétricas (coaliciones grandes) obligan a la Cancillería a aumentar su función de coordinar, no solo entre los ministerios sino también entre los socios de la coalición (Kissinger, Merkel).

### *Tipo de política*

Como se ha expuesto anteriormente, los ministerios poseen una amplia autonomía a la hora de establecer sus prioridades dentro de su materia. De hecho, en la práctica política, se considera inapropiado que la Cancillería intervenga en un ministerio o apoye a uno más que otro. La Cancillería funciona en este sentido no como plataforma donde se toman decisiones, sino que tiene el rol de un coordinador administrativo, que solo asume iniciativas propias en situaciones específicas (Fleischer, 2011).

No obstante, la Cancillería ha aumentado su rol más allá de una plataforma en varias políticas, especialmente las transversales y en las competencias de los Länder. En paralelo con la politización de la administración ministerial se observa un impulso de las políticas transversales por parte de la Cancillería que ponen en duda su *Ressortfreiheit* (el principio que no asume ninguna cartera específica). (Fleischer, 2011) Como evidencia de ello se puede nombrar la responsabilidad de la Cancillería desde 2001 para el desarrollo sostenible, desde 2008 de la cultura y medios de comunicación, desde 2014 el representante para migración, refugiados e integración – todas estas materias tienen efectos directos para las competencias de ministerios sectoriales. El aumento de la política activa desde la Cancillería en estos ámbitos interfiere con las responsabilidades ministeriales y convierte a la Cancillería en un actor político que asume tareas parecidas a un ministerio (Jantz; Veit, 2011).

Finalmente, se debe mencionar dos conceptos de las políticas públicas parcialmente opuestos pero que tuvieron como consecuencia un incremento del rol de la Cancillería en los últimos años. En primer lugar el *New Public Management* durante los años

noventa hasta principios del siglo XXI, y la nueva política reguladora (*Regulierungspolitik*) desde el comienzo de la crisis económica. Ambos conceptos políticos llevaron a la necesidad de una mayor coordinación de los actores involucrados. La primera, porque más descentralización requería la necesidad de una mayor coordinación y la segunda por las políticas transversales que a su vez formalizan la necesidad de coordinar.

#### *Debilidad de otros actores.*

En relación a la debilidad de los otros actores, la alta especialización de la Cancillería, y la ventaja informativa, además de la perspectiva supervisora del trabajo de todos los ministerios permiten a la Cancillería asumir una posición destacada. A pesar de la profesionalización del trabajo del *Bundestag* durante los noventa, también se constata una limitación a la hora de ejercer su función de control al gobierno. (Sturm; Pehle, 2005:64). Por otro lado existe una clara separación de poderes vertical y horizontal que limita la concentración del poder en el centro del gobierno. En este sentido el *Bundesrat*, y a través de él, los *Länder*, limitan el centro de gobierno en el proceso legislativo.

#### b. Variables Exógenas

##### *Política europea*

El destacado rol de la política exterior europea ha convertido la superioridad del ejecutivo en un requisito estructural de la política nacional. Inevitablemente, esto concentra más recursos de poder y autonomía en la mano del líder ejecutivo. Además el análisis comparativo subraya que el efecto de la europeización en los partidos políticos nacionales ha fortalecido las élites del partido, especialmente en partidos que ocupan posiciones gubernamentales (Carter; Poguntke de 2010; Ladrech, 2007; Poguntke, 2007).

Se explica también por las necesidades específicas de la política alemana de posguerra que estuvo centrada en cuestiones de política exterior en relación con el estado de Alemania Occidental, en relación a la integración en la “sociedad internacional”

occidental y los primeros pasos en el proceso de la integración europea, como la integración en una alianza de defensa. También la *Ostpolitik* del Canciller Brandt ofreció a la Cancillería la posibilidad de asumir una posición destacada independientemente del rol del ministerio de asuntos exteriores. Bajo el gobierno de Kohl, la política europea fue declarada *Chefsache* – con el correspondiente aumento de recursos para la Cancillería. También durante el gobierno del SPD/los Verdes (1998-2005) se produjeron cambios en la estructura del sistema de decisión y coordinación de la política europea alemana principalmente relacionados con una mayor implicación de la Cancillería en la política europea. El Canciller Schröder consideró la política europea como política interna y se expresó descontento por cómo los intereses nacionales fueron defendidos a nivel europeo por el Ministerio de Exteriores. En este sentido, se reforzó la función de coordinación de la política europea de la Cancillería. También la Canciller Merkel definió la política europea como su prioridad y tras las elecciones de 2005 se mantuvo la estructura de coordinación en la Cancillería para la política europea. Durante la gran coalición entre 2005-2009 la superioridad de la Canciller en la política exterior en general y la política europea se consolidó a través de la concentración de expertise en la Cancillería. La presidencia alemana de la UE en 2007 fue claramente dominada por la Cancillería que seleccionó y determinó las materias principales del semestre.

En este contexto se debe subrayar el cambio del rol de Alemania en la UE y los cambios en la propia UE hacia una mayor inter-gubernamentalidad y a una mayor visibilidad de las políticas de la UE a nivel doméstico.

## **VI.VII Reflexiones finales**

A lo largo de la historia de la República Federal se puede constatar diferentes etapas caracterizadas por una gradual concentración del poder en el centro de gobierno y donde la cancillería impulsó políticas coherentes de gobierno y determinó prioridades políticas y etapas donde predominaba la función de coordinación en la Cancillería.

La Constitución alemana concede al Canciller federal unos poderes considerables a la hora de fijar las grandes líneas políticas, y todos los cancilleres han hecho uso de esos poderes. No obstante, existen grandes diferencias en el “cómo” se han utilizado estos

poderes por parte del Canciller en relación al centro del gobierno. También todos los cancilleres intentaron ampliar su margen de maniobra con reformas específicas de la Cancillería. Pero conforme al contexto, en algunos casos se ha dado evidencia de una re-orientación hacia un rol más proactivo y en otros casos las reformas se orientaron hacia mejoras en las funciones de la Cancillería relacionados con la coordinación y planificación.

Se constata que el marco constitucional limita la ampliación del centro del gobierno. En primer lugar se debe mencionar el *Ressortprinzip*. La formulación e implementación de iniciativas políticas no se llevan a cabo principalmente por el centro del gobierno, sino que forman parte del marco competencial de los diferentes ministerios. Además la Cámara alta, *Bundesrat*, formada por los representantes de los Estados federales, tiene mucha más capacidad de limitar y hasta bloquear iniciativas de gobierno.

Sin duda la Cancillería tiene una ventaja informativa frente a otros actores políticos. Esta ventaja se ha incrementado en los últimos años, por un lado por una implicación mayor de la Cancillería en los asuntos de la política internacional y más concretamente en los asuntos europeos. Pero por otro, por el incremento de las políticas transversales a través de las cuales la Cancillería se ha convertido también en un actor político.

Entre los factores endógenos se deben mencionar las posibilidades que tienen los socios de un gobierno de coalición para vetar iniciativas políticas. El impacto del diseño de la coalición y de la interrelación del Canciller con el partido y la opinión pública ha variado en los diferentes periodos legislativos.

De cara al futuro, se pronostica que las tendencias hacia una especialización de la Cancillería van a aumentar el rol del centro de gobierno. Como tendencia opuesta se considera la fragmentación del sistema de partidos políticos, que diluye el enfrentamiento entre dos bloques, y la necesidad de establecer coaliciones más amplias incrementará también la necesidad de coordinación por parte de la Cancillería.

## **Bibliografía**

Ágh, Attila (1995), La transición hacia la democracia en la Europa Central: un análisis comparativo, en: Revista de Derecho Político, núm. 40.

Bulmer, Simon; Jeffery, Charlie; Paterson, William E. (1998), Deutschlands europäische Diplomatie: Die Entwicklung des regionalen Milieus, en: Weidenfeld, Werner (ed.), Deutsche Europapolitik. Optionen einer wirksamen Interessenvertretung, Bonn: Europa Union Verlag, pp. 11-102.

Bulmer, Simon; Maurer, Andreas; Paterson, William (2001), Das Entscheidungs- und Koordinationssystem deutscher Europapolitik: Hindernis für eine neue Politik. en: Schneider, Heinrich; Jopp, Mathias; Schmalz, Uwe (ed.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Reformen, Bonn: Europa Union Verlag, pp. 231-66.

Fleischer, Julia (2010a), Das Bundeskanzleramt als Protagonist einer Institutionenpolitik? Institutionelle Strategien und exekutive Entscheidungsfindung, en: Bröchler, S. von Blumenthal, J. Regierungskanzlein im politischen Prozess, Wiesbaden: Springer.

Fleischer, Julia (2010b), Steering from the German center: More policy coordination and less policy initiatives, en: Dahlström, Carl/Peters, B. Guy/Pierre, Jon (Eds.): Steering from the Center: Central Government Offices and their Roles in Governing, Toronto: Toronto University Press.

Groß, Jürgen (2000), Das Kanzleramt im Machtgefecht von Bundesregierung, Regierungsparteien und Mehrheitsfraktionen, en: Korte, Karl-Rudolf/Hirscher, Gerhard (ed.): Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik?, München, Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung eV.

Jäger, Wolfgang (1988), von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie, Zeitschrift für Politik, Neue Folge, Vol. 35, No. 1, pp. 15-32.

Jantz, Bastian; Veit, Sylvia (2009), Steuerung von Querschnittspolitik durch das Bundeskanzleramt: Das Beispiel Bürokratieabbau, In: Florack, Martin/Grunden, Timo (ed.): Führung, Steuerung und Koordination zwischen Formalität und Informalität. Wiesbaden: VS Verlag.

Korte, Karl-Rudolf (2000), Veränderte Entscheidungskultur : Politikstile der deutschen Bundeskanzler in: Korte, Karl-Rudolf/Hirscher, Gerhard (Hrsg.): Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik?, München, Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung eV.

Linz, Juan (1994) Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?, en Juan Linz and Arturo Valenzuela. The failure of presidential democracy. Baltimore: Johns Hopkins University Press

Maurer, Andreas; Wessels, Wolfgang (ed.), National Parliaments on the Ways towards Europe: Losers or Latecomers?, Baden-Baden: Nomos, pp. 199-222.

Mertes, M (2000), Führen, Koordinieren, Strippen ziehen: Das Bundeskanzleramt als Kanzlers Amt, en: Korte, Karl-Rudolf/Hirscher, Gerhard (ed.): Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik, München.

Murswieck, Axel (2015), Politische Führung von Bundeskanzlerin Merkel in der christlich-liberalen Koalition, en: Zohlnhöfer, Reimut, Saalfeld, Thomas (Hrsg.) Politik im Schatten der Krise: Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009-2013. Springer.

Niclauss Karlheinz (1999), Bestätigung der Kanzlerdemokratie? Kanzler und Regierungen zwischen Verfassung und politischen Konventionen, en: Aus Politik und Zeitgeschichte B 20/99.

Niclauss, Karlheinz (1988), Kanzlerdemokratie, Stuttgart: Kohlhammer.

Niclauss, Karlheinz (2015), Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Angela Merkel. Springer, Wiesbaden.

Padgett, Stephen (1994), Introduction: Chancellors and the Chancellorship, en: Padgett, ed., Adenauer to Kohl: The Development of the German Chancellorship, Londres: Hurst and Co., pp. 1-43.

Sartori, Giovanni (2001), Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados, 2a. ed., trad. de Roberto Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica.

Scharpf, Fritz W. (2000), Institutions in comparative policy research, en: *Comparative Political Studies*, vol. 33, no. 6/7, pp. 762-790.

Schmidtke, Evelyn (2001), Der Bundeskanzler im Spannungsfeld zwischen Kanzlerdemokratie und Parteiendemokratie: ein Vergleich der Regierungsstile Konrad Adenauers und Helmut Kohls, Tectum.

Schoen, Harald (2015), Gemeinsames Regieren, getrennte Rechnungen en: Zohlnhöfer, Reimut, Saalfeld, Thomas (Hrsg.) Politik im Schatten der Krise: Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009-2013. Springer.

Southern, David (1994), "The Chancellor and the Constitution," en Padgett, (ed.), Adenauer to Kohl: The Development of the German Chancellorship (Londres: Hurst and Co., pp. 1-43.

Sturm, Roland; Pehle, Heinrich (2005), "Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern". En: Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: Opladen.

Torres Muro, Ignacio (2014), Separación de poderes en Iberoamérica y el sur de Europa, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 100, enero-abril, pp. 393-401.

Zolleis, Udo (2015), Auf die Kanzlerin kommt es an, en: Zohlnhöfer, Reimut, Saalfeld, Thomas (ed.) Politik im Schatten der Krise: Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009-2013. Springer.