

INFORME

EL SECTOR EDUCATIVO EN EL FEDERALISMO ALEMÁN Y EN EL CONTEXTO EUROPEO – ENTRE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA CENTRALIZACIÓN: ¿QUO VADIS EN TIEMPOS DEL VIRUS CORONA? ¹

por **Hellmut Wollmann**

Profesor emérito, Humboldt Universität Berlin

Cómo citar este artículo / Citation:

Wollmann, Hellmut (2020):

El sector educativo en el federalismo alemán y en el contexto europeo – entre la descentralización y la centralización:

¿quo vadis en tiempos del virus corona?, en:

Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 20.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM20.0001>

ABSTRACT

The paper discusses changes which Germany's federal system and its distribution of competences, responsibilities and resources between the central/federal and the regional/Länder levels has undergone between the foundation of the Federal Republic in 1949 and the current situation. The guiding question is whether, when and why the development has pointed at decentralization or centralization. The discussion focuses on the education sector (schools, universities) which, in 1949, was given a pronouncedly decentralized constitutional and political status with the legislative, financial and operational responsibilities for the education sector (schools, universities) almost exclusively assigned to the regions (Länder) (and to a lesser degree to the local authorities). In the subsequent developmental stages and moves (constitutional amendments etc.) which are laid out in the paper the education sector experienced a sequence of "centralizing" federal (legislative and financial) interventions. Recently, in 2019, a major federal financial intervention has been inaugurated which is meant to promote the "digitisation" of the school sector and the importance and the impact of which has been heightened by the Corona virus crisis. In conclusion the paper discusses political initiatives and strategies for the regions (Länder) and local authorities to maintain (and also regain) their traditional role in the education sector.

Keywords: Education sector, German federalism; decentralization and centralization; Major financial interventions; Digitalisation, school sector

RESUMEN

En el artículo, se analizan los cambios del sistema federal alemán en relación a la distribución de competencias, desde el establecimiento de la República Federal en 1949 hasta el presente. La pregunta que se plantea es en qué momento y por qué se han desarrollado tendencias hacia una mayor descentralización o centralización. La discusión está focalizada en el sector educativo actual. En 1949 fue asignado un status constitucional y político explícitamente descentralizado debido a las responsabilidades legislativas, financieras y operacionales atribuidas casi exclusivamente a los Länder y (a menor grado) a los gobiernos locales. Desde entonces el sector educativo ha visto intervenciones federales (legislativas y financieras), culminando en 2019, en una intervención financiera federal para fomentar la "digitalización" del sector escolar cuya importancia e impacto se subrayó por la crisis de la COVID-19. En las conclusiones, el artículo discute iniciativas y estrategias de los Länder y de las autoridades locales para mantener (y también recuperar) su papel tradicional en el sector educativo.

Palabras clave: Sector educativo, federalismo alemán; descentralización, centralización; relaciones financieras, digitalización

I. INTRODUCCIÓN

Un sistema educativo y científico de alto rendimiento y competitivo internacionalmente es un requisito indispensable para Alemania, especialmente como país pobre en materias primas, para garantizar la calidad de vida de sus ciudadanos a largo plazo, la competitividad internacional y la capacidad de innovación de su economía y, por lo tanto, su viabilidad futura. A raíz de la pandemia del coronavirus, que también ha afectado a Alemania desde marzo de 2020, esta cuestión está ganando mayor urgencia.

El sistema educativo es un sistema multinivel (Benz 1985, 2004), que está compuesto por el gobierno federal y los Länder, así como dentro de estos últimos de los municipios y que se extiende supranacionalmente por la UE y más allá por las redes de actores internacionales (Hooghe y Marks 2001).

El artículo se centra en la cuestión de si, cómo y cuándo las responsabilidades políticas, legislativas, financieras y operativas y la influencia en el sector educativo en el sistema multinivel federal (y europeo) han cambiado con el tiempo (descentralizando o centralizando) y qué determinantes han sido efectivos. Esto es guiado conceptualmente por un procedimiento “histórico” (longitudinal), en el que, a partir de la situación inicial de la fundación de la República Federal, los cambios y factores influyentes deben observarse en el transcurso del tiempo hasta la actualidad.

En consecuencia, en el apartado introductorio, se describe la distribución de las competencias de los Länder (y dentro de ellos de los municipios), que está configurada por las condiciones históricas de origen de la Ley Fundamental (Grundgesetz, GG). Luego, en la parte principal del ensayo, se rastrea las líneas de desarrollo (“entre la descentralización y la centralización”) y sus determinantes. A continuación, se describe el desarrollo de la educación superior y la política escolar en los Länder. En una sección final, se formulan conclusiones resumidas y consideraciones de reforma. A continuación, la atención se centra principalmente en el sector de la educación superior y el sector de las escuelas (llamadas de educación general).

II. LA SOBERANÍA CULTURAL DE LOS LÄNDER

A diferencia de un “modelo de separación” constitucional en el que (como ejemplo en los Estados Unidos) a las autoridades centrales/nacionales y regionales/subnacionales se les asignan sus propios poderes legislativos y, al mismo tiempo, a cada uno sus propios poderes administrativos para la ejecución de estas tareas, el sistema federal de la República Federal creada en 1949 se basa en un “modelo”, en una división vertical de funciones (y poderes), donde el gobierno federal es en gran medida responsable de la legislación y los Länder son predominantemente responsables de las tareas administrativas, incluida la aplicación de las leyes federales y de las leyes de los Länder (y ahora también las normas por parte de la UE). Dentro de los Länder, la mayoría de las tareas administrativas, con la excepción principalmente del personal docente y la policía, las realizan los municipios (véanse, por ejemplo, Kropp 2011, 15, Kuhlmann & Wollmann 2019, 93). En esta división vertical de funciones típica del sistema federal alemán y en el correspondiente “modelo compuesto” (“*Verbundmodell*”), los patrones de acción de un “federalismo cooperativo” y un “entrelazamiento de políticas” (“*Politikverflechtung*”, Scharpf et al. 1976) son políticos y operativos actuando en “pilares” y redes verticales entre los dos niveles federales.

Por el contrario, el sector educativo se basó originalmente en las condiciones históricas de la Constitución de 1949 como una excepción en el “modelo de separación”, en el que los Länder son responsables tanto de la legislación como de la ejecución de

las tareas. Sin embargo, esta competencia integral de los Länder, que incluye en particular la educación superior y la educación general – llamada “soberanía cultural” (“*Kulturhoheit*”) –, no se menciona explícitamente en la Ley Básica (GG), sino que se deriva constitucional y políticamente de la presunción general de competencia del artículo 30 GG. La “soberanía cultural” de los Länder tiene varias razones históricas (ver Hepp 2006, 242). Por un lado, según una dependencia del sendero (path dependency), en la Constitución de Weimar los Länder tenían una competencia exclusiva en asuntos culturales y, aún más allá en 1871, los Länder individuales incorporaron y conservaron sus respectivos derechos en la formación del “Imperio Bismarck”. Por otra parte, las potencias ocupantes, que después de 1945 tuvieron una influencia decisiva en la formación de la Ley Fundamental, presionaron para que los Länder establecieran una competencia educativa exclusiva para poner fin a cualquier repetición de una *Gleichschaltung* centralista. Por último, es importante que el Consejo Parlamentario (*Parlamentarischer Rat*) que en 1949 se ocupó de la redacción de la Ley Fundamental estuviera compuesto por representantes de los parlamentos de los Länder recién formados y que abogaran por una responsabilidad pronunciada de los Länder, especialmente en el sector de la educación. Significativamente en 1948 (más de un año antes de que la Ley Fundamental entrara en vigor el 19 de mayo de 1949 y, por lo tanto, antes de la fundación de la República Federal de Alemania), los gobiernos de los Länder declararon inmediatamente su intención y su voluntad de tomar la política cultural en sus propias manos. Además en una de sus primeras decisiones el 26 de marzo de 1957, el Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*) reconoció y destacó la gran importancia constitucional de la soberanía cultural de los Länder como el “núcleo de la “estadidad” (“*Eigenstaatlichkeit*”) de los Länder y posteriormente la confirmó en la jurisprudencia establecida.

Al hacer frente a la destrucción sin precedentes y las dificultades sociales causadas por la afluencia de millones de personas desplazadas, que la Guerra Mundial desatada por la Alemania de Hitler había dejado atrás, la Federación, los Länder y los municipios se enfrentaron a las tareas de la reconstrucción en el curso de los años de la posguerra. Así, la Federación hizo un amplio uso de la competencia legislativa concurrente que se le atribuye en la Ley Fundamental (art. 72 GG), cuyas materias legislativas también se ampliaron varias veces. Aunque el artículo 72, párr. 2 GG que establece la “necesidad de establecer condiciones de vida uniformes en el Territorio Federal” se refería a la legislación concurrente como una restricción legislativa del gobierno federal (CF. Sturm 2010, 184), se desarrolló en la discusión política y la práctica una dinámica de un mandato constitucional para establecer “condiciones de vida uniformes en el Territorio Federal”, mediante el cual el Tribunal Constitucional Federal reconoció y aceptó una amplia discreción legislativa de la legislación federal en la aplicación del artículo. Por lo tanto, la legislación concurrente desarrolló una “dinámica de centralización” (Lehmbruch 2002, 101) y lógica unificada (“unitaria”) por medio de la legislación federal, mientras que la legislación de los Länder fue marginada.

Además, la tendencia a “mezclar” y “entrelazar” las competencias en el “modelo compuesto” del sistema federal se vio reforzada en los años cincuenta y especialmente en los años sesenta por el hecho de que el gobierno federal intervino en los campos de acción y competencia de los Länder debido a su poder financiero superior. Esto dio lugar a un “crecimiento salvaje” (“*Wildwuchs*”) de “dotación y gestión de fondos” fuera y sin reglamento constitucional (CF. Kropp 2011, 15, Scharpf 2009, 24) y estructuras de cooperación “entrelazadas”, que son apoyadas por una “financiación mixta” (con la mayor parte del gobierno federal) y “administración mixta” y que cambió las relaciones federal-Länder en una dirección centralizadora.

Las líneas de desarrollo unitarias y centralizadoras que surgieron durante las décadas de 1950 y 1960 fueron descritas como la formación de un “estado federal

unitario” (“*unitarischer Bundesstaat*”, Hesse 1962) o incluso un “estado unitario disfrazado” (“*verkappter Einheitsstaat*”, Abromeit 1992).

III. LÍNEAS DE DESARROLLO Y FASES DEL SECTOR EDUCATIVO EN EL SISTEMA FEDERAL

1. El auge de la reforma en la década de 1960 en el sector educativo

A mediados de la década de 1960, el sector de la educación, que hasta ahora era una reserva exclusiva de los Länder y su “soberanía cultural”, se vio entremezclado entre un debate sobre la reforma del Estado y la sociedad en su conjunto. Esto se desencadenó principalmente por la llamada de alarma publicista de una “catástrofe educativa” (“*Bildungskatastrophe*”, Picht 1964), que trajo el retraso del sistema educativo alemán a la conciencia pública. Luego, en 1965, una llamada a “la educación como derecho civil” (Dahrendorf 1965) causó un revuelo publicista, y en 1968, el publicista Menetkel convocó un “desafío estadounidense” (Servan-Schreiber 1968), por la flagrante ventaja tecnológica e investigación de los Estados Unidos sobre Europa. Además, después de 1967/68, el mundo universitario y con él todo el sector educativo se vieron sacudidos y desafiados por la “revuelta estudiantil”.

En este contexto, se tomaron iniciativas y medidas de reforma de la política educativa que eliminaron la competencia exclusiva (según el “modelo de separación”) de los Länder y lo abrieron, por la creciente influencia del gobierno federal, a la lógica del “modelo compuesto” y del “federalismo cooperativo”.

En 1965, el gobierno federal y los Länder fundaron el Consejo Alemán de Educación, cuyos 18 miembros estaban compuestos por 14 representantes de los Länder y cuatro del gobierno federal, y que fue el primer órgano conjunto de cooperación educativa. Como reflejo de la “discusión de planificación” que surgió en la década de 1960, el Consejo de Educación tenía la tarea de elaborar planes para la educación alemana, hacer propuestas estructurales, calcular el marco financiero y emitir recomendaciones para la planificación a largo plazo. Paralelamente a esta iniciativa y al inicio de una cooperación federal-Länder en el sector educativo, la Conferencia de Ministros de Educación y Asuntos Culturales (KMK), que se fundó en 1948, intensificó sus actividades como centro para la autocoordinación educativa de los Länder.

Las universidades en particular se convirtieron en el centro de las actividades de reforma. La llamada a un aumento en la capacidad de formación de las universidades desencadenó el establecimiento y la construcción de nuevas universidades en la mayoría de los Länder, en cuyo financiamiento el gobierno federal participó masivamente. La reforma del sistema escolar, p.e. la introducción de escuelas integrales, se movió principalmente por la agenda política de los Länder.

2. Reforma constitucional de 1969

La reforma constitucional de 1969, que fue adoptada como la enmienda constitucional más radical desde 1949 bajo la gran coalición formada por la CDU/CSU y el SPD, giró por un lado en torno a una redistribución fundamental de los ingresos tributarios entre el gobierno federal y los Länder, sobre todo a través de la introducción de una “alianza fiscal” entre el gobierno federal y los Länder (Sturm 2015, 90). Por otro lado, tenía como objetivo esencial ordenar constitucionalmente los mecanismos institucionales de la cooperación financiera (“régimen de rotación”, “financiación mixta”) y administrativa (“administración mixta”) del gobierno federal en el cumplimiento de las tareas de los Länder, que se habían desarrollado desde 1949. Con este fin, el llamado

principio de conectividad se estableció como una regla constitucional (Art. 104a GG) según el cual el gobierno federal y los Länder asumen los gastos por separado para sus respectivas tareas. Por otro lado, como excepciones al principio de conectividad, se introdujeron las llamadas “tareas conjuntas”. En las llamadas tareas conjuntas (artículos 91a y b GG a.f.), el gobierno federal recibió derechos de cofinanciación y coadministración en determinados ámbitos de actuación de los Länder (por ejemplo, mejora de la estructura económica regional). Además, se concedió el reconocimiento constitucional (artículo 104a, párr. 2-4 GG a. F.), a que el gobierno federal puede otorgar, bajo condiciones constitucionalmente definidas, asistencia financiera a los Länder. En general, en la reforma constitucional de 1969, los avances centralizados logrados por el gobierno federal en el curso del desarrollo de la posguerra fueron reconocidos constitucionalmente y al mismo tiempo limitados en el sistema federal.

La creciente influencia financiera y operativa que el gobierno federal había adquirido en la práctica constitucional y administrativa durante la década de 1960 en la política educativa de los Länder (y por lo tanto en su “soberanía cultural” como el núcleo de su “estadidad”) fue reconocida constitucionalmente y consagrada en varias disposiciones claves de la reforma constitucional de 1969.

* Por un lado, se introdujo una tarea conjunta “Planificación educativa y promoción de la ciencia”. La planificación educativa incluyó todas las instituciones y niveles de educación, desde la educación preescolar hasta la educación superior y la educación de adultos (CF.Wissenschaftliche Dienste 2009). Esta fue la primera vez que un comité de planificación para todo el campo de la educación estaba anclado constitucionalmente por el gobierno federal y los Länder. Como ya se ha mencionado, se estableció en este contexto la Comisión Federal-Länder (BLK) para la Planificación Educativa.

* Por otra parte, la tarea conjunta “nueva construcción y expansión de instituciones de educación superior” se utilizó como marco constitucional para la planificación conjunta y la inversión en educación superior. Por lo tanto, la participación financiera del gobierno federal en las inversiones masivas para nuevos edificios universitarios de los Länder recibió su protección constitucional.

* Además, la competencia legislativa del marco federal (artículo 75 GG) se amplió para incluir la materia “principios generales de la educación superior”, según la cual el gobierno federal recibió influencia legislativa sobre la ley de educación superior, que hasta ahora había sido determinada únicamente por los Länder individuales.

En general, la reforma constitucional de 1969 confirmó los impulsos (centralizadores) que cambiaron el modelo de separación, que originalmente caracterizaba al sector educativo y estaba arraigado en la soberanía cultural de los Länder, hacia el modelo compuesto propio del sistema federal en su conjunto y el federalismo cooperativo (Hepp 2006, 243).

Confirmando la importancia educativa y las ganancias de papel del gobierno federal, el (primer) establecimiento de un Ministerio Federal de educación se produce en 1970. En 1970, el Consejo de Educación Alemán presentó inmediatamente un informe educativo que estaba estrechamente vinculado al plan estructural de educación publicado casi simultáneamente por el Consejo de Educación Alemán y subrayó la reclamación de la planificación y el control de las administraciones públicas en el sector educativo.

3. Reformas educativas en la década de 1970

La ola de reforma educativa se incrustó en una fase política en la que, desde mediados de la década de 1960 hasta mediados de la década de 1970, se utilizó una planificación

general del Estado y económica, a veces casi “planificación eufórica”, a la que la coalición social-liberal bajo Willy Brandt, formada en 1969, dio la fórmula de una política de “reformas interiores”.

En el sector escolar, el auge de la reforma a finales de los años sesenta y setenta se dirigió principalmente a una reorganización del sistema tradicional, en particular mediante el establecimiento de escuelas integrales y de jornada completa. El 23 de febrero de 1968, el Consejo de Educación (federal-estatal) adoptó recomendaciones sobre el “establecimiento de experimentos escolares con escuelas de jornada completa”. El KMK respondió a estas recomendaciones el 3 de julio de 1969 con la decisión de “llevar a cabo un programa experimental con escuelas de jornada completa” y con el acuerdo de que “con cada experimento individual... el Ministerio responsable de Educación y Asuntos Culturales había llevado a cabo una investigación científica”.

En el campo universitario, a fines de la década de 1970 el número total de 29 universidades “antiguas” en los Länder se había ampliado por 24 nuevas. El Land de Renania del Norte-Westfalia vio un aumento particularmente dramático en las nuevas universidades. Hasta principios de la década de 1960, con un total de cuatro universidades, era un Land claramente “pobre en universidades” en relación con su población de 16 millones. Diez nuevas universidades (la primera de las cuales fue fundada en 1965 como la Universidad Ruhr Bochum) lo convirtieron en el Land con la mayor densidad universitaria.

4. Influencias educativas internacionales y transnacionales

Desde finales de la década de 1990, varios acontecimientos internacionales y transnacionales han influido cada vez más en el debate y la práctica de la política educativa en Alemania.

Por un lado, la publicación del estudio PISA realizado bajo los auspicios de la OCDE en 2001, cuyos resultados revelaron deficiencias considerables del sistema educativo alemán, especialmente en la comparación internacional, desencadenó un debate sobre la reforma de la política educativa con una fuerza política y mediática parecida a la llamada de alarma de la “catástrofe educativa” de los años 60 (Hepp 2006, 151, Scheller 2010, 225). Después de que los experimentos escolares y varios proyectos modelo de la década de 1970 se habían convertido en silencio, las pruebas escolares comparativas en el estudio PISA y su enfoque metodológico se convirtieron en el foco de la discusión de la política educativa en Alemania. En 2002, el KMK presentó un programa de acción y un acuerdo sobre la introducción de normas de educación a nivel nacional y pruebas comparativas de rendimiento escolar (Hepp 2006, 251). En 2003, se fundó en Berlín un Instituto para el desarrollo de la calidad apoyado por todos los Länder.

Además, el llamado Proceso de Bolonia dio un fuerte impulso a la transformación radical de los programas de estudios y títulos en las universidades alemanas (CF. Scheller de 2010, 248). En mayo de 1998, los ministros de educación de Francia, Gran Bretaña, Italia y Alemania firmaron la llamada Declaración de la Sorbona de compromiso mutuo “sobre la armonización de la arquitectura del sistema europeo de educación superior”. Un año después, se firmó la declaración de Bolonia sobre la creación de un espacio europeo de educación superior hasta 2010. Esta declaración fue firmada por 29 estados europeos fuera del marco de la UE (véase Scheller 2010, 248). Aunque la Declaración de Bolonia hizo hincapié explícitamente en el “respeto por la diversidad de culturas, las lenguas de los sistemas educativos nacionales y la autonomía de las universidades”, ha influido profundamente en el diseño temático de los programas de grado y los exámenes al inducir a un número creciente de universidades a orientarse hacia el discurso de la reforma internacional. De acuerdo con

las máximas de una Nueva Gestión Pública (*New Public Management*), las “agencias de acreditación” competidoras del sector privado externo fueron encargadas de la “certificación” requerida para la introducción de nuevos programas de grado. Como resultado, el procedimiento de acreditación representa un mecanismo completamente nuevo para controlar tareas anteriormente originales y exclusivamente soberanas “ (Scheller 2010, 249).

También debe hacerse referencia a la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad adoptada por las Naciones Unidas (ONU) en 2006, que es válida en el sistema educativo alemán por el hecho de que la República Federal de Alemania, y con ella los Länder, se adhirieron a ella en marzo de 2009 y, por lo tanto, la reconocieron como vinculante. El artículo 24 del Convenio garantiza el derecho de las “personas con discapacidad” a una educación “inclusiva”, es decir, a “un sistema educativo inclusivo a todos los niveles y a un aprendizaje permanente”. El caso normal debe ser que los niños “no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria o de asistir a las escuelas secundarias por motivos de discapacidad” (artículo 24, párr.2). Por lo tanto, el sistema de educación general debe ser accesible para todos y la asistencia escolar conjunta de niños discapacitados y no discapacitados en una escuela regular debe ser el “caso normal”.

En vista del hecho de que en los Länder, además de la mayoría de las “escuelas regulares” (ya sea el sistema escolar “dividido en Hauptschule/Realschule y Gymnasium” o ya sea las escuelas integrales) existen tradicionalmente separadas escuelas especiales (para físicamente, mentalmente, etc. discapacitados), la adhesión alemana a la Convención de la ONU presenta para la política escolar de los Länder un corte potencialmente profundo de gran alcance, personal, pedagógico y con graves consecuencias financieras. La cuestión de cómo se debe poner en acción la “inclusión” de los alumnos “discapacitados” es un tema de animado debate en la política, la ciencia y la práctica. Mientras que la CDU y CSU argumentan a favor del sistema escolar tradicional “estructurado” y de escuelas con necesidades educativas especiales, desde el SPD, los Verdes y die Linke se demanda una escuela “inclusiva”. Mientras tanto, algunos Länder (por ejemplo, Bremen y Schleswig-Holstein) han comenzado a disolver las escuelas especiales para integrarlas en las escuelas regulares (Kerber 2015, Nikolai 2020). En una evaluación comparativa internacional sobre la aplicación de la Convención de la ONU en 2015, se señaló críticamente que en Alemania “todavía hay escuelas de apoyo predominantemente separadas para alumnos con discapacidad”.

Por último, desde principios de la década de 1990, la integración europea ha tenido un impacto en la política educativa tanto a nivel federal como de los Länder. En el Tratado de Maastricht de 1992, se incluyó un capítulo sobre educación (artículo 126): “la Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad promoviendo la cooperación entre los Estados miembros y, en su caso, apoyando las actividades de los Estados miembros”. Sin embargo, se añadió también: “con estricto respeto a la responsabilidad de los Estados miembros por el contenido y el diseño del sistema educativo, así como la diversidad de sus culturas e idiomas”. Del mismo modo, las medidas de promoción “previstas” como contribución a la consecución de los objetivos de este artículo “estaban sujetas a una prohibición restrictiva de armonización: “con exclusión de cualquier armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros”. Una regulación similar se puede encontrar para el ámbito de la “cultura “ (art 128).

El objetivo proclamado por el Consejo Europeo de Lisboa (23 y 24 de marzo de 2000) de “hacer de la Unión la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo para 2010” marcó una nueva fase de la política educativa europea (Scheller 2010, 246). El Consejo Europeo de Barcelona (marzo de 2002) adoptó un

«programa de trabajo de educación y formación 2010» que incluía objetivos concretos y una lista de indicadores para medir los progresos realizados en la consecución de los objetivos. El «método abierto de coordinación» (OMC), establecido para toda la estrategia de Lisboa, se ha confirmado como una metodología para la implementación de los objetivos de la política educativa (véase Becker y Primova 2009, 12). Esto debería dar orientación a los Estados miembros de la UE para sus reformas políticas e iniciar procesos de reforma en áreas sensibles entre países y Estados que toquen el núcleo de la soberanía de cada país de la UE. Estas “estrategias” blandas de “convicción a través de la información” y el control indicativo, que están y permanecen por debajo del umbral de la legislación vinculante, tienen por objeto estimular los procesos de aprendizaje inter y transnacional (CF. Bauer & Knöll 2003).

En vista del inminente establecimiento de la UE (que luego se llevó a cabo por el Tratado de Maastricht del 1 de enero de 1993), se adoptó una nueva versión del artículo 23GG, que anteriormente se había vuelto obsoleto como resultado de la unificación alemana. Su objetivo era tener en cuenta los temores de los Länder a la pérdida de importancia debido a la progresiva integración europea. En una declaración conjunta, los presidentes de los grupos parlamentarios expresaron su preocupación de que “la europeización amenaza la esencia misma del federalismo” y degrada a los Länder “a meras agencias para la implementación de las leyes, reglamentos y directivas europeas” (Drexler et al. 2004, Véase también Sturm 2015, 102). Los derechos de los Länder a participar en decisiones relevantes para Europa fueron asignados constitucionalmente al Bundesrat y, por lo tanto, como un ejemplo más del “federalismo ejecutivo”, y no a los Parlamentos de los Länder. El derecho de participación a través del Bundesrat, es decir, prácticamente los gobiernos de los Länder, es más pronunciado en caso de que la legislación federal transfiera “derechos soberanos”, que también incluyen los de los Länder, en particular los componentes de su “soberanía cultural”, a la UE. Esto requiere el “consentimiento” del Bundesrat que por lo tanto tiene derecho de veto. Se prevén derechos de participación significativamente más débiles del Bundesrat en caso de que las decisiones de la UE “afecten las responsabilidades de los Länder”. El Art. 23 GG estipula que el Bundesrat debe “participar en la formación de la voluntad de la Confederación”.

El manejo doméstico del art. 23 GG por el Bundesrat se especificó en la “Ley de cooperación entre el gobierno federal y los Länder en asuntos de la Unión Europea” de febrero de 1993, según la cual en el caso de que “en un proyecto centrado en los poderes legislativos de los Länder ... debería tenerse en cuenta la opinión del Bundesrat al determinar la posición de negociación por parte del gobierno federal... si la opinión del gobierno federal no está de acuerdo con la opinión del Bundesrat, se debe buscar un acuerdo... Si no se llega a un acuerdo y el Bundesrat confirma su opinión mediante una decisión tomada con dos tercios de sus votos, prevalecerá la opinión del Bundesrat”. De esta manera, el Bundesrat, también y especialmente en materia de política educativa, tiene un poder de determinación que debe ejercerse por una mayoría de dos tercios, a la que el gobierno federal o los ministros están vinculados en sus negociaciones en los órganos de la UE.

La participación del Bundesrat en asuntos de “educación escolar” y “cultura”, que está regulada a nivel nacional (en la Ley Fundamental y la ley de aplicación), también brinda al Bundesrat la notable oportunidad de contactar directamente a las instituciones de la UE (Consejo, Parlamento) si se considera descuidado procesalmente en estos campos.

En el caso de que las inminentes decisiones de la UE toquen la cuestión de “educación escolar (Art. 23 Párr. 1 lit. F GDPR) o “cultura y radiodifusión” art. 5 GG (en la versión modificada en 2006) en una regulación sin par en el contexto de la UE está estipulado

que un representante de un Land debe ser determinado por el Bundesrat para participar en las reuniones pertinentes de la UE como miembro con derecho a voto (para las controversias en torno a este Reglamento, véase Sturm 2010, 201, Lange 2007, 143).

Finalmente, debe recordarse que los derechos de participación otorgados al Bundesrat en el artículo 23 GG son ejercidos prácticamente por los gobiernos de los Länder y, como otro ejemplo de “federalismo ejecutivo” peculiar del federalismo alemán, excluyen a los parlamentos de los Länder.

5. Nuevas iniciativas federales, la Reforma del federalismo (I) de 2006 y la retirada del nivel federal del sector educativo

Como se mencionó, el estudio PISA del año 2001 apuntaba a déficits alarmantes en el sistema educativo alemán en comparación internacional y desencadenó una nueva ola de discusión y reforma en la política educativa. En este contexto, el gobierno federal “rojo-verde” bajo el Canciller Gerhard Schröder, reelegido en 2002, buscó un papel más fuerte para el gobierno federal en la política educativa. Se señaló explícitamente la soberanía de los Länder como origen de la falta de competitividad, expresó fuertes críticas al KMK y pidió un plan de estudios nacional para las áreas básicas e informes regulares de educación a nivel nacional (ver Schröder 2002).

Inicialmente, el gobierno federal “rojo-verde” (contra la oposición de la Oposición CDU / CSU en el Bundestag) persiguió el establecimiento y la expansión de las escuelas de jornada completa. El 12 de mayo de 2003, el gobierno federal y los Länder firmaron un acuerdo administrativo sobre un programa de inversión “educación y atención futura”, que proporcionó fondos federales de un total de 4 mil millones de euros para el establecimiento y expansión de estas escuelas para 2009 en una inversión masiva en la infraestructura educativa municipal. El Ministerio Federal de Educación (BMBF) también financió en coordinación con los Länder y aprovechando fondos del Fondo Social Europeo una investigación transnacional que acompaña al desarrollo escolar de jornada completa.

Además, en la última fase de la coalición Rojo-Verde en 2004, se negoció una “Iniciativa de Excelencia” entre el gobierno federal y los gobiernos de los Länder en el marco de la BLK (ver Hepp 2006, 259), que tenía como objetivo “fortalecer de manera sostenible a Alemania como un lugar para la ciencia, mejorar su competitividad internacional y hacer visible la investigación”. Con la Iniciativa de Excelencia, el gobierno alemán respondió al objetivo proclamado por el Consejo Europeo de Lisboa los días 23 y 24 de marzo de 2000 (CF. Hepp 2006, 259, Münch 2011, 178) a través de un acuerdo administrativo celebrado entre el gobierno federal y los Länder. Aunque ambas iniciativas de financiación federal, en particular la financiación de las escuelas durante de jornada completa, como una inversión en la infraestructura educativa municipal, interfirieron inequívocamente en las responsabilidades de los Länder, encontraron la aprobación de aquellos interesados en la asignación de los extensos fondos federales.

Ambos programas de financiación se inauguraron durante las deliberaciones de la Comisión “sobre la modernización del orden federal” creada por el Bundestag y el Bundesrat en octubre de 2003 (véase Sturm 2010, 203). Las discusiones ya muy avanzadas fracasaron porque no lograron llegar a un acuerdo entre el gobierno federal, que quería mantener su competencia en el ámbito de la política educativa, y los Länder, que insistieron en la recuperación de responsabilidades precisamente en cuestiones de política educativa, en particular la política de educación superior. Durante las negociaciones, la posición de los Länder se vio reforzada por una sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 27.7.2004 (“*Juniorprofessur-Urteil*”) que endureció las condiciones bajo las cuales el gobierno federal puede hacer uso de su competencia

en el ámbito de la legislación marco. Después, bajo la gran coalición formada por la CDU/CSU y el SPD, las negociaciones sobre la reforma constitucional se reanudaron en 2005 y concluyeron rápidamente. La reforma del federalismo entró en vigor el 1 de septiembre de 2006.

Si bien la Federación afirmó su interés en limitar el alcance de las propuestas legislativas que requieren la aprobación del Bundesrat (“Veto-manejo”) y facilitar así la legislación federal, los Länder lograron su objetivo de (re -) fortalecer sus competencias y autonomía mediante la abolición y “desagregación” de varias de las regulaciones “mixtas” y “entrelazadas” (tareas conjuntas, legislación marco) introducidas en 1969. Esto acercó la estructura del sector educativo al “modelo de separación” original (Kropp 2011, 26).

* Junto con la competencia legislativa del nivel federal (artículo 75 GG), se abolió su componente regulador para los “principios generales de la educación superior”, por lo que los Länder (en gran medida) recuperaron su autonomía legislativa ilimitada en la educación superior, que se había perdido en 1969.

* Como resultado de la eliminación de la legislación marco (artículo 75 GG), los Länder también han recuperado la plena competencia legislativa para “las relaciones jurídicas de las personas en el servicio público de los Länder, los municipios y otros órganos de derecho público”, y cada Land también puede decidir independientemente sobre las regulaciones del profesorado de las escuelas y universidades (clasificación, remuneración, etc.).

* Según la nueva versión del artículo 104b GG, la Federación puede conceder ayudas financieras a los Länder “para inversiones particularmente significativas” con una importante restricción: “en la medida en que esta ley básica le otorga poderes legislativos”. Dado que la responsabilidad del gobierno federal con respecto a la educación no se conoce en la ley básica, se concluyó de esta cláusula que en el futuro se le prohibiría al gobierno federal hacer un compromiso financiero, particularmente en el sector escolar. Para este propósito se utilizó la fórmula de la “prohibición de la cooperación” (“*Kooperationsverbot*”) en la discusión política y en los medios de comunicación (véase Seckelmann 2012).

* Con ellos se eliminó el terreno constitucional de la financiación escolar de jornada completa, que se inauguró en 2003 bajo el anterior gobierno federal “rojo-verde” (Münch 2011, 175). Sin embargo, de conformidad con el nuevo art. 125 parr. 2 GG, los Länder continuaron recibiendo los fondos federales hasta 2009.

* Por último, la nueva versión del art. 91b parr. 2 GG creó una nueva tarea conjunta en la que el gobierno federal y los Länder “cooperan sobre la base de acuerdos para determinar el rendimiento del sistema educativo en la comparación internacional y en informes y recomendaciones relacionados”. Este es el primer reconocimiento constitucional de la importancia de las “comparaciones internacionales” para la educación alemana (Scheller 2010, 243). En referencia a una iniciativa conjunta y al uso de “informes y recomendaciones pertinentes”, el uso de los medios de influencia y el control “suaves”, que han sido introducidos por la UE en el marco del “Proceso de Bolonia” como un “método abierto de coordinación”.

El 14 de junio de 2007, el gobierno federal y los gobiernos de los Länder decidieron establecer una Conferencia Científica conjunta (GWK), que sucedió al BLK anterior (y disuelto). El GWK tiene como objetivo influir en el desarrollo de la ciencia y la investigación mediante la obtención y difusión de datos nacionales e internacionales relevantes.

Como resultado de la “reforma del federalismo I” de 2006 se puede concluir que la Federación se ha retirado en gran medida de su participación legislativa, financiera y operativa en la política educativa. A juzgar por el énfasis con que el gobierno federal rojo-verde se comprometió a la política educativa hasta finales de 2005 y posteriormente reclamó un papel de liderazgo en la política educativa, es obvio describir la reforma constitucional aprobada bajo la gran coalición negro-roja, en general, como una “capitulación del gobierno federal” (Scharpf 2009, 105). Sin embargo, queda por recordar que la “retirada” constitucionalmente señalada del gobierno federal de la política educativa fue acompañada al mismo tiempo por la continuación de extensos programas de financiación de políticas federales de educación.

6. La reforma del federalismo II de 2009

La llamada “reforma del federalismo II” que entró en vigor el 1 de agosto de 2009 (cuyos detalles no se deben discutir aquí, vease Kropp 2010, 227), introdujo el llamado “freno de la deuda” (“*Schuldenbremse*”) que postula la obligación de los Länder de guiarse en su gestión presupuestaria por los requisitos nacionales y europeos. Aunque el artículo 109, párr. 2 GG («el Gobierno federal y los Länder son independientes e independientes entre sí en su economía») mantiene el principio tradicional de la «soberanía presupuestaria» de los Länder, no obstante, el Gobierno federal y los Länder están obligados a manejar sus presupuestos “sin ingresos procedentes de préstamos” (Artículo 109, párr. 2 GG). Por lo tanto, los Länder están prohibidos constitucionalmente para abrir un margen de maniobra autónomo mediante préstamos.

Aunque las cuestiones de la política educativa no estuvieran directamente en el centro de la reforma del federalismo II, esta indirectamente tiene efectos considerables en el margen de maniobra de la política educativa de los Länder, ya que a ellos, especialmente a los Länder “financieramente débiles”, se les niega ahora la oportunidad de obtener los fondos necesarios para inversiones adicionales.

7. La reforma constitucional de 2017

El paquete de enmiendas constitucionales, que entró en vigor el 30 de julio de 2017, ha sido descrito como una “reforma silenciosa del federalismo III” (Hellermann 2018, Scheller 2019b, 207). La atención se centró en la nueva regulación de la compensación financiera intergubernamental, que era necesaria debido a la expiración inminente de la actual ley de compensación financiera el 31 de diciembre de 2019. Los violentos conflictos por la reforma revelaron líneas de confrontación no solo entre la Federación y los Länder, sino también entre los Länder mismos (“ricos” y “pobres”). En las disputas sobre la nueva versión de la compensación financiera, los “ricos” Länder que hasta ahora pagaron la compensación, presionaron para abolirla y reemplazarla con otra regulación. Después de prolongadas negociaciones, el gobierno federal acordó hacerse cargo de la brecha financiera creada por la abolición de la compensación financiera de los Länder mediante asignaciones federales correspondientes a los Länder necesitados. El abandono de la solidaridad tradicional de los Länder, que equivale a un acto de autodesprecio, y la voluntad del gobierno federal de cerrar la brecha con asignaciones financieras individuales a los Länder, indican un paso notable “en el camino hacia el centralismo” (von Altenbockum 2016) y, parafraseando al filósofo *Immanuel Kant*, revelan una “inmadurez federal autoinfligida”.

8. Intervención financiera federal en el sector educativo desde 2009

Uno de los temas tratados en el contexto de la compensación financiera fue el problema discutido con creciente severidad y urgencia por el público alemán de que las escuelas en muchos lugares se encuentran en una condición estructural desolada y

requieren una gran inversión en su renovación. La sustancia federal del conflicto fue que, por un lado, la construcción y renovación de las escuelas eran responsabilidad exclusiva (“soberanía cultural”) de los Länder y, dentro de ellos, la responsabilidad de los municipios como “autoridades escolares”. Por otro lado, los Länder financieramente débiles en particular apenas pudieron asumir estos costos, especialmente bajo las restricciones presupuestarias (“freno de la deuda”) resultantes de la “reforma del federalismo II” de 2009. Sin embargo, la “prohibición de cooperación” introducida en la reforma constitucional de 2006 en realidad descartó intervenciones financieras por parte del gobierno federal. En las negociaciones entre el gobierno federal y los Länder sobre la financiación de la renovación urgentemente reconocida de las escuelas, los Länder presionaron para un aumento en su parte del impuesto sobre el valor añadido (IVA), mientras que el gobierno federal insistió en la asignación de ayuda financiera. Al fin y al cabo, una versión revisada del artículo 104b GG ha sido adoptada, según la cual la Federación dará “ayuda financiera a los Länder para las inversiones de municipios financieramente débiles en el área de infraestructura municipal”. El potencial del conflicto, la intervención financiera del gobierno federal en el sector escolar como dominio de los Länder (y de las autoridades locales), estalló en la discusión por el llamado “pacto digital” poco después.

Desde principios de la década de 2010, el tema del rápido avance de la digitalización de todos los ámbitos de la vida se ha debatido con cada vez más urgencia en la esfera pública política y parlamentaria (véase Kersting & Graubner 2020). El 4 de marzo de 2010, el Bundestag estableció una comisión de investigación “Internet y sociedad digital”, que presentó su informe final en abril de 2013. En febrero de 2014, el Bundestag estableció un comité permanente sobre la agenda digital, y en marzo de 2018 se nombró un ministro de Estado para la digitalización. Desde 2017, el Consejo Nacional de Control de Normas (NKR), creado en 2008, ha abordado regularmente los déficits estructurales en la digitalización de la Administración alemana en sus informes anuales (véase National Control Council 2019, Kersting & Graubner 2020).

Al mismo tiempo, el debate público estuvo cada vez más dominado por la percepción de que el sector educativo también se está quedando atrás en términos de digitalización, lo que amenaza la competitividad internacional de Alemania. En octubre de 2016, el Ministerio Federal de Educación (BMBF) publicó una “ofensiva educativa para la sociedad del conocimiento digital” (BMBF 2016), que el KMK siguió dos meses después con una “educación en el mundo digital” (KMK 2016) (Scheller 2019). En este contexto, la “gran” coalición formada (nuevamente) por la CDU / CSU y el SPD acordó en su acuerdo de coalición del 12 de marzo de 2017 esforzarse por una enmienda constitucional del art. 104c GG, en la que se debería eliminar la restricción de la ayuda financiera a municipios “financieramente débiles”. Esto tenía por objeto lanzar una “ofensiva de inversión para las escuelas” para el desarrollo integral (especialmente digital) y el equipamiento de la infraestructura educativa municipal, es decir, de manera especial para las escuelas.

El proyecto de enmienda, llamado “Ofensiva Digital” en la discusión política, provocó una feroz controversia política y parlamentaria. Los Länder instaron a que la financiación debía producirse mediante un aumento de la cuota de los Länder en el impuesto sobre el valor añadido (IVA). Por el contrario, el gobierno federal (como en el anterior caso de “inversiones en municipios financieramente débiles”) insistía en la modalidad de ayuda financiera a los Länder. Como crítica de peso de la ayuda financiera propuesta por el gobierno federal, el Tribunal Federal de Cuentas consideró que “con la extensión de la ayuda financiera a todos los municipios el gobierno federal está profundamente involucrado en la competencia básica de los Länder. Sin embargo, de acuerdo con la división federal de tareas existente, el gobierno federal no tiene competencia ... (Esto) contradice el principio de subsidiariedad y autorresponsabilidad

y disuelve cada vez más los contornos de la estructura básica federal” (Bundesrechnungshof 2018, 2). Al mismo tiempo, las autoridades locales han invocado el peligro de la ayuda financiera federal a través de la cual “el gobierno federal puede gobernar permanentemente los Länder y los municipios en el sistema escolar” (Henneke 2018).

En el conflicto entre el gobierno federal con la mayoría del Bundestag, por un lado, y los gobiernos de los Länder en el Bundesrat, por otro lado, la propuesta del gobierno federal fue al fin adoptada por el Bundestag y el Bundesrat con las mayorías requeridas después de algunas modificaciones. El art. 104c GG, que entró en vigor el 28 de marzo de 2019, otorga al gobierno federal la facultad de “conceder ayudas financieras a los Länder para inversiones de importancia general, así como gastos temporales especiales, directamente relacionados, de los Länder y los municipios para aumentar el rendimiento de la infraestructura educativa municipal”. Se fijaron más detalles en el acuerdo administrativo (*Verwaltungsvereinbarung*) celebrado entre el gobierno federal y los Länder el 16 de mayo de 2019. Como resultado, sin embargo, el gobierno federal prevaleció con su estrategia de ayuda financiera. Por lo tanto, la “prohibición de la cooperación” fijada en la reforma del federalismo I de 2006 fue prácticamente anulada.

IV. PLURALISMO FEDERAL Y DIVERSIDAD

Si bien, como se muestra anteriormente, el sector educativo a lo largo del tiempo en el sistema multinivel nacional y europeo muestra, por un lado, una “centralización” y “europeización” de los niveles de decisión e influencia y tendencias “unificadoras”, lo que resulta en muchos casos del hecho de que en la práctica del “federalismo cooperativo” los Länder están representados en organismos conjuntos de coordinación entre ellos lo que forma un llamado “tercer nivel” en la arquitectura federal. Además, esto refleja una “homogeneidad” políticamente y culturalmente compartida que se ha expresado en el postulado constitucional de “condiciones de vida iguales (o uniformes) en el territorio federal”. Por consiguiente, ciertas regulaciones y políticas adoptadas por los Länder tienen características bastante unificadoras. Por otro lado, en una “simultaneidad” algo dialéctica persiste un rasgo fundamental de descentralización (Scheller 2009, 226) dado que, debido a su tradicional “soberanía cultural”, los Länder siguen poseyendo y ejerciendo los derechos de toma de decisiones pertinentes y el margen de maniobra. Estos impulsos para una “pluralización” y “diversificación” de las políticas de los Länder fueron ampliados por la reforma del federalismo I de 2006, en la que los Länder afirmaron su interés en aumentar su margen de maniobra legislativa y política. Como muestran investigaciones empíricas sobre la legislación de los Länder y sus prácticas individuales existen “diferencias múltiples entre ellos” (Reus & Vogel 2008, 623). En este sentido, la reforma de 2006 “ha llevado a una diversidad de políticas sustancial en la legislatura de los Länder” (ibid. 625). Además, a raíz de la reunificación de 1990, los Länder han mostrado una creciente voluntad de seguir su propio camino, que, de acuerdo con la famosa canción de Frank Sinatra “I’ll do it my way”, fue descrita caprichosamente como “Doctrina de Sinatra” (Jeffery 1999, 339).

Esta pluralización y diversificación de reglamentos y soluciones institucionales es también especialmente evidente en el sector educativo. En el sector de la enseñanza superior, la reforma constitucional de 2006, que abolió la competencia legislativa marco federal y restableció la competencia individual global de cada Land, provocó enmiendas individuales en la mayoría de los Länder (véase Reus & Vogel 2018, 629). Además, en todos los Länder los derechos autónomos de las universidades han sido ampliados por su legislación individual, que no solo afecta a la organización interna de las universidades, sino también a la regulación de sus programas de estudios, sus reglamentos de examen, etc. Esto también se aplica a la aplicación del Proceso de

Bolonia (establecimiento de programas de grado y máster, reglamentos de exámenes, etc.), que en gran medida ha sido dejado a las universidades individuales por la legislación de los Länder (CF. Scheller de 2009, 248). En unos pocos años, el Proceso de Bolonia ha producido una variedad de programas de licenciatura y maestría (más de 13,000 en el período comprendido entre principios de siglo y 2012 solamente). Esta diversidad se ve aumentada aún más por el hecho de que continúan existiendo cursos de estudio tradicionales de diploma y examen a nivel de los Länder.

Así, la legislación escolar de los Länder ofrece “una imagen altamente inconsistente” (Hepp 2006, 246). En la mayoría de los Länder, se establecieron sistemas de escuelas secundarias de dos niveles como continuación del sistema tradicional “multinivel” y también se continuaron las escuelas secundarias independientes en este sistema. En algunos Länder (en relación con los experimentos con escuelas integrales de la década de 1970) se introdujeron escuelas integrales suplementarias. Hasta ahora, las escuelas especiales solo raramente se han “incluido” en las escuelas regulares (véase Nicolai 2020). La diversidad de los sistemas escolares que prevalecen entre los Länder ha sido ocasionalmente *apostrofizada* incluso como “incomparable” (Helbig & Nicolai 2015). Además, “un cambio de paradigma en la filosofía de organización y control” (Nicolai 2020) ha tenido lugar recientemente en el sector escolar en el que ciertos poderes de toma de decisiones (por ejemplo, en materia de currículos escolares internos) se han transferido y “descentralizado” al nivel de las escuelas individuales. La crítica a veces mordaz del “federalismo educativo” (“*Bildungsföderalismus*”) por un “pequeño estatalismo” (“*Kleinstaaterie*”) y una “miseria educativa” (“*Bildungsmisere*”) (Rentzsch 2016) se refiere sobre todo a la amplia variación y la baja comparabilidad de los currículos y las calificaciones escolares entre los Länder, lo que hace que la movilidad de un Land a otro, especialmente para los padres cuando se trasladan por trabajo, sea más difícil.

V. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES DE REFORMA

Resumiendo el estudio realizado en este artículo, el avance (“centralizador”) del gobierno federal en el sector educativo y el impacto de la UE y otras redes supranacionales pueden interpretarse como un proceso en el que la estructura explícitamente descentralizada del sector educativo, debido a la emergencia de la Ley Fundamental, se ha adaptado (“ajustado”) a las condiciones generales nacionales e internacionales. Las iniciativas de política federal (como la “Iniciativa de Excelencia” en el sector de la educación superior o la “Ofensiva de digitalización” en el sector escolar) pueden considerarse medidas tomadas por el gobierno federal en interés del país en su conjunto para iniciar y apoyar y fomentar tareas que hasta ahora han sido descuidadas por los Länder y los municipios. El pacto digital de 2019 forma parte de un número creciente de otros programas federales de financiación en el ámbito de la educación (véase la lista en Scheller 2019a, 2019b, 208). Desde este punto de vista, la “simultaneidad” y la superposición de líneas e impulsos de desarrollo descentralizados y centralizados (Scheller 2009, 226) pueden verse como una expresión y evidencia de una “flexibilidad y adaptabilidad” del sistema federal (Benz 2004). Del mismo modo, las influencias supranacionales (en particular la UE, los estudios PISA, el Proceso de Bolonia “y la Convención de las Naciones Unidas) pueden interpretarse como impulsos para adaptar el sector educativo (subnacional) a los requisitos de acción supranacional.

Sin embargo, las “ganancias” constitucionales de la Federación (por la reforma federalista II de 2009 y la reforma de compensación financiera de 2015) y la secuencia creciente de programas de apoyo educativo (y otros) (con sus “riendas de oro”) en su suma desarrollan una fuerza constitucional y política centralizadora. Además, el aumento de los acuerdos administrativos (“*Verwaltungsvereinbarungen*”) entre el gobierno

federal y los gobiernos de los Länder para regular los programas de financiación tiene el efecto de fortalecer aún más el eje de poder propio del “federalismo ejecutivo” (“*Exekutivföderalismus*”) y la marginación de los parlamentos de los Länder, y más allá de la arena política de los Länder en su conjunto. Así que los análisis críticos y los gritos de Cassandra están extendiendo que el federalismo es “solo una sombra” (según Sturm 2017) y los Länder experimentaron una “enano-ización” (“*Verzwegung*”) (según el primer ministro de Baden-Württemberg, Kretschmann 2019). En vista de la “europeización” en curso, también se advierte que “los países no deben convertirse en meras agencias para la aplicación de las leyes, reglamentos y directivas europeos. Esto socavaría el núcleo de su estadidad” (Drexler et al. 2004).

Sin embargo, en este punto (también como una “película de contraste”) vale la pena recordar la eficiencia y la capacidad innovadora que los Länder (y los municipios) han demostrado como estructuras descentralizadas del sistema federal alemán en el pasado, especialmente en situaciones extremas y de crisis (Wollmann 2016). Esto se hizo evidente en los años inmediatos de la posguerra, cuando los recién formados Länder (Alemania Occidental) y los municipios, incluso antes de que se establecieran estructuras políticas y administrativas federales funcionales, tomaron medidas decisivas para hacer frente a las consecuencias sin precedentes de la guerra, incluida la afluencia de más de 10 millones de personas desplazadas y refugiados de las provincias orientales. Esto también se manifestó enérgicamente en el curso de la reunificación, cuando estructuras políticas y administrativas poderosas surgieron sorprendentemente de forma rápida en Alemania Oriental en los Länder y municipios recién formados, y al mismo tiempo los Länder y municipios de Alemania Occidental hicieron una contribución significativa al éxito de esta transformación secular a través de una amplia asistencia basada en la solidaridad (Wollmann 2020a, 2020b). Incluso recientemente, en la “crisis de los refugiados” de 2015/16, cuando más de 1 millón de migrantes y solicitantes de asilo acudieron a Alemania, los Länder y los municipios demostraron su capacidad para actuar con rapidez y eficacia (CF. Bogumil et al. 2018).

En este contexto, finalmente se insta y exige que los Länder y los municipios estén en condiciones políticas, financieras y operativas para dominar las tareas de política educativa, que son su prioridad debido a su “soberanía cultural” o como “autoridades escolares”, en su propia determinación y responsabilidad y con sus propios recursos. Esto debe hacerse en cooperación federal y coordinación con el nivel federal, así como con el nivel europeo.

Desde este punto de vista, aquí se indican tres “palancas de reforma”.

Por un lado, y ante todo, es esencial dotar a los Länder (así como a los municipios) de sus propios recursos financieros, que les permitan y les animen a hacer frente a las tareas futuras con su propio poder creativo, responsabilidad y creatividad. El “camino real” a la financiación requerida debería, en principio, conducir a ingresos fiscales propios. El Art. 106 Para. 4 GG estableció una vía constitucional vinculante, según la cual “la participación del gobierno federal y los Länder en el impuesto sobre el valor añadido (debe) reajustarse, si la relación entre los ingresos y los gastos del gobierno federal y los Länder se desarrolla de manera sustancialmente diferente”. Por lo tanto, la ayuda financiera del gobierno federal, también y especialmente a través de programas de financiación cofinanciados, debería ser la rara excepción. Para corregir los desequilibrios financieros restantes entre los Länder estos mismos deben volver a la compensación (igualación) financiera horizontal de los Länder como el núcleo de un “federalismo de solidaridad”, del que ellos renunciaron en 2017 en un acto de auto-inhabilitación colectiva. A pesar de las limitaciones financieras a corto y medio plazo a las que se enfrentan los presupuestos públicos como consecuencia de la crisis del Coronavirus y la disminución de los ingresos fiscales, mientras aumenta el gasto,

se debe dar prioridad a la financiación del sector educativo, incluida su digitalización global, como clave para asegurar el futuro del país.

El establecimiento de la igualdad financiera entre los Länder también podría reducir el riesgo inherente del “darwinismo federal” (Wollmann 2017, 383), en el que los Länder financieramente más fuertes obtienen ventajas sobre los Länder financieramente más débiles en términos de ubicación y atractivo (por ejemplo, mediante una mejor dotación material de sus universidades y escuelas y un salario más alto para su profesorado) y, por lo tanto, exacerbaban la asimetría estructural ya existente entre ellos en cualquier caso (Rentsch 2018).

Los ámbitos políticos de los Länder, y en particular los parlamentos de los Länder, deberían recuperar la vitalidad política y la resonancia de la que depende la viabilidad e incluso la supervivencia política y funcional de los Länder en el sistema federal multinivel. La ampliación de los poderes legislativos de los Länder introducida por la reforma I de 2006 abrió un comienzo prometedor para ello. Además, deben desmantelarse los múltiples mecanismos institucionales del “federalismo ejecutivo”, que como ejes de poder de los gobiernos, eludiendo y marginando a los parlamentos, configuran los procesos de toma de decisiones en el sistema federal y más allá de la UE (Drexler et al. 2004). Un paso importante en esta dirección debe verse en que, en lugar del gran número de acuerdos administrativos negociados entre el gobierno federal y los gobiernos de los Länder en el “área arcana” ejecutiva interna (Scharpf 2009, 155), se celebran acuerdos que deben ser discutidos y aprobados públicamente por el Bundestag y los Parlamentos de los Länder.

Por último, los Länder y los municipios deberían aprovechar los procesos de aprendizaje mutuo que pueden desarrollarse y enriquecerse en la red de actores horizontal y verticalmente (véase Kersting & Graubner 2020). La tendencia a menudo observable a practicar “soluciones isleñas” aisladas debe superarse por el avance de que se realicen comparaciones prácticas basadas en el conocimiento y la experiencia (evaluación comparativa, mejores prácticas, “*best practice*”) entre Länder y municipios, de acuerdo con los “procedimientos abiertos de coordinación” (OMC). En el diseño y la implementación de la digitalización de las escuelas y de las formas de “nueva enseñanza y aprendizaje”, las experiencias pertinentes de otros países ejemplares deben utilizarse de manera específica (por ejemplo, Nueva Zelanda, véase Hasel 2019 y Hasel 2020). Además, deben seguirse los enfoques de la política “experimental” y de los proyectos modelo con evaluación acompañante de proyectos (véase Hellstern & Wollmann 1983) y, por lo tanto, la pluralidad de los Länder debe considerarse como una “situación de laboratorio” (véase Kropp et al. 2008, 727). Esto también podría servir para “desentrañar”, sobre la base de conocimientos establecidos, la confusa variedad de sistemas escolares que han surgido a lo largo de los años en y entre los Länder.

REFERENCIAS

- ALTENBOCKUM VON, J. (2016): Am Rockzipfel des Bundes, en: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.12.2016.
- BECKER, P. & PRIMOVA, R. (2009): Die Europäische Union und die Bildungspolitik, Diskussionspapier 2009/07 SWP Berlin.
- BENZ, A. (1985): Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat, Opladen.
- BENZ, A. (2005): Governance im Mehrebenensystemen, en: Schuppert, G.F. (eds), Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, pp. 95-120.
- BLUMENTHAL, J. v., (2010): Im Zweifel für die Einheitlichkeit? Determinanten landespolitischer Entscheidungen, en Blumenthal, J. v. & Bröchler, S. (eds), Föderalismus in Deutschland, VS Verlag, pp. 177-196.
- BMBF (2015): Zusammenarbeit von Bund und Ländern, <https://www.bmbf.de/de/kooperation-von-bund-und-laendern-in-wissenschaft-und-bildung-77.html>
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) (2017): Die Exzellenzinitiative stärkt die universitäre Spitzenforschung <https://www.bmbf.de/de/de/die-exzellenzinitiative-staerkt-die-universitaere-spitzenforschung-1638.html> (consultada el 1 de junio de 2020).
- BOGUMIL, J., BURGI, M., KUHLMANN, S., HÄFNER, J., HEUBERGER, M. KRÖNKE, C. (2018): Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System, Nomos.
- BRÜGELMANN, H. (2019): 10 Jahre Inklusion. Geschichte einer gescheiterten Reform? en: Gemeinsam Lernen- Zeitschrift für Schule, Pädagogik und Gesellschaft, Heft 2, pp. 32-37. <https://www.bpb.de/gesellschaft/bildung/zukunft-bildung/298912/10-jahre-inklusion> (consultada el 1 de junio de 2020).
- BUNDESRECHNUNGSHOF (2018): Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 8.10.2018 <https://www.bundestag.de/bundestag/blob/bundesrechnungshof-data> download.4.1.20.
- DAHRENDORF, R. (1968): Bildung als Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik, Hoffmann & Campe.
- DRAMMEH, N. (2020): Fördermittel werden nicht abgerufen! Digitalpakt ist “zu kompliziert”, en: Kommunal vom 3.2.2020 <https://kommunal.de/digitalpakt-schule-probleme> (consultada el 1 de junio de 2020).
- DREXLER et al. (2004): Die Reform des Föderalismus. Positionspapier der Fraktionsvorsitzenden der Landtage in der Föderalismuskommission, Kommissions-Drucksache 0036, <https://www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/foekoI/bundesstaatskommission/drs/Kom-0036.html> (consultada el 1 de junio de 2020).
- EBNER, S. (2009): Verfassungsrechtliche Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs. Länderfinanzausgleich ein bundesstaatlicher Eckpfeiler (?), Verlag Dr. Müller.
- FEND, H. (1982): Gesamtschule im Vergleich, Weinheim: Beltz.
- Gemeinsame Wissenschaftskonferenz, GWK (2019): Monitoring Bericht 2019, Bonn <https://www.gwk-bonn.de/dokumente/materialien-der-gwk/> (consultada el 1 de junio de 2020).
- HASEL, V. F. (2019): Der tanzende Direktor, Lernen in der besten Schule der Welt, Kein & Aber: Zürich.

- HASEL, V.F. (2020): Innovatives Lehren und Lernen in Zeiten des Corona-Virus. Erfahrungen in und aus Schulen Neuseelands, en: Roters, Wolfgang/Gräf, Horst & Wollmann, Hellmut (eds.), Zukunft denken und verantworten. Herausforderungen für Staat, Politik und Wissenschaft im 21. Jahrhundert, Springer VS Verlag.
- HELLERMANN, J. (2018): Eine stille Föderalismusreform III: Die Ausweitung der Bundeskompetenzen für Investitionshilfen, en: <https://verfassungsblog.de/eine-stille-foederalismusreform-iii-die-ausweitung-der-bundeskompetenzen-fuer-investitionshilfen/>
- HELLSTERN, G.-M. & WOLLMANN, H. (1983): Bilanz – Reformexperimente, wissenschaftliche Begleitung und politische Realität, en Hellstern, G.-M. & Wollmann, H. (eds.), Experimentelle Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie, Westdeutscher Verlag, pp. 1-78.
- HENNEKE, H. G. (2018): Digitalpakt: Der Bund erkaufte sich die Steuerung der Bildungspolitik, en FAZ vom 28.11.2018, <https://www.faz.net/aktuell/karriere-hochschule/digitalpakt-der-bund-erkaufte-sich-die-steuerung-der-bildungspolitik-15914285.html> (consultada el 1 de junio de 2020).
- HEPP, G.F. (2006): Bildungspolitik als Länderpolitik, en: Schneider, H. & Wehling, H.-G. (eds.), Landespolitik in Deutschland, VS Verlag, pp. 240-269.
- HESSE, K. (1962): Der unitarische Bundesstaat, C.F. Müller.
- HILDEBRANDT, A. & WOLF, F. (Hrsg.) (2016): Politik der Bundesländer, Wiesbaden: Springer.
- HOOGHE, L. & MARKS, G. (2001): Multi-level Governance and European Integration, Roman & Littlefield, Lanham etc.
- IMMERFALL, S. (2010): Der deutsche Bildungsföderalismus zwischen Aufbruch und Verflechtungsfalle – macht sich die ‚Griechische Landschildkröte‘ auf den Weg?, en: Blumenthal, J. & Bröchler, S. (eds.), Föderalismusreform in Deutschland, VS Verlag, pp. 197 – 216.
- JEFFERY, C. (1999): From cooperative federalism to a “Sinatra doctrine” oft he Länder? En Jeffery, C. (ed.), Recasting German federalism, London: Pinter, pp. 329-342.
- KERBEL, B. (2015): Inklusion: eine Schule für alle? En: Dossier Bildung, Bundeszentrale für politische Bildung, <https://www.bpb.de/gesellschaft/bildung/zukunft-bildung/213296/inklusion-worum-es-geht> (consultada el 1 de junio de 2020).
- KERSTING, N. & GRAUBNER, D. (2020): Die digitale Transformation der deutschen Verwaltung. Analysen zu Marktversagen und Daseinsvorsorge in Zeiten der Covid-19 Pandemie, en: Roters, Wolfgang/Gräf, Horst & Wollmann, Hellmut (eds.), Zukunft denken und verantworten. Herausforderungen für Staat, Politik und Wissenschaft im 21. Jahrhundert, Springer VS Verlag.
- KRETSCHMANN, W. (2018): Föderalismus ist das Fundament unseres Landes, en: Der Neue Kämmerer, <https://stm.baden-wuerttemberg.de/service/presse/meldung/pid/foederalismus-ist-das-fundament-unseres-landes/> (consultada el 1 de junio de 2020).
- KROPP, S. (2010): Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, VS Verlag.
- KROPP, S. (2011): Politikverflechtung – und kein Ende? Zur Reformfähigkeit des deutschen Föderalismus, en: Gagnon, A.G. & Sturm, R. (eds.), Föderalismus als Verfassungsrealität, Nomos, pp. 15-38.

- KROPP, S. et al. (2008): Demokratiequalität im “Ermessen” der Forschung. Der Vanhan-Index im Labor der deutschen Länder und Schweizer Kantone, en: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 39: 4, pp. 702-727.
- KUHLMANN, S. & WOLLMANN, H. (2013): Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa, Springer VS.
- KULTUSMINISTERKONFERENZ, KMK (2016): Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz zum Bildungsmonitoring, Berlin.
- LANGE, H. (2009): Föderales Handeln in einer nicht-föderalen Gesellschaft? Föderalismusreform und Bildungspolitik, en: Erziehungswissenschaft, Jg. 228, Heft 35, pp. 137-164.
- LEHMBRUCH, G. (2002): Der unitarische Bundesstaat in Deutschland. Pfadabhängigkeit und Wandel, en: Benz, A. & Lehbruch, G. (eds.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, PVS, Sonderheft 32/2001, pp. 53-110.
- LEIBFRIED, S. (2010): Die Exzellenzinitiative: Zwischenbilanz und Perspektiven, eds. für die Interdisziplinäre Arbeitsgruppe Exzellenzinitiative der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften Frankfurt am Main, New York.
- LEUNIG, S. & POCK M. (2010): Landespolitik nach der Föderalismusreform I, en: Blumenthal, J. & Bröchler, S. (eds), Föderalismusreform in Deutschland, VS Verlag, pp. 157-175.
- LHOTTA, R. (2010): ‚Picking up the slack‘: Bundesstaatsreform durch justizielle Modifikation von Leitideen?, en Blumenthal, J. & Bröchler, S. (eds), Föderalismusreform in Deutschland, VS Verlag, pp. 59-94.
- MAYNTZ, R., & SCHARPF, F. W. (1973): Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik. En R. Mayntz, & F. W. Scharpf (Eds.), Planungsorganisation: Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München: Piper, pp. 115-145.
- MÜNCH, U. (2011): Deutscher Bildungsföderalismus - Chancen und Risiken, en: Gagnon, A.G.& Sturm, R. (eds.), Föderalismus als Verfassungsrealität, Nomos, pp. 173-192.
- NIKOLAI, R. (2020): Schulpolitik im deutschen Föderalismus: Von Kontinuitäten und Brüchen seit 1949 bis heute und aktuelle Herausforderungen, en: Knüpling, Felix/ Kölling, Mario/ Kropp, Sabine/ Scheller, Henrik (eds.), 70 Jahre Grundgesetz, Springer Fachmedien Wiesbaden.
- PICHT, G. (1964): Die deutsche Bildungskatastrophe, Olten Walter.
- RENTZSCH, W. (1918): Bildungsmisere im Bundesstaat, en Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.8.2018, pp. 6.
- REUS, I. & VOGEL, S. (2008): Policy-Vielfalt zwischen den Bundesländern nach der Föderalismusreform I: Art, Ausmaß und Akteure, en: Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft, 12, pp. 621-642.
- RICHTER, I. (2005): Das Bildungswesen im Föderalismusstreit – Zu den Ergebnissen der Bundesstaatskommission, en: Recht der Jugend und des Bildungswesens, pp. 3-10.
- ROBBE, P, ROHLEDER, K. & GRAMANN, K. (2009): Auswirkungen der Föderalismusreform I, Infobrief, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, <http://www.bundestag.auswirkungen-der-foederalimusreform-I-data>, download 31.12.19.
- SCHARPF, F.W. (2009): Föderalismusreform, Campus.

- SCHARPF, F. W., Reissert, B. & Schnabel, F. (1976): Politikverflechtung, Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg.
- SCHELLER, H. (2006): Der deutsche Bildungsföderalismus- zwischen Kulturhoheit der Länder und europäischer Harmonisierung, en: Vogel, B. et al (eds.), Halbzeitbilanz. Die Arbeitsergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im internationalen Vergleich, Nomos, pp. 30-46.
- SCHELLER, H. (2010): Der deutsche Bildungsföderalismus im Spannungsfeld zwischen föderalem Kompetenzstreit und europäischer Harmonisierung, en: Detterbeck, K., Renzsch, W. & Schieren, S. (eds.), Föderalismus in Deutschland, München 2010, pp. 225-253.
- SCHELLER, H. (2019a): ‚Digitalpakt Schule‘, Föderale Kulturhoheit zulasten der Zukunftsfähigkeit des Bildungswesens?, en: Aus Politik und Zeitgeschichte, 27-28/2019.
- SCHELLER, H. (2019b): Jenseits von “Zentralisierung” und “Vertikalisierung” – schleichende “Kommunalisierung” des deutschen Föderalismus?, en: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (eds.): Jahrbuch des Föderalismus 2019. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden.
- SCHRÖDER, G. (2002): Ein Gesetz für alle Schulen, Pisa und die Konsequenzen für das deutsche Schulsystem, en: DIE ZEIT 27).
- SECKELMANN, M. (2012): Das sog. ‘Kooperationsverbot’ und die Mittel zu seiner Behebung, en: Die Öffentliche Verwaltung, pp. 701-708.
- SERVAN-SCHREIBER, J.-J. (1968): Die Amerikanische Herausforderung, Hoffmann und Campe.
- SONDERMANN, M., SIMON, D., SCHOLZ, A.-M., HORNBOSTEL S. (2008): Die Exzellenzinitiative: Beobachtungen aus der Implementierungsphase, iFQ-Working Paper No. 5, Dezember 2008.
- SPEISER, G. (2017): Der neue Art. 104c GG: Bundesfinanzhilfen für kommunale Bildungsinvestitionen, en: Recht und Politik, Jg. 53, Heft 4, pp. 473-479.
- STURM, R. (2010): Föderalismus, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- STURM, R. (2015): Der deutsche Föderalismus, Baden-Baden: Nomos.
- STURM, R. (2017): Der Föderalismus – nur noch ein Schatten, en: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.9.2017, p. 8.
- WISSENSCHAFTLICHE DIENSTE, DEUTSCHER BUNDESTAG, (2009): Kompetenzen des Bundes im Bereich des Bildungswesens.
- WISSENSCHAFTLICHE DIENSTE, DEUTSCHER BUNDESTAG, (2018): Einzelfrage zu Art. 104c GG.
- WISSENSCHAFTLICHE DIENSTE, DEUTSCHER BUNDESTAG (2012): Empfehlungen zur Akkreditierung als Instrument der Qualitätssicherung, https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/2259-12.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (consultada el 1 de junio de 2020)..
- WOLF, F. & HEINZ, D. (2016): Schulpolitik: neue Koordination und neue Unterschiede, in: Hildebrandt, A. & Wolf, F. (eds.), Politik der Bundesländer, Wiesbaden: Springer, pp. 11-34.
- WOLLMANN, H. (2016): Zur Handlungs- und Innovationsfähigkeit der Kommunen in Deutschland - Entwicklungslinien und Handlungsfelder, en: Kersting, Norbert (ed.), Urbane Innovation, Springer VS Verlag.

- WOLLMANN, H. (2017): Il “pendolo” del federalismo tedesco. Da un assetto omogeneo e decentratato ad uno heterogeneo e ricentralizzato?, en Vandelli, L. et al. (eds.). Le Autonomie territoriali : trasformazioni e innovazioni dopo la crisi, Maggioli Editori, pp. 365-394.
- WOLLMANN, H. (2020a): The transformation of public administration in East Germany following Unification, en: Kuhlmann, S, I. Proeller, D. Schimanke & J. Ziekow (eds.): Public Administration in Germany, Palgrave Macmillan.
- WOLLMANN, H. (2020b): Transformation Ostdeutschlands und Verfassungsentwicklung der Bundesrepublik nach 1990 in vergleichender Perspektive - zwischen Dezentralisierung und Zentralisierung, en: Knüpling, Felix/ Kölling, Mario/ Kropp, Sabine/ Scheller, Henrik (eds.), 70 Jahre Grundgesetz, Springer Fachmedien Wiesbaden.
- WOLLMANN, H. (2020c): Entwicklungs- und Konfliktlinien des Bildungssektors im deutschen Föderalismus: Neue Dynamik durch Digitalisierung in Zeiten des Corona Virus?, en: Roters, Wolfgang/Gräf, Horst & Wollmann, Hellmut (eds.), Zukunft denken und verantworten. Herausforderungen für Staat, Politik und Wissenschaft im 21. Jahrhundert, Springer VS Verlag. ■