

Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, compiladores

# Descentralizar: un derrotero a seguir



© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito – Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**InWEnt - Internationale Weiterbildung und  
Entwicklung, Regionalbüro Andenländer**

Oficina Regional para los Países Andinos

Av. Los Incas 172, Ed. Peruval

San Isidro, Lima - Perú

Telf: +51 (0)1- 4419000-15

Fax: +51 (0)1- 4411462

[www.inwent.org.pe](http://www.inwent.org.pe)

**SENPLADES**

**Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo**

Juan León Mera 130 y Av. Patria, Ed. CFN, piso 11

Quito-Ecuador

Telf: (593 2) 2503021

[www.senplades.gov.ec](http://www.senplades.gov.ec)

ISBN: 978-9978-67-163-4

Coordinador editorial: Manuel Dammert G.

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: julio, 2008

# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	11
<i>Fernando Carrión, Manuel Dammert G. y Brigitta Villaronga</i>	
<b>Descentralización y autonomía en Ecuador</b> .....	19
<i>Rodrigo Borja</i>	
<b>Diálogo regional, descentralización y reforma constitucional en la Región Andina</b> .....	25
<i>Gustavo Vega</i>	
<b>I. INTEGRACIÓN</b>	
<b>La descentralización como geometría variable</b> .....	33
<i>Fernando Carrión M.</i>	
<b>Descentralización e integración regional: experiencias europeas</b> .....	51
<i>Wolfgang Merkel</i>	
<b>Las mega-regiones de Suramérica: re-territorialización civilizatoria</b> .....	69
<i>Manuel Dammert Ego-Aguirre</i>	

<b>Descentralización e integración en América Latina y el Caribe: tensiones y oportunidades para la gestión del desarrollo territorial sostenible . . . . .</b>	<b>99</b>
<i>Ricardo Jordan F. y Maximiliano Carbonetti</i>	

II. MODELO DE ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO

<b>Modelo y estructura del Estado: El Gobierno regional en su contexto . . . . .</b>	<b>129</b>
<i>Franz Thedieck</i>	

<b>Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador . . . . .</b>	<b>145</b>
<i>Simón Pachano</i>	

<b>El concepto de <i>modo</i> de Estado y su relevancia para el proceso de descentralización y reforma constitucional en Bolivia . . . . .</b>	<b>163</b>
<i>Franz Xavier Barrios Suvelza</i>	

<b>La reforma del Estado en el contexto de la descentralización en el Perú . . . . .</b>	<b>189</b>
<i>Gustavo Guerra-García Picasso</i>	

III. PLURINACIONALIDAD

<b>Procesos de construcción intercultural en Bolivia . . . . .</b>	<b>213</b>
<i>María Eugenia Choque Quispe</i>	

<b>Gobernar desde la diversidad: reconstrucción y reinención de la descentralización en el Ecuador . . . . .</b>	<b>231</b>
<i>Fernando García Serrano</i>	

<b>Multiculturalidad en Europa: experiencias y posibles aportes para América Latina . . . . .</b>	<b>253</b>
<i>Bernad Gallep</i>	

<b>Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú</b> .....	277
<i>Javier Torres Seone</i>	

#### IV. NIVELES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

<b>El eslabón perdido de la descentralización en América Latina</b> .....	289
<i>Darío Restrepo</i>	

<b>Modelo autonómico boliviano: la discusión sobre los niveles de las autonomías en el proceso constituyente boliviano</b> .....	301
<i>Diego Ávila Navajas</i>	

<b>Asociacionismo municipal e inversión: la descentralización en América Latina</b> .....	321
<i>Néstor Vega Jiménez</i>	

<b>Estado regional autónomo para el Ecuador</b> .....	339
<i>Pabel Muñoz</i>	

<b>Proceso de descentralización en el Perú. Próximos pasos</b> .....	363
<i>Janos J. Zimmermann</i>	

## **II. Modelo de Estado y Sistema Político**

# Diálogo regional, descentralización y reforma constitucional

Franz Thedieck\*

## Modelo y estructura del Estado: el Gobierno regional en su contexto

### Introducción

*¿Qué pueden aportar experiencias alemanas o europeas al desarrollo del Estado en América Latina?*

Nosotros, los expertos extranjeros de los EEUU o de Europa, muchas veces presentamos experiencias de nuestras realidades a los colegas en los países del Sur. Son experiencias que surgen de casos específicos, representan soluciones para problemas en situaciones distintas con relación a su contexto histórico, económico-social y político. ¿Es posible transferir estas soluciones a otros países?

Pienso que no. Fue un supuesto equivocado de una corriente de la teoría del desarrollo que los problemas de los países del Sur se puedan resolver imitando el modelo del “primer mundo”, llegando al mismo nivel, pero en menos tiempo. De tal forma que el objetivo de la cooperación internacional se hubiera cumplido rápido.

Ya sabemos que no ha funcionado. La historia no se repite y los modelos del Norte no se pueden copiar simplemente. Wolfgang Merkel<sup>1</sup> indi-

---

\* Universidad de Ciencias Administrativas. Kehl.

1 Ver su artículo “Descentralización e integración” en esta publicación.

ca claramente que los modelos europeos no son transferibles como tales a la realidad latinoamericana. ¿Cuál sería, entonces, la justificación para mi intervención y la presencia de los expertos de la cooperación internacional en esta y otras regiones del mundo?

Mi respuesta breve es la siguiente: cambios y reformas practicables requieren conocimientos y análisis internos. Para salir de la rutina puede ser útil aportar insumos que alimenten la creatividad. Las experiencias europeas, en este sentido, pueden ayudar para ver el problema de un ángulo distinto, con una idea inesperada se puede ampliar la vista y cambiar de perspectiva. De esta manera se puede llegar a una adecuada solución de un problema que parte de condiciones que ciertamente son distintas a las experiencias extranjeras.

### **La historia del regionalismo en Alemania**

El regionalismo tiene una larga tradición en Alemania. Desde la fundación del “Sacro Imperio Romano Germánico” y de los juramentos de Estrasburgo (*sacramenta argentariae*) del 14 de febrero del año 842 que marca el origen de la lengua y de la nación alemana, el elemento regional era fundamental para Alemania. El federalismo no es producto de una voluntad política de los gobernadores, sino característica de nuestro orden político que nació de la naturaleza de su construcción. El imperio era compuesto por varias tribus germanas que hablaban un idioma común y que se distinguía por distintos dialectos. De tal forma, el idioma común fue un elemento clave de la unión ya que no era necesario el establecimiento de una lengua y cultura obligatoria por decisión del gobernador, como fue el caso en Francia.

#### *Historia de las regiones en Alemania hasta inicios del siglo XX*

Alemania se ha desarrollado en un territorio y en una cultura bastante homogénea con un idioma común. Regiones y municipalidades aumentaron su influencia y autonomía durante los siglos XIII hasta XVIII.



Cuando Cristóbal Colón descubrió América Latina, los ciudadanos de las municipalidades alemanas estaban comprando a los nobles, que antes gozaban de todo el poder político-económico-social, sus derechos económicos (p.e. el derecho de organizar un mercado) y los derechos políticos (p.e. la autonomía municipal con la institucionalización de los consejos municipales y la elección del alcalde). Las ciudades más grandes en Alemania en ese momento fueron Colonia, Hamburgo, Bremen y Lübeck, que hasta el día de hoy juegan un papel importante en Alemania y Europa.

Las municipalidades se agrupaban en asociaciones como la “Hanse” (Hansa o liga hanseática) que dominaba el comercio hasta fines del siglo XVI en el norte de Europa. La Hansa se puede considerar como antecesora de la Unión Europea. Este desarrollo urbano no se limitó a Alemania sino se dio también en Italia –con municipalidades importantes como Venecia, Roma, Florencia, Bologna– o en Inglaterra y Escandinavia.

Conjuntamente a otros logros –como la creación de las universidades y los avances en las ciencias y en el arte– el desarrollo urbano dio luz al mundo moderno en Europa. En el ámbito de la medicina la razón permitió superar creencias supersticiosas medievales e investigar el cuerpo humano. Algo parecido ocurrió en la jurisprudencia que se abrió a las normas de la lógica.

Entonces al contrario del desarrollo en Francia, Alemania evolucionó de un Estado bastante homogéneo hacia un Estado federal muy diversificado. Su estructura era y todavía es bastante compleja y tiene fuertes raíces regionales y municipalidades importantes. En estos centros urbanos se desarrolló la clase burguesa que facilitó el progreso científico, económico y cultural. Las municipalidades participaban de manera significativa en el desarrollo económico y político de Alemania.

En la edad media nació una norma que con el tiempo se convirtió en tan solo un famoso dicho: “Stadtluft macht frei!” Significa “el aire municipal promueve la emancipación de los ciudadanos.”<sup>2</sup> O dicho en otras palabras: Sin fuertes municipalidades no habrá desarrollo.

---

2 Esto se debe al hecho que los siervos se convertían en hombres y mujeres libres si lograban escapar del fundo a la ciudad y vivir ahí sin que el patrón los encontrara en un determinado tiempo.

*El orden federal de la Constitución alemana (Ley fundamental)*

Los principios del orden federal de la Ley fundamental o de la República Federal fueron generados ya con la constitución del imperio alemán de 1871 y se afinaron con la constitución de 1919 de “Weimar” después de la Primera Guerra Mundial: se formaron las regiones (Länder) como Baviera, Prusia y Wurtemberg que hoy en día siguen siendo Estados soberanos y tienen amplias competencias legislativas y financieras.

Además, las regiones han ejecutado y siguen ejecutando leyes federales, porque en un principio no existían entidades administrativas nacionales ni regionales que interfirieran directamente con los ciudadanos. La administración en Alemania se realiza primordialmente al nivel local, por ejemplo en la alcaldía. Pero también en el siguiente nivel superior a lo municipal, en el “Landratsamt” (la mancomunidad) se encuentran grandes entidades de gestión. Al contrario, el nivel federal cuenta sólo con pocos recursos humanos: en todos los ministerios federales en su conjunto trabajan menos funcionarios que en una sola de las grandes municipalidades mencionadas como Colonia o Munich.

Esta organización descentralizada del sistema político-administrativo se entiende como realización del principio de subsidiariedad que tiene una importancia inestimable en Alemania. Desarrollado por la iglesia católica al fines del siglo XIX,<sup>3</sup> este principio ético permite una ayuda pública solamente si el individuo no es capaz de resolver sus problemas de manera autónoma. En la economía y la política, la subsidiariedad reparte las competencias entre los sectores privados y públicos y también entre el individuo, los grupos sociales y el Estado. Una competencia específica queda siempre con el nivel más bajo que es capaz de cumplirla. Debido a la influencia alemana, dicho principio se ha plasmado también en las normas europeas. Los cinco elementos básicos de la subsidiariedad son las siguientes:

- El nivel superior no debe contar con una competencia que puede ser cumplida también por un nivel inferior de una organización.

---

3 Encíclica “Rerum novarum” del Papa Leo XIII (1891).

- El nivel superior no debe pasar una competencia a un nivel inferior si este último no puede cumplir con esta misión.
- El nivel superior de una organización tiene el deber de apoyar el desarrollo de las capacidades de los niveles inferiores para permitir que la mayoría de las competencias estén radicados en los niveles más cercanos al ciudadano.
- Lo local tiene prioridad sobre lo central.
- El sector privado tiene prioridad sobre el sector público.

Resumiendo en latín: *In dubio pro individuo et contra societatem*.

La subsidiariedad ejerce una influencia determinante sobre otros elementos para la organización del Estado y de la sociedad:

- La separación de poderes.
- La descentralización.
- La proporcionalidad.
- La democracia.
- La privatización.
- La deregularización.
- El auto-desarrollo.

Respetando el principio de subsidiariedad es indispensable definir la competencias regionales. Tarea primordial del nivel intermedio del Gobierno, de la administración regional, es la planificación de programas y de obras tal como la supervisión y el control de la ejecución de estos programas por

la administración local. Muy pocas veces, el nivel superior interviene de manera directa. Por ejemplo, un programa nacional o regional para estimular la reducción de combustible de las calefacciones privadas en invierno es gestionado por las municipalidades, y las administraciones regionales supervisan la forma correcta de su ejecución.

A través del Consejo Federal –entre 1871 y 1932 denominado “Reichsrat”– los gobiernos regionales participaron en la legislación federal, como se hace todavía bajo la vigencia de la Constitución actual.

Las regiones o estados federados –los “Länder”– son sólo en parte resultados de la historia. Al fundar la República Federal de Alemania en el año 1949 después de la Segunda Guerra Mundial, los aliados querían destruir a Prusia<sup>4</sup>. Por eso formaron nuevas entidades artificiales como Renania del Norte-Westfalia (Nordrhein-Westfalen) y Baja Sajonia (Niedersachsen). Actualmente existen dieciséis gobiernos regionales de tamaño e importancia muy diversos. Las regiones fueron considerablemente fuertes al inicio de la república federal con una legislación bastante desarrollada y distinta y con mucha influencia política; pero con el paso del tiempo perdieron continuamente influencia política a nivel federal.

Se pueden hacer tres constataciones básicas para describir la realidad actual en Alemania:

- La federación tiene mucho peso en la legislación con excepción de los sectores educación y seguridad interna
- Las regiones ejercen su poder a través de la administración pública que ejecuta las normas federales.
- Los gobiernos regionales participan fuertemente en la legislación federal (sino correrían el riesgo de perder una parte de sus competencias legislativas).

Es notable la invención del “federalismo cooperativo”. Implica por ejemplo que las regiones en sus áreas de competencia actúen de forma conjun-

---

4 En realidad Prusia formó el último núcleo de resistencia regional en contra de los nazis.

ta. Las regiones no elaboran independientemente dieciséis leyes de policía distintas sino generan un consenso sobre esta materia. Y al final todas las regiones cuentan con el mismo modelo de ley. Además, los gobiernos regionales cuentan con entidades administrativas compartidas y el personal respectivo. De esta forma las regiones inventaron un nivel supra-regional que no ha sido previsto en la Constitución.

El resultado de este desarrollo no sorprende: Alemania por ser el modelo de un Estado Federal es un Estado muy homogéneo. Se habla de un “Estado Federal Unitario”, lo cual parece una contradicción en sí mismo. Las características son la forma de un Estado altamente federal, pero un contenido de un Estado unitario debido a diversos esfuerzos de homogenización.

Trabajar en Alemania y vivir en Francia me permite una primera conclusión: con todas sus diferencias en la teoría el Estado alemán, en la práctica se parece bastante al Estado centralizado francés.

### *La extensión del Estado Federal Unitario*

En 1969, el Gobierno federal de la “primera gran coalición”<sup>5</sup> amplió las características del Estado Federal Unitario.

La reforma de 1969 marca el fin de la separación clara de las competencias de legislación entre la federación y las regiones. Al mismo tiempo la clara distinción de las responsabilidades fiscales entre la federación y los gobiernos regionales fue abolida. Por medio de subsidios la federación incide en todas las tareas públicas y rige en las regiones con su dinero.

Las reformas de 1969 se concentraron en:

- Introducción de tareas comunes entre la federación y las regiones para la modernización del Estado: universidades, ciencia e investigación, economía y protección de la zona costera. La separación clara y estricta

---

5 Se refiere a la coalición de los dos grandes partidos del sistema alemán: el de la democracia cristiana y de la socialdemocracia.

ta de las tareas entre la federación por un lado y las regiones por el otro fue destruida.

- Las últimas competencias autónomas de imposición que conservaban las regiones fueron abolidas.

Sin embargo, este Estado en su tiempo fue considerado como el modelo de un Estado federal moderno. El desarrollo descrito en contra del principio de subsidiariedad fue acompañado de manera activa, positiva y significativa por el mundo académico y por la Corte Constitucional Federal. Todos se felicitaban de vivir en un Estado federal ejemplar. Hoy en día esta reforma es considerada como “pecado original” en contra de los principios federales.

## La repartición de las finanzas en Alemania

### *Repartición de los impuestos*

Contrario a lo que se recomienda en teoría para llegar a competencias claras y transparentes que permitan distinguir entre responsabilidades federales y regionales como condición para fiscalizar a los gobiernos, Alemania no cuenta actualmente con un sistema de separación de impuestos entre los tres niveles del Estado.

Los impuestos importantes son:

- IVA.
- Impuesto sobre los ingresos.
- Impuesto para empresas.

Para estos impuestos existe un sistema compartido entre federación, regiones y municipalidades. La llave de la repartición entre los tres nive-

les del Estado es distinta para cada impuesto; pero al final las fuentes de los ingresos son compartidos de tal forma que un 30 por ciento le corresponde al Estado federal, un 40 por ciento a los Estados federados y un 30 por ciento a las municipalidades.

### *Los fondos de compensación*

La capacidad económica de las regiones es bastante desigual en Alemania. Los “Länder” en el sur son mucho más fuertes que las regiones en el norte y el este. Por lo tanto fue instalado un sistema de solidaridad para compensar la situación financiera entre las regiones.

La federación apoya considerablemente el financiamiento de la regiones “pobres”. Desde 1990 –año de la reunificación alemana– fluyen anualmente 100 mil millones de US \$ a las nuevas regiones de la antigua república democrática alemana. Existen sistemas de compensación o de solidaridad verticales y horizontales. El más importante es el sistema vertical entre la federación y las regiones. Su resultado son las subvenciones federales destinadas a las regiones que cuentan con menor ingreso público que el promedio de todas las regiones.

Existen, además, fondos de compensación a nivel regional y local. El principio es que los “ricos” aportan la parte de sus ingresos que supera el promedio de todos para ayudar a las regiones o ciudades “pobres”.

La tarea de solidaridad entre las regiones de una federación es elemental, no se puede coexistir sin este espíritu positivo. Solidaridad establece obligaciones para los que aportan con su dinero a las regiones pobres. Pero las responsabilidades son compartidas, las regiones “pobres” por su parte tienen la obligación de mejorar su situación económica para reducir su dependencia de las subvenciones. Si no se respeta esta responsabilidad compartida el sistema de solidaridad beneficia el más flojo y frena todo esfuerzo de reforma. El Gobierno regional de Bremen, por ejemplo, recibe subsidios del sistema de solidaridad desde el inicio de la República Federal y se encuentra en una situación fiscal muy confortable. Pero infelizmente no existen estímulos para facilitar las reformas necesarias y de esta manera mejorar sus propios ingresos públicos. Sin dudas una refor-

ma en los principios para la distribución de estos fondos es necesaria para estimular la voluntad política para generar reformas.

Cuadro 1 La repartición de los impuestos en Alemania	
<b>Impuestos federales</b>  <i>Impuestos sobre el consumo</i> <i>Impuestos sobre petróleo o tabaco</i>	<b>Nivel federal</b>  <i>Sistema de solidaridad federal</i>
<b>Impuestos compartidos</b>  <i>I.V.A.</i> <i>Impuesto sobre ingresos</i> <i>Impuesto para empresas</i>	
<b>Impuestos regionales</b>  <i>Impuesto sobre vehículos</i> <i>Impuesto sobre la cerveza</i>	<b>Nivel regional</b>  Sistema de solidaridad regional
<b>Impuestos comunales</b>  <i>Impuesto predial</i> <i>Impuesto profesional</i>	<b>Nivel comunal</b>  Sistema de solidaridad comunal

### Análisis crítico del federalismo alemán e identificación de sus debilidades

Hasta el año 1989 –año de la caída del muro de Berlín– Alemania fue reconocida como modelo exitoso de un Estado federal. Después de esta fecha se percibían más críticas:

- La “interdependencia de las políticas” (*Politikverflechtung*, Fritz Scharpf).  
El Estado Federal Unitario con sus competencias e ingresos mezclados no sólo dificulta la transparencia en las competencias y responsabilidades, sino también reformas necesarias. El Estado pierde su capacidad de reformarse debido a la multitud de compromisos necesarios.



Además, las tareas comunes y compartidas destruyen paulatinamente la autonomía regional, así como la fiscalización por el ciudadano porque parece imposible identificar el nivel responsable para una tarea, una acción o un resultado fracasado.

- Falta de transparencia y responsabilidad. Por su influencia en el consejo federal (Bundesrat) los gobiernos regionales coparticipan en las decisiones importantes para la federación. Entre el 60 y el 70 por ciento de las leyes federales requieren del visto bueno del Consejo federal. La comisión mixta entre el parlamento y el Consejo federal opera sin sesiones públicas. Esto dificulta tener claridad sobre la responsabilidad de las soluciones legislativas.
- Pérdida de influencia de los parlamentos en los Estados federados. Los gobiernos regionales aprovechan la situación, quedando los parlamentos regionales marginalizados. No deciden sobre importantes materias, como los impuestos regionales y la seguridad pública. Lo que queda es la educación, una materia que requeriría más homogeneidad nacional.
- El sistema centralista de los partidos políticos. Los partidos políticos son formados con vocación y organización nacional. De esta manera diferencias regionales pueden ser pulidas y suprimidas. La vida política regional pierde peso e influencia. Reflexiones nacionales influyen fuertemente en la política regional.
- Fondos de compensación contra-productivos. Las reglas de los fondos de compensación debilitan las capacidades de reforma y modernización en las nuevas regiones del este y en las regiones del norte. La autonomía financiera de estas regiones parece una ilusión, pero los esfuerzos de reformas son escasos.
- Tamaño desigual de las regiones. El tamaño de las regiones no es homogéneo ni lo son sus capacidades financieras o de gestión. Las regiones tienen entre dos y dieciocho millones de habitantes. Las pequeñas regiones son al mismo tiempo las más débiles. Una reestructuración

regional que reduciría las, ahora dieciséis a diez regiones, podría ser una solución. Un tamaño más comparable de las regiones adecua su potencial económico y reduce la disparidad entre ellos. Por consecuencia los flujos de compensación entre regiones ricas y pobres se reducirían. Pero viendo las experiencias del pasado esta idea no parece ser muy viable.

Una reforma realizada en el año 1994 aportó a restituir parcialmente la autonomía regional. La “legislación marco” ahora depende de condiciones más estrictas. A los parlamentos regionales se les devolvió una pequeña parte de sus competencias anteriormente perdidas.

El Gobierno del Canciller Gerhard Schröder elaboró entre 2001 y 2004 un catálogo amplio de propuestas de reforma. Pero por falta de consenso entre el Gobierno federal y los regionales nunca se llegó a ejecutar.

### Otros modelos de gobiernos intermedios

De manera muy breve y poco exhaustiva se mencionan dos alternativas para el diseño del nivel intermedio del Estado (modelo suizo y francés).

#### *Federalismo competitivo (Suiza)*

En Suiza los cantones se quedan con largas competencias en las siguientes materias:

- legislación
- autonomía administrativa
- competencias de imposición

Se nota que las diferencias considerables del tamaño de los cantones no frena al desarrollo dinámico de Suiza. Ya los pequeños cantones son capaces de defender su autonomía y su independencia financiera.

De esta manera existe una competencia regional para atraer ciudadanos y empresas. Este modelo es considerado muy exitoso. Los proyectos de reforma en Alemania se orientan hacia el modelo suizo.

### *El regionalismo en Francia*

Desde 1981, el Estado modelo centralista de Francia está introduciendo la descentralización. Se han creado 22 regiones con representación democrática, consejos regionales y consejos departamentales. También a nivel local la posición de la municipalidades fue mejorada.

Sin duda, estos cambios son fundamentales y han puesto fin al Estado tradicionalmente considerado como modelo centralista. Pero la descentralización todavía no se ha terminado.

Dos debilidades fundamentales obstaculizan esta reforma. La primera existe en la mentalidad de los administradores del nivel nacional: ellos se entienden como superiores a sus colegas en los niveles inferiores y tienen baja confianza en la capacidad administrativa local y regional. Las consecuencias no sorprenden: las competencias descentralizadas no tienen suficiente peso y las regiones disponen sólo de un 5 por ciento de los fondos públicos.

Existe un dualismo entre la administración descentralizada de los consejos regionales y departamentales y la administración desconcentrada del prefecto. El prefecto controla gran parte de los fondos financieros en los niveles regionales y departamentales. Este dualismo no ayuda a clarificar la estructura del Estado. Existe confusión en la repartición de las competencias. Un Estado no puede ser al mismo tiempo descentralizado y desconcentrado, se necesita una decisión política clara para su estructura. Una descentralización no anda sin confianza en las entidades descentralizadas por el Estado central.

### **La reforma actual del federalismo en Alemania**

Entre 2005 y 2007, el Gobierno federal en Alemania realizó una reforma sustancial del federalismo partiendo del programa de reforma fracasado

durante el Gobierno anterior de Gerhard Schröder. Son los elementos de la primera etapa de la reforma que intentan reducir la mezcla de tareas entre federación y regiones:

- Abolición de la competencia legislativa “marco” (Rahmengesetzgebung).
- Cambio de las competencias legislativas concorrentes. Materias legislativas son trasladadas de la federación a las regiones. Por ejemplo:
  - Leyes referentes a universidades.<sup>6</sup>
  - Ley sobre restaurantes.
  - Ley sobre el horario de apertura del comercio.
  - La ley sobre armas de fuego.
- La competencia federal para arreglar procedimientos administrativos fue reducida.
- El sistema del financiamiento mezclado entre federación y regiones fue reducido.
- La federación actualmente tiene que comprobar la necesidad de una ley federal para respetar mejor el principio de subsidiaridad.
- Las regiones reciben el derecho de cambiar leyes federales en las siguientes materias: asuntos que se refieren a las universidades: el acceso a los estudios y la titulación; en la materia de protección de la naturaleza; en ordenamiento territorial.
- En cambio la federación recibe largas competencias legislativas en medio ambiente.

---

<sup>6</sup> Sólo ese primer punto tiene peso considerable; los otros son marginales.

Está prevista una segunda etapa de la reforma que ya se ha puesto en marcha: la reforma del sistema de financiamiento entre regiones y Estado federal. El objetivo es la transformación hacia un federalismo competitivo parecido al modelo suizo y el control sobre el endeudamiento regional y local.

## Conclusiones

Parte de los expertos califican la reforma actual del federalismo en Alemania como un cambio hacia un “Estado federal experimental”. No comparto esta interpretación. Más puede ser un fortalecimiento del “Estado federal solidario”. Esta parte de la reforma se dirige a las regiones “pobres” y les obliga a realizar su parte de la solidaridad a través de reformas adecuadas para mejorar su situación económica y de esta forma reducir el volumen de las subvenciones. Así también se aumentaría el nivel de la autonomía regional.

Queda una gran necesidad para continuar con la segunda etapa de la reforma. El aspecto que se refiere a las finanzas en el Estado federado incluido el sistema de solidaridad, me parece primordial en este sentido. La tarea, aparte de cambiar hacia un federalismo competitivo, será reducir el endeudamiento y aumentar el control sobre esta materia. Se necesita mucho optimismo para creer en el éxito de este ejercicio.

En este momento es demasiado temprano para juzgar los resultados de la reforma, ya que la segunda etapa todavía no se ha realizado. Pero juzgando la primera parte de la reforma surgen algunas inquietudes. Por ejemplo en el campo de la educación, los maestros y los parientes dudan si la reforma no establece una multitud de sistemas escolares que dificulta la mudanza de las familias de una región a la otra.

Las regiones pobres creen que sus mejores funcionarios ya se cambiaron hacia las regiones ricas en el sur del país que pagan sueldos más altos.

De todas maneras, es cierto que un Estado federal está continuamente en una situación de cambio. Ni el federalismo, ni la descentralización pueden ser “cumplidos” por la misma naturaleza del Estado. La corriente normal es la centralización de las competencias públicas y de sus fuentes

de ingreso. Este corriente está avanzando. Contra este movimiento se necesitan esfuerzos y medidas específicas para mantener la estructura descentralizada del Estado.

Por último hay que recordar en el principio de la subsidiaridad; todo orden social debe respetar este principio para asegurar el espacio necesario para la libertad individual.