

## Alemania

Juan RODRÍGUEZ LORES

*Profesor de la Universidad de Aachen (Alemania)*

### FEDERALISMO Y CENTRALISMO EN ALEMANIA

**C**onflictos históricos entre tendencias autonómicas y centralizadoras irreconciliables han marcado el sistema del Estado alemán actual, bajo la forma de graves contradicciones entre federalismo y centralismo.

Ya la unificación nacional de 1871 introdujo una estructura aparentemente federal, cuya base no fue un diseño ideal colectivo sino más bien un compromiso, fruto del rechazo de la hegemonía centralista Prusiana por parte de los pequeños Estados independientes. Así, nuevas leyes nacionales (p.e. Ley Urbanística de 1875 «Fluchtliniengesetz», que intenta someter la planificación municipal a un estrecho control estatal, o Leyes Sociales de 1889, que introducen un concepto subsidiario de asistencia social, etc.) coexistieron durante largo tiempo en competencia con las viejas leyes regionales. La aprobación de una Ley Nacional de la Vivienda fracasó repetidamente a lo largo de la década de los 90. La correspondiente Ley de 1918 («Preußisches Wohnungsgesetz») fue en principio regional («prusiana») y sólo a través de su ejercicio práctico, gracias a sus beneficios económicos, se impuso al resto de la nación.

El odio desintegrados contra la República de Weimar en los años 20 fue la expresión del viejo espíritu autonómico, aliado en este caso con el anticomunismo.

Sólo el centralismo nazista exasperado de los años 30-40 fue capaz de conciliar chauvinismo nacionalista y sueños imperiales. En el interior, su estructura capilar permitió la represión de la población; la reorganización de las ciencias y sirvió para su control. Al mismo tiempo fue el marco a través del que se pusieron en marcha los preparativos bélicos, mediante ambiciosos programas para desplazamientos de la población y

reestructuración territorial de la economía. Exportado al exterior durante la guerra, este centralismo devino instrumento imperialista, base para una llamada «planificación total», que abarcaba desde la agrarización y germinación o depuración étnica hasta la explotación de materias primas y de la economía en las naciones anexionadas.

En la posguerra el centralismo parece descalificado para siempre por su compromiso histórico con el Nazismo, la consiguiente derrota bélica y sus supuesta similitud con la economía comunista del Plan, convirtiéndose en sinónimo tanto de la barbarie nazista como de la amenaza comunista. Un pensamiento estructuralista superficial pretende, por el contrario, descubrir en el federalismo una garantía contra el pasado fascista, de forma que la Constitución de 1949 acentúa sus aspectos sociales y atribuye amplias competencias a los gobiernos regionales («Länder»). Los municipios recuperan su vieja autonomía política, para cuya consolidación se exigen nuevos contenidos económicos, p.e. municipalización del suelo o apropiación pública de beneficios inmobiliarios, ampliación del derecho de expropiación forzosa, etc. Pero al mismo tiempo, la ideología anticomunista exige la restauración de la economía de mercado y la despolitización del plan; los Aliados exigen la integración de Alemania en el Bloque Occidental, como su punta de lanza en la guerra fría contra el comunismo; las viejas fuerzas centralistas, representantes personales del período fascista, comienzan a recuperar el Estado y la sociedad y apuestan por el continuismo en la política, la administración, las ciencias, la economía, etc. Ante el cúmulo de expectativas contradictorias y en luchas con una fuerte oposición, el nuevo federalismo deviene polivalente y quiebra ya en la década de los 50.

Todavía las leyes regionales de los años

40-50 parecen reforzar la autonomía de «Länder» y municipios. Pero las exigencias de dar contenido económico al federalismo no prosperan. Los grandes programas de desarrollo territorial en los años 50 son ya, en parte, expresión de la incipiente reconquista del poder por parte del gobierno federal, que va creando sus propias organizaciones paralelas al margen de las estructuras autonómicas. Desde intereses superiores y desde una ideología de la compensación, se trata de reconstruir las grandes ciudades y fomentar el desarrollo agrícola en las regiones subdesarrolladas, especialmente en las fronterizas con el bloque comunista. La restauración centralista aparece aún contrarrestada por ciertos movimientos básicos esporádicos, e.e. mancomunidades municipales espontáneas, que tratan de dirigir el propio desarrollo a través de una planificación regional empírica de base.

En la década de los 60 la vuelta al centralismo es aprobada a través de reformas estructurales a nivel nacional, que tratan de reorganizar el caos federalista y remediar su supuesta incapacidad para gestionar los intereses nacionales. La Ley Urbanística de 1960 («Bundesbaugesetz») reforma técnicamente y compila el viejo Derecho urbanístico, reduce las autonomías municipales a favor de los «Länder» y liberaliza el mercado inmobiliario, dando lugar a una explosión gigantesca de precios de vivienda y suelo. La Ley de Ordenación Territorial de 1965 («Raumordnungsgesetz»), Ley-Marco meramente administrativa, contempla tres grandes agentes del desarrollo planificado, articulados en un sistema jerárquico-descentralizado, semejante al practicado en los años precedentes: Gobierno Federal, que propone programas de desarrollo y fija metas globales y reglas para la planificación de los «Länder»; «Länder», cuyas competencias son ampliadas, especialmente frente a los municipios y a las mancomunidades regionales; capital, del que se esperan inversiones privadas como reacción a los incentivos ofrecidos por la planificación pública. Los perdedores de la «reforma» son las mancomunidades y los municipios. Las primeras deben ser emitidas por los «Länder», para ejecutar en detalle los programas de éstos últimos según las necesidades locales y coordinar

los planes urbanísticos municipales según las directivas programáticas y el sistema de centros principales y secundarios o de zonas funcionales. En resumen, el sistema representa una cadena, sin solución de continuidad, para una transmisión vertical de «órdenes», con el municipio como su último receptor y ejecutor. Las estructuras básicas tradicionales del Estado resultan despolitizadas. En este sentido el sistema es la respuesta funcional a las crisis de la agricultura y de la industria pesada, que se está gestando en Alemania ya en la década de los 60, y permite la aparición de nuevos tipos de planes, los llamados «programas de desarrollo», con características nuevas: frente al plan estático tradicional el programa es dinámico y aparentemente capaz de prever el futuro o al menos controlarlo, adaptándose a los cambios circunstanciales; es unitario, permitiendo así resolver por anticipado conflictos locales e imponer fines o conceptos globales (en este caso «desarrollo», «racionalización» y «dirigismo» frente a los viejos conceptos de compensación o planificación, sustitución de las actividades productivas en crisis por los sectores de nuevas tecnologías, servicios y tiempo libre, prioridad del espacio abstracto como lugar de la acumulación frente a la complejidad vital del espacio concreto, confirmación de los desequilibrios regionales o urbanos como fuentes de riqueza en una nueva división funcional del trabajo, apoyo a la concentración del capital en los diversos sectores productivos, integración de la población agrícola en las ciudades y en la industria, etc.). Desde esta ideología del crecimiento y de la concentración del capital y sobre la base de pronósticos hasta el 1980/2000, son preparados a finales de los 60 programas globales de desarrollo territorial y aplicados en la década siguiente, ya bajo gobierno socialdemócrata.

El sistema no ha cambiado hasta hoy sustancialmente. En las décadas de los 80 y 90, bajo gobierno demócrata-cristiano, la liberalización del mercado toca a su fin y el centralismo es apenas discutido. Tiene lugar una desregulación progresiva y global de la política, que abarca amplios sectores de la vida pública, como urbanismo, vivienda, suelo y desarrollo territorial entre otros muchos, y que alcanza su punto álgido en la Ley Urbanística de 1987

(«Baugesetzbuch»). Esta Ley ha confirmado el modelo de cooperación estrecha entre gobierno federal, «Länder» y capital, agravando el desahucio decisional de las estructuras básicas. Nuevamente aparecen los municipios como víctimas de una «reforma» estructural, como simples ejecutores de políticas superiores gubernativas o regionales y políticamente aún más indefensos frente al mercado local o nacional; sus exigencias de mayor autonomía política y económica y de reestructuración fiscal o repartición equitativa de ingresos y gastos han sido ignoradas; sobre ellos recaen las cargas más pesadas y menos rentables, como p.e. la asistencia social y el plan urbanístico, etc., mientras que continúan discriminados por el sistema fiscal.

En resumen, parece ser que el sistema alemán, en apariencia «federal, sólo podría ser propuesto como «modelo» a imitar en apoyo de políticas neoliberales de crecimiento indiscriminado y de desregulación política del sistema

capitalista. El fracaso de éstas políticas sobre todo en el sector social, también en Alemania, hace sin embargo pensar que su imitación podría ser de nuevo una trampa peligrosa para el desarrollo europeo o de países determinados, como ya lo fue también la imitación del «modelo político» alemán desde la década de los 70. Las insuficiencias del sistema actual no son fácilmente superables con retoques técnicos, dado que tienen raíces históricas en el conflicto hasta hoy no superado entre tendencias centralistas y autonómicas, así como en la imposición ininterrumpida de un centralismo camuflado, con la función de disciplinar o integrar tendencias autonómicas y garantizar desde el gobierno espacios de libertad al Mercado. No se encontrará, por ello, en el sistema alemán respuesta satisfactoria a una de las cuestiones fundamentales del federalismo, como son la necesidad de hacer converger en las instituciones periféricas del Estado autonomía política y autonomía económica.

## Brasil

Roberto SEGRE

PROURB/FAU/UFRJ

### NATURALEZA Y SOCIEDAD EN LA NUEVA ATLÁNTIDA

Crístóbal Colón quedó maravillado ante el espectáculo exuberante de la naturaleza tropical en las Antillas, todavía hoy publicitado por el *Club Mediterranée* como paradigma del Paraíso Terrenal. Sin embargo, para el imaginario cultural europeo, el Brasil logró mayor incidencia en la iconografía científica y artística del Viejo Mundo. Por su extensión continental y la variedad de especies animales y vegetales —llamado originalmente *Papagalli Terra*—, tuvo la primacía como símbolo de la América exótica, más que las tierras de los avanzados pueblos aztecas e incas. Era la

búsqueda de la representación del ingenuo origen de culturas y civilizaciones, sede de las legendarias «amazonas», de caníbales, gigantes y del *homo sylvestris* ROJAS (1992:5), tan ansiado por los filósofos del iluminismo y olvidado en estos tiempos de cólera y globalización. Ya en la temprana fecha de 1550, en los festejos celebrados en Rouen por la visita del rey Enrique II y Catalina de Médicis, estuvieron presentes indios tupinambás y tabajaras, es una especie de «instalación» escenográfica colocada en un sitio del trayecto del cortejo. Hecho documentado en las fantásticas imágenes paisajísticas de plantas y árboles reproducidas en las xilografías de Jen Le Prest, publicadas en 1551 con el título *C'est la Deduction du Sumptueux Odre*