

Ana Carbajosa, Marc Bassets

La pandemia examina el federalismo alemán y el centralismo francés

El País, 18 de abril de 2020.

La prueba de estrés del virus retrata virtudes y defectos de las dos potencias europeas y sus sistemas. La gestión alemana destaca, de momento, por su eficiencia.

Berlín / París. El [coronavirus](#) es una prueba de estrés para países y sistemas políticos. También lo es para distintos modelos de organización estatal. Alemania y Francia, el país federal y el país centralizado por excelencia en la Unión Europea, han gestionado la crisis con resultados dispares: 3.868 muertes en Alemania y más de 18.000 en Francia, según el último recuento. La descentralización alemana, fundada en la cooperación entre los miembros de la federación, traslada el peso de las medidas sanitarias a los *länder*, que se ponen de acuerdo con el Gobierno federal para pactar las líneas generales de las restricciones y los centros de investigación científica se reparten por todo el país, que cuenta además con una amplia red de hospitales locales. La centralización francesa, que concentra el poder en París y en el presidente, ha permitido la toma de decisiones rápida, pero [la omnipotencia del Estado](#) puede haber elevado los costes de los errores y la imprevisión.

ALEMANIA

Alemania ha contenido el virus, al menos de momento, de forma más efectiva que otros países europeos. Qué papel han jugado en este todavía precario éxito el sistema federal, la inversión en gasto sanitario e investigación en el pasado, la detección temprana del virus y hasta la suerte, es aún pronto para saberlo. Pero lo cierto es que la toma de decisiones políticas y la gestión en Alemania difiere sustancialmente de otros países del entorno como Francia o España. En Alemania no se ha declarado nada similar al estado de alarma y el Gobierno central no decide ni ejecuta unilateralmente las medidas de contención del virus. Son los *länder* los que tienen una responsabilidad crucial, de acuerdo con el diseño del sistema federal alemán y la norma que regula la propagación de infecciones. Esa pluralidad política en la toma de decisiones, farragosa y compleja a menudo, podría resultar ventajosa a ojos de unos ciudadanos, que han visto mermados sus derechos y libertades.

Alemania es ahora el quinto país con mayor número de contagios, 133.830, [pero el número de muertos sigue siendo comparativamente bajo: 3.868, según los datos del Instituto Robert Koch](#). Sobre todo, el sistema sanitario no se ha visto desbordado. Desde que empezó la epidemia, Alemania ha incrementado de 28.000 a 40.000 el número de camas en unidades de cuidados intensivos. Este viernes, 11.312 estaban disponibles, según el instituto. La curva hace días que parece doblegada, sin que haya habido un confinamiento total y permitiendo que cada Estado federado adecúe a sus necesidades las directrices de aislamiento pactadas con el Gobierno federal.

El reparto de funciones y competencias entre el Estado federal y los *länder* ha fragmentado la toma de decisiones en un momento en el que la celeridad y la cohesión cobran especial relevancia. La norma en torno a la que gira estos días el reparto es la ley federal de protección para las infecciones, que en su artículo 32 atribuye a los Estados la facultad de

adoptar las medidas necesarias para combatir la infección. Desde que estalló la epidemia, [la coreografía política en Alemania siempre es la misma. La canciller alemana, Angela Merkel, preside la videoconferencia](#) con los jefes de Gobierno de los Estados, en la que se decidió por ejemplo la regla de salir como máximo en grupos de dos, con un metro y medio de distancia. El Gobierno recomienda y coordina y cada Estado decide cuándo y cómo ejecuta las medidas. Un ejemplo es la apertura gradual de las escuelas, que comenzará el 4 de mayo y que Baviera, el *land* más afectado por la pandemia, retrasará una semana.

El proceso, en el que participan representantes de los distintos partidos que gobiernan en los *länder*, es mucho más complejo y dilatado que una decisión ejecutiva del Gobierno central, como explica Ursula Münch, directora de la Academia de Educación Política en Tutzing, Baviera, quien sin embargo reconoce ventajas. Para empezar, porque la descentralización significa que Alemania cuenta con institutos de investigación y universidades de referencia repartidas por todo el país y con un papel científico destacado en esta crisis. Pero sobre todo, porque, según Münch, en un momento excepcional es importante que distintos poderes ejecutivos “ejercen de contrapeso y se controlen los unos a los otros y aporten distintas perspectivas en la toma de decisiones”.

Esa pluralidad y mayor cercanía de las autoridades regionales con los gobernados cobra significado ante la masiva restricción de derechos y libertades impuesta. “Especialmente con nuestro pasado, es muy importante para los ciudadanos que no sea solo una persona la que decida en Berlín, sino que haya 17 personas que compartan el poder”, interpreta Münch. Aún así, esta politóloga intuye que “después de esta crisis habrá cambios legales” y menciona sistemas como el suizo, en el que en casos de pandemia como la actual, el Gobierno federal asume mayores funciones.

Más allá del proceso de toma de decisiones, los expertos atribuyen al sistema sanitario alemán, también descentralizado, parte del éxito ante la crisis. Laboratorios de todo el país fueron alertados e instruidos desde Berlín a mediados de enero sobre la necesidad de llevar a cabo test diagnósticos. Ricarda Milstein, del Centro de Economía de la Salud de Hamburgo, explica que “el Gobierno central ha adoptado un rol más activo. Me sorprende la buena coordinación que ha habido entre los distintos actores”, dice en referencia a las mutuas del seguro obligatorio y las asociaciones de profesionales de la sanidad.

Esta experta achaca al sistema federal deficiencias como la imposibilidad, en su opinión, de haber acordado en el pasado grandes decisiones estratégicas en el sistema sanitario. Y recuerda que, aunque Alemania dispone de muchas camas en los hospitales, el problema es la falta de personal sanitario para atenderlas. Además, indica Milstein, una amplia red de pequeños hospitales no quiere decir que todos tengan la calidad suficiente o ni siquiera que sean necesarios o estén bien repartidos en el territorio. Aún así, piensa que la ingente cantidad de recursos que Alemania ha destinado comparativamente a la sanidad, según el recuento de la OCDE y también a la investigación da ahora sus frutos.

FRANCIA

[Cuando el lunes pasado Emmanuel Macron anunció el fin progresivo del confinamiento de la población a partir del 11 de mayo](#), la noticia sorprendió en todos los escalones del Estado. La mayoría de ministros lo supo un cuarto de hora antes del discurso a la nación, según *Le Monde*. El resto, desde la alcaldía de París hasta la del pueblo más alejado de la

capital, lo descubrió al mismo tiempo que los más de 36 millones de franceses que lo vieron por televisión.

Así es Francia. [El país donde el presidente adopta en soledad medidas que cambian el rumbo de la sociedad.](#) El país donde el jefe de Estado y la élite tecnocrática que le rodea — altamente preparada, pero poco diversa y atrapada en las inercias de una cultura burocrática particular— concentra más poder que en ninguna otra gran democracia occidental. El país donde las decisiones se toman en París y donde el principio igualitario de la Revolución de 1789 sigue siendo un freno a la descentralización real o a la aceptación de excepciones regionales.

El coronavirus —que ya ha causado más de 18.000 muertes en Francia y la ha situado en el espectro de países europeos más golpeados, un poco por detrás de Italia y España— ha puesto a prueba la capacidad del modelo francés para responder a una crisis de proporciones insólitas.

El resultado es ambivalente. “Es el asunto de las mascarillas, de los tests, de las camas de hospital, de las máquinas de reanimación: no hay bastantes”, dice Dominique Reynié, director general del laboratorio de ideas Fondapol. “El Estado centralizado y poderoso, con un jefe elegido por el pueblo, cuando llega una crisis de verdad resulta que no está preparado. Creo que esto dejará rastro. Quizá pueda llevar a una recomposición política más ligera, más descentralizadora, más girondina”, añade en alusión a los girondinos que, durante la Revolución Francesa, se oponían a los jacobinos, que eran centralizadores.

Al mismo tiempo, la organización centralizada ha permitido reaccionar con rapidez en los momentos más complicados. La movilización de recursos económicos y la adopción de leyes de excepción fue inmediata. Y, en la batalla sanitaria, los trenes civiles y aviones militares sacando a enfermos de Alsacia — el área más afectada, junto a Île-de-France, la región parisina— para descongestionar hospitales y trasladarlos a otros puntos del hexágono proyectaron la imagen de un Estado funcionando como un reloj de precisión.

“En Francia no ha habido un problema de derrumbe del sistema de cuidados intensivos”, dice François Heisbourg, consejero del laboratorio de ideas International Institute for Strategic Studies. “El sistema hospitalario no ha dejado de funcionar y no ha habido problemas sustanciales del tipo Madrid contra Barcelona, ni hemos tenido que gestionar problemas de solidaridad en el interior del país”. El número de camas en la UCI tuvo que doblarse, hasta las 10.000.

“El sistema napoleónico”, explica Heisbourg, “ha funcionado bastante bien, sobre todo en lo que respecta al reparto de medios en función de las zonas de tensión de la pandemia”. Heisbourg usa el término “napoleónico” para referirse al sistema centralista o jacobino. Pero matiza: “El sistema napoleónico es fastidioso cuando se cometen errores. Porque entonces las consecuencias de estos errores son napoleónicas. Errores como no haber puesto en marcha test los suficientemente temprano, rápida y masivamente eran evitables. Las consecuencias son enormes. mientras que en un sistema descentralizado, si alguien en un *land* o autonomía, comete un error, este puede quedar relativamente reducido a escala nacional”.

Uno de los errores sobre los que Francia no deja de debatir estos días es la decisión de no renovar un *stock* de mascarillas que superaba los 1.700 millones en 2009. Otra, común en

otros países, es la lentitud de la maquinaria estatal en reaccionar cuando las noticias de la epidemia llegaban desde China en enero y, a finales de febrero, desde Italia.

El desconfinamiento también plantea interrogantes. ¿Debe ser el mismo para todos? ¿Para Alsacia y París que para regiones a las que el virus apenas ha rozado? “La fecha del 11 de mayo de manera uniforme en todo el territorio no se corresponde con la dinámica de la epidemia, que no es igual en las diferentes regiones francesas”, dice el epidemiólogo William Dab, que fue director general de Sanidad entre 2003 y 2005. “Las epidemias se ganan sobre el terreno, no en los despachos del ministerio”.