



Suiza: ¿federalismo cooperativo o criterios nacionales?

WOLF LINDER / ISABELLE STEFFEN

En muchos aspectos, Suiza debe su identidad a sus instituciones políticas. En 1848, los fundadores el estado nacional suizo no lograron partir de una cultura común, sino que se enfrentaron con los pueblos de 25 cantones con diferentes antecedentes históricos, que hablaban cuatro idiomas distintos y profesaban diferentes religiones. La solución resultó ser una combinación democracia y federalismo, que hasta la fecha siguen siendo el núcleo del sistema político suizo. Aunque el diseño institucional ha dado resultados bastante buenos en los últimos 150 años, hoy enfrenta un nuevo reto.

El elemento central del federalismo suizo ha sido y sigue siendo la autonomía otorgada a los cantones para organizar sus asuntos. Permite que los cantones consideren asuntos cantonales específicos y resuelvan problemas por sí solos. Como consecuencia, las diferencias entre los cantones son sustanciales y tienen que ver, entre otras cosas, con las instituciones políticas, la interacción entre los actores políticos y los resultados de esas contiendas políticas. Por ejemplo, hay diferencias significativas en la carga fiscal y los niveles de ingresos. Sin embargo, hoy, por varias razones, se cuestiona este alto grado de diversidad cantonal.

Para empezar, algunos cantones afirman que las estructuras descentralizadas son básicamente ineficientes, en el sentido de que son demasiado pequeñas para emprender proyectos grandes por cuenta propia. Algunos economistas y politólogos piensan que el principal problema no es que haya demasiados cantones, sino que su tamaño es muy desigual. Esto provoca diferencias de nivel en los servicios y la infraestructura. Por ejemplo, un cantón pequeño no cuenta con la capacidad para ofrecer servicios complejos como universidades o centros médicos especializados. No es raro que los cantones más pequeños celebren acuerdos con los más grandes para que les brinden los servicios más complejos de educación y salud. No obstante, en otras áreas, como la cultura o la política de familias, los cantones más pequeños tienen niveles inferiores de infraestructura e índices deficientes de costo-beneficio en algunos de sus servicios.

De manera que, por el momento, parece que la mayoría de los políticos y los ciudadanos seguirán prefiriendo la solución descentralizada, demandando autonomía cantonal y aceptando las posibles desventajas de la diversidad.

Si la esfera federal estableciera una política o cuando menos criterios generales, podría ayudar a nivelar los costos y la oferta de servicios públicos entre los cantones. Sin embargo, esto se toparía con una gran oposición, pues no hay un consenso sobre qué se centralizaría. Además, los gobiernos cantonales insisten en su cuasi categoría de estados y protegen no sólo su organización política, sino también su autonomía política. De manera que, por el momento, parece que la mayoría de los políticos y los ciudadanos seguirán prefiriendo la solución descentralizada, demandando autonomía cantonal y aceptando las posibles desventajas de la diversidad.

El segundo aspecto se refiere a la relación entre los cantones y la federación. Históricamente, era clara la distribución y la división del poder entre la federación y los cantones. Hoy, la complejidad de la infraestructura, la sociedad y la economía modernas vuelven necesaria la cooperación. Los cantones aplican la mayor parte de la legislación federal, lo que implica un mayor reparto de los costos y los ingresos. Sin embargo, este "federalismo cooperativo" no está exento de problemas. Por un lado, la instrumentación de políticas federales aumenta la influencia y el peso político de los cantones. Por el otro lado, los cantones sienten que su autonomía está en peligro si la legislación federal se vuelve de alcance demasiado amplio, con lo que se dejaría a los cantones sin margen de acción y, por ende, daría origen a una centralización informal. Los cantones se muestran muy escépticos respecto a las políticas uniformes, porque es a la capacidad de vivir de forma diferente entre sí a lo que debe su éxito la unión federal.

Una tercer área de disputa se refiere a las relaciones políticas entre los cantones y la federación. En los inicios de la federación suiza, 1848, era

esencial integrar a los cantones al sistema federal de toma de decisiones y darles voz en el debate sobre asuntos nacionales. Esto se logró estableciendo dos cámaras parlamentarias: el Consejo de Estados (el *Ständerat*), donde cada cantón tiene dos escaños sin importar su tamaño, y el Consejo Nacional (el *Nationalrat*), elegido directamente por representación proporcional. Para ser vinculante, una ley debe ser aprobada por ambas cámaras.

Sin embargo, esta influencia de los cantones en los asuntos nacionales no ha dejado de ser polémica. Hay quienes dicen que los cantones pequeños –que aprovechan su representación más que proporcional– tienen demasiada influencia en las políticas federales. Otros se quejan de que el Consejo de Estados no es una cámara verdaderamente federal, porque vota de acuerdo con las mismas afiliaciones de intereses –y partidistas– que el Consejo Nacional. Por consiguiente, los cantones demandan más influencia en el ámbito nacional, ya sea en asuntos de cooperación con el gobierno central o incluso en cuestiones de política exterior.

Una de sus acciones más fructíferas ha sido la creación de una "Conferencia de Gobiernos Cantonales". En los últimos diez años este órgano ha llegado a ser no sólo un exitoso foro para el cabildeo de los cantones, sino también un actor importante en el diálogo con el gobierno central. La Conferencia de Gobiernos Cantonales sin duda ha fortalecido la voz de los cantones, aunque sólo en áreas donde hay intereses cantonales en común. No obstante, la legitimidad de este órgano suele recibir críticas. La Conferencia se basa sólo en la colaboración de los líderes de los gobiernos cantonales, mientras que las legislaturas cantonales, que representan a los ciudadanos, no participan. En consecuencia, la cooperación entre los cantones es un tema importante en la agenda federal.

La estructura federal se estableció hace 150 años como un compromiso político entre progresistas radicales, en su mayoría protestantes, que querían un estado nacional fuerte y los conservadores rurales, en su mayoría católicos romanos, que no querían en absoluto una federación. Fue, por consiguiente, un fundamento para construir tanto la nación como la identidad suiza. Desde entonces, Suiza se desarrolló hasta llegar a ser una sociedad moderna, en donde se han desvanecido la mayoría de los conflictos históricos. Aun así, los habitantes de los cantones quieren diferenciarse entre sí: la autonomía y la autodeterminación cantonales son valores muy apreciados. Esto ayuda a la gente a pasar por alto las severas deficiencias de algunas estructuras y procedimientos federales. En este sentido, los valores simbólicos e integradores de Suiza se han erigido en fuertes barreras para las reformas institucionales, aunque muchas de ellas serían lógicas desde una perspectiva racional.