



EL SISTEMA POLÍTICO SUIZO



INTRODUCCIÓN

Suiza es un pequeño país de Europa Occidental con 7,8 millones de habitantes. Con sus 41.285 kilómetros cuadrados, Suiza supone sólo el 0,15 por ciento de la superficie total de la Tierra. Comparte fronteras con Alemania al norte, Austria y Liechtenstein al este, Italia al sur y Francia al oeste. Su población es variada tanto en el aspecto lingüístico como en el religioso. Sus raíces

históricas se remontan a 1291, aunque el moderno estado nación se constituyó en 1848. La población de Suiza supone el 1,5% de la europea; sin embargo, la economía del país es comparativamente fuerte.

EL SISTEMA FEDERAL



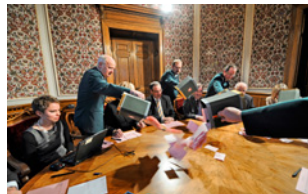
Suiza es una federación; el territorio se divide en 26 cantones. Los propios cantones están formados por la agrupación de 2.600 entidades municipales (ciudades y pueblos).

ELECCIONES Y DEMOCRACIA DIRECTA



El sistema político está muy influenciado por la participación directa del pueblo. Además de la participación en las elecciones, los referendos y las iniciativas populares son los elementos clave de la arraigada tradición suiza de democracia directa.

DEMOCRACIA DE CONSENSO



El tipo de democracia llamada «democracia por consenso» es la tercera característica del sistema político suizo. Las instituciones están diseñadas para representar la diversidad cultural y para incluir a todos los partidos políticos importantes en un gobierno de gran coalición. Esto hace que el poder no quede concentrado en una sola mano, sino distribuido entre muchos agentes.

PERSPECTIVAS COMPARATIVAS



Después de la explicación en detalle de estos tres elementos importantes del sistema político suizo, una perspectiva comparada servirá para ejemplificar las principales diferencias del sistema frente a otras democracias occidentales.

ÍNDICE

PIE DE IMPRENTA



EL SISTEMA FEDERAL

Suiza es un estado federal con tres niveles políticos: el gobierno federal (la Confederación), los 26 cantones y alrededor de 2.600 municipios.

- Un elemento importante del sistema federal suizo es la división de poderes no centralizada.
- Al mismo tiempo, el sistema federal suizo se caracteriza por varias formas de cooperación vertical y horizontal entre los distintos niveles.
- La posición tradicionalmente fuerte de los cantones también se refleja en las disposiciones institucionales sobre cómo pueden influir en la toma de decisiones a nivel federal, entre las que la más típica es la segunda cámara del parlamento.
- Dentro del marco constitucional de los cantones, los municipios también mantienen una posición fuerte en el sistema fede-

ral, que se basa en el desarrollo de abajo hacia arriba de la Confederación.

- La división descentralizada de los poderes también se refleja en la estructura fiscal federal, que otorga sus propias bases impositivas a los niveles cantonal y municipal.
- Un motivo importante para que se construyese una nación federalista en el siglo XIX radica en el hecho de que la sociedad suiza está compuesta por diversos grupos religiosos e idiomáticos. El federalismo prometía combinar la unidad nacional con la diversidad multicultural.
- Debido a la globalización y a la internacionalización, el sistema federal suizo se enfrenta a varios problemas y necesidades de reforma que, sin embargo, plantean dificultades importantes.



DIVISIÓN DE PODERES DESCENTRALIZADA: DE ABAJO HACIA ARRIBA

Debido al desarrollo histórico de la Confederación, los cantones retuvieron importantes poderes propios y se mantiene una distribución no centralizada de las responsabilidades. Los cantones están investidos de todos los nuevos poderes y, cuando se cambia la división de poderes, tienen una especie de derecho de veto. Esta distribución y el intento de resolver los asuntos al nivel más bajo posible –conocido como el principio de subsidiariedad– son los pilares del federalismo suizo.

Distribución de competencias y responsabilidades

Los municipios tienen competencias exclusivas relativas a la prestación de servicios locales (construcción y mantenimiento de carreteras locales, suministro de gas, electricidad y agua, servicios de recogida de basuras, elección de profesores y construcción de colegios). Los cantones mantienen las competencias que son especialmente importantes para su identidad (cultura, educación, idiomas, religión), pero también los asuntos relacionados con las políticas sociales (salud y servicios sociales). En las áreas políticas que afectan directamente a la soberanía nacional (ejército, política monetaria o relaciones exteriores) o bien que necesitan de una coordinación especial (seguridad social, medio ambiente, energía o infraestructuras), el nivel federal tiene competencias exclusivas o puede promulgar una legislación marco. Los tres niveles, el federal, el cantonal y el municipal, tienen derecho a recaudar impuestos y, por tanto, poseen un cierto nivel de autonomía financiera.

Cambio en la distribución de competencias

En Suiza, como en otros estados federales, la centralización o la descentralización es un tema de discusión política permanente que provoca conflictos ideológicos, sociales y económicos.

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES

COMPETENCIAS FEDERALES Basadas en la Constitución suiza	COMPETENCIAS CANTONALES Basadas en las constituciones cantonales	COMPETENCIAS MUNICIPALES Dependen de la legislación cantonal
Organización de las autoridades federales	Organización de las autoridades cantonales (constitución propia, himno propio, bandera propia)	Educación (infantil y primaria)
Asuntos exteriores	Cooperación transfronteriza	Gestión de residuos
Ejército y protección civil	Policía	Vías municipales
Carreteras nacionales (autopistas)	Relaciones entre religión y estado	Infraestructuras locales
Energía nuclear	Cultura	Policía local
Servicios postales y telecomunicaciones	Salud pública	Planificación territorial
Política monetaria	Carreteras y vías cantonales	Ciudadanía
Seguridad social (pensiones, inválidos)	Bosques, agua, recursos naturales	Impuestos municipales
Derecho civil, Derecho penal	Educación (educación secundaria y universidades)	
Procedimiento civil y penal	Protección del medio ambiente Protección de la naturaleza y del patrimonio	
Aduanas	Ciudadanía	
Educación (universidades técnicas)	Impuestos cantonales	
Política energética		
Principios de planificación territorial		
Protección del medio ambiente		
Ciudadanía		
Impuestos federales		

Según la constitución, la Confederación puede asumir nuevas responsabilidades sólo si se acuerda por mayoría doble de personas y cantones en una votación popular, lo cual tiene dos consecuencias: la primera es que los cantones son los mayores responsables de cualquier tarea nueva. La segunda es que la constitución protege la autonomía de los cantones. En el pasado, muchos proyectos para otorgar nuevas responsabilidades al gobierno federal fracasaron en la primera vuelta de una votación popular, siendo uno de los argumentos más poderosos la oposición a la centralización. En estos casos, el proyecto de ley se aprobaba en una segunda

votación si el gobierno central presentaba un proyecto modificado y menos centralizador.

Principio de subsidiariedad

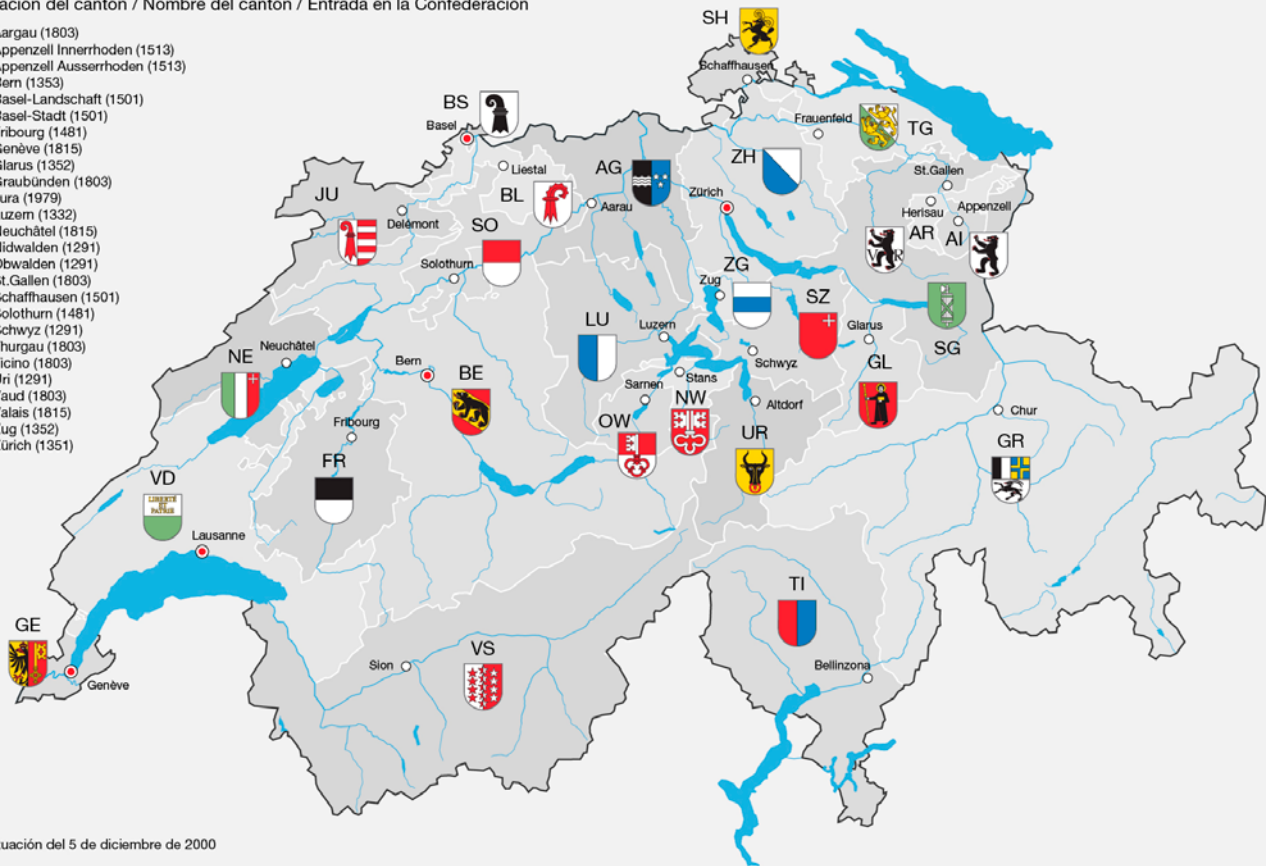
El sistema federal suizo muestra una marcada preferencia por una extensa autonomía cantonal y local que se basa en la idea de subsidiariedad. La idea de subsidiariedad propone que una autoridad central sólo debería realizar las tareas que no se pueden llevar a cabo con eficacia a un nivel más inmediato o a nivel local. En Suiza esta idea tiene una larga tradición, anterior a la conversión, en el año 2000, de la subsidiariedad en una directriz constitucional. De hecho, las

Cantones y capitales con fecha de adhesión a la Confederación suiza

Los 26 cantones de Suiza y sus capitales

Abreviación del cantón / Nombre del cantón / Entrada en la Confederación

AG	Aargau (1803)
AI	Appenzell Innerrhoden (1513)
AR	Appenzell Ausserrhoden (1513)
BE	Bern (1353)
BL	Basel-Landschaft (1501)
BS	Basel-Stadt (1501)
FR	Fribourg (1481)
GE	Genève (1815)
GL	Glarus (1352)
GR	Graubünden (1803)
JU	Jura (1979)
LU	Luzern (1332)
NE	Neuchâtel (1815)
NW	Nidwalden (1291)
OW	Obwalden (1291)
SG	St.Gallen (1803)
SH	Schaffhausen (1501)
SO	Solothurn (1481)
SZ	Schwyz (1291)
TG	Thurgau (1803)
TI	Ticino (1803)
UR	Uri (1291)
VD	Vaud (1803)
VS	Valais (1815)
ZG	Zug (1352)
ZH	Zürich (1351)



Situación del 5 de diciembre de 2000

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Statistik BFS
Office fédéral de la statistique OFS

0 25 50 km

Quelle: ThemaKart, BFS
Source: ThemaKart, OFS
© BFS, ThemaKart, Neuchâtel 2010 - Relief: swisstopo, Wabern
© OFS, ThemaKart, Neuchâtel 2010 - Relief: swisstopo, Wabern

encuestas muestran que los ciudadanos suizos esperan que el estado asuma menos responsabilidades que los ciudadanos de los países vecinos y que prefieren soluciones descentralizadas siempre que sea posible. Por tanto, la gran autonomía de los cantones y de sus municipios sigue correspondiendo a las preferencias de los ciudadanos suizos actuales. ■

EJEMPLO

Ciudadanía suiza



FEDERALISMO COOPERATIVO

Durante los primeros años de la Confederación actual, se dio una clara distinción y división de poderes entre el nivel federal, los cantones y los municipios. Sin embargo, esta división de responsabilidades tan clara fue anulada con posterioridad por los mecanismos de intensa cooperación que se crearon entre los tres niveles del sistema federal. La complejidad de la infraestructura moderna, de la intervención económica y de los programas sociales estimuló que los cantones terminaran de elaborar la legislación federal y que las autoridades cantonales y locales pusieran en práctica los programas federales, y fomentó un amplio reparto financiero y de ingresos, estableciéndose así una red de cooperación vertical y horizontal entre los tres niveles.

Aplicación

Los cantones y los municipios son los que aplican la mayoría de las políticas federales. Por tanto, los cantones no sólo tienen sus propias competencias y responsabilidades, sino también la posibilidad de influir en la puesta en práctica de las políticas federales. No se ha establecido una administración federal paralela con sus propios servicios regionales, agencias o tribunales. Esta forma de cooperación entre la Confederación y los cantones es controvertida. En el pasado, la legislación federal era de una naturaleza bastante general, permitiéndose una discrecionalidad considerable en su aplicación por parte de los cantones. Actualmente, como se requiere una aplicación uniforme, la legislación federal es más detallada y los cantones tienen que informar de su aplicación a las autoridades federales. No obstante, los cantones suelen opinar que su autonomía se ve amenazada si la legislación federal es demasiado detallada, no dejándoles margen para la aplicación, dando como resultado, por tanto, una centralización informal. Los cantones consideran que un elemento central del federalismo es su derecho a ser diferentes.

EJEMPLO

Política suiza de asilo

Cooperación vertical

Hay más formas de cooperación vertical además de la existente entre el nivel federal y el cantonal a través de la aplicación de leyes federales por parte de los cantones. Como consecuencia de la internacionalización y la globalización, las relaciones con el extranjero se han convertido en un ejemplo importante de cooperación vertical entre los cantones y las autoridades federales. Recientemente se han introducido nuevas formas de cooperación que comprenden los tres niveles de gobierno. La Conferencia Tripartita sobre Aglomeraciones es una plataforma política de la Confederación, los cantones y las ciudades. Está diseñada para dar soluciones políticas a los problemas de las ciudades, especialmente de las grandes aglomeraciones como Zúrich y Ginebra, que sobrepasan las fronteras cantonales o incluso nacionales.

Cooperación horizontal

Los cantones tienen derecho a cooperar entre sí y se les anima a hacerlo. Actualmente, hay más de 700 tratados entre cantones sobre diversos campos administrativos, sin embargo, la mayoría se firman entre dos cantones solamente. Suelen hacer referencia a finanzas e impuestos, educación, policía, infraestructuras y sanidad. Para estas áreas administrativas específicas, ya se organizaron diversas conferencias de ministros de los cantones (p. ej., sobre educación, policía, sanidad, finanzas) hace mucho tiempo. Una institución más reciente de cooperación horizontal es la Conferencia de Gobiernos Cantonales, una conferencia de los ejecutivos de todos los cantones. Su fin es, entre otros, aunar posiciones cantonales comunes frente a las autoridades federales, principalmente en cuestiones de política exterior. Como la conferencia no puede emitir directrices vinculantes sino sólo recomendaciones, depende del consenso entre los cantones. ■



PARTICIPACIÓN CANTONAL EN LA TOMA DE DECISIONES A NIVEL FEDERAL

Además de la distribución no centralizada de competencias, la participación de los cantones en el proceso de toma de decisiones a nivel federal es otra característica importante del federalismo suizo. Las instituciones formales más importantes para conseguir esta participación son la segunda cámara del parlamento, la mayoría de cantones requerida en una votación popular y la posibilidad de que los cantones utilicen los instrumentos de la iniciativa cantonal y el referéndum. Además, el proceso informal de consulta preparlamentaria se ha convertido en un instrumento importante de influencia. Mediante este proceso, los cantones tienen un papel importante en el proceso de toma de decisiones cuando se elabora una nueva ley.

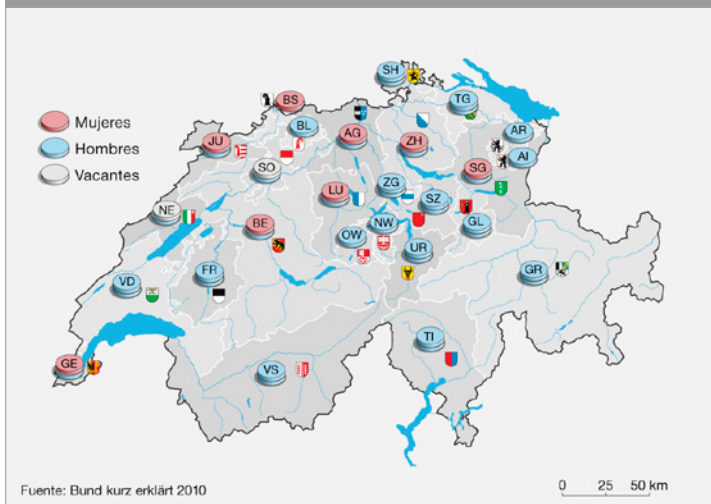
Segunda cámara del parlamento

Los cantones están representados en la segunda cámara, el Consejo de Estados. De conformidad con el principio federal de igualdad de representación de todos los cantones, esta cámara está compuesta por un miembro de los cantones Basilea-Ciudad y Basilea-Campiña, Obwald y Nidwald, Appenzell Rodas Interiores y Appenzell Rodas Exteriores y dos miembros de cada uno de los demás 20 cantones de modo que haya un total de 46 miembros. Los miembros del Consejo de Estados no están obligados a ningún mandato por el cantón. Los propios cantones determinan los modos de elección de sus representantes. La composición de la segunda cámara da como resultado una fuerte sobre-representación de los cantones pequeños: los catorce cantones de menor tamaño representan menos de un 20 % de la población pero pueden, con 23 votos, bloquear cualquier decisión del Consejo de Estados.

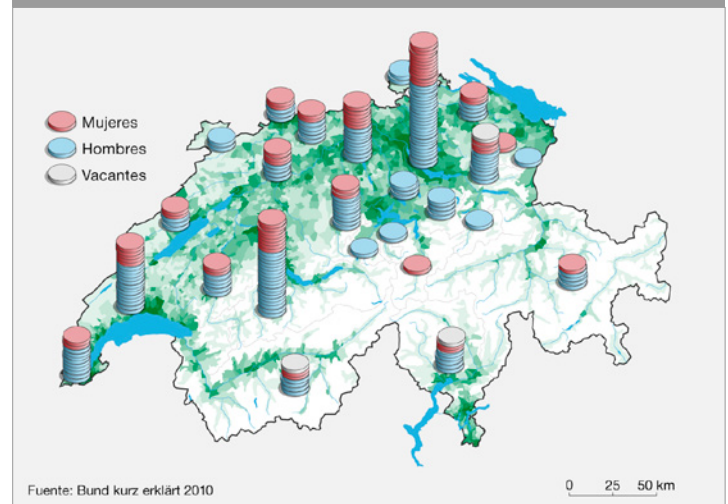
Doble mayoría requerida en votaciones populares

Además de la segunda cámara, los cantones suizos tienen otras posibilidades de influir en la toma de decisiones a nivel central. Para poder realizar una modificación constitucional (por referéndum obligatorio o iniciativa popular), es necesaria la aprobación de una mayoría de per-

Miembros del Consejo de Estados por cantones



Miembros del Consejo Nacional por cantones



sonas, pero también la de una mayoría de cantones. Para obtener la mayoría de los cantones, Basilea-Ciudad y Basilea-Campiña, Obwald y Nidwald, Appenzell Rodas Interiores y Appenzell Rodas Exteriores cuentan como medio voto, mientras que los 20 cantones restantes cuentan como un voto. Por tanto, para obtener la mayoría de los cantones, son necesarios 12 de los 23 votos cantonales.

Instrumentos de democracia directa

Cada cantón tiene derecho a presentar propuestas para un proyecto de ley federal, lo que recibe el nombre de derecho de iniciativa cantonal. La propuesta ha de ser aprobada por la Asamblea Federal y, si es rechazada por una de las cámaras, no prospera. Además, un grupo formado por ocho cantones tiene derecho a exigir una votación popular sobre cada proyecto de ley que apruebe la Asamblea Federal. Se hizo uso de esta disposición por primera vez en 2003, cuando los gobiernos cantonales se opusieron fuertemente a un nuevo proyecto de ley tributaria federal.

Proceso de consulta preparlamentaria

Los cantones pueden influir en la toma de decisiones durante el proceso de consulta preparlamentaria. Es la forma más habitual que tienen los cantones de ejercer su influencia, en vez de a través de decisiones posteriores del parlamento o por votación popular. Sin embargo, los cantones no son los únicos agentes políticos a los que se da voz en la consulta; las asociaciones y los partidos políticos también participan. A menudo, los cantones mantienen la mayor parte de la influencia cuando son responsables de la aplicación de una ley. ■

EJEMPLO

Primer referéndum cantonal 2003



LA IMPORTANCIA DEL GOBIERNO LOCAL

Los municipios suizos, unos 2.600, son muy diferentes en lo relativo a su dimensión geográfica y al tamaño de su población. No sólo el nivel cantonal, sino también el municipal están protegidos por la constitución. Los municipios tienen derecho a elegir su organización política local dentro de los límites de la legislación cantonal y a imponer gravámenes municipales y decidir sobre los tipos impositivos. Los municipios están más próximos a la población y a menudo desarrollan soluciones a medida para los problemas locales.

Garantías constitucionales

Dentro de los límites de la organización cantonal, los municipios tienen un derecho constitucional a existir que incluye la libertad de unirse a otros municipios o a seguir siendo independientes, derecho en el que no pueden intervenir los cantones. Esto significa que la reforma del gobierno local «desde arriba», como puede observarse en otras federaciones cuando los municipios pequeños, por ejemplo, se ven forzados a unirse, sería casi imposible en Suiza. De hecho, el número de municipios (aproximadamente 3.000 hasta principios de los años 90 del siglo XX) apenas había descendido durante décadas. Desde entonces, unos 400 municipios se han fusionado en unidades más grandes, lo que no es sorprendente teniendo en cuenta que más de la mitad de los municipios suizos tiene, aproximadamente, unos 500 habitantes. La figura que aparece a continuación muestra las fronteras geográficas de los municipios de Suiza.

Organización política

Los municipios tienen libertad para elegir, dentro de los límites de la legislación cantonal, una estructura y administración políticas adecuadas. Hay cantones con muchos municipios pequeños y otros con menos municipios de mayor tamaño y el grado de autonomía de los municipios varía

en cada cantón. En municipios pequeños, el gobierno local consiste en unos pocos cargos electos a tiempo parcial que reciben una remuneración escasa. Las ciudades más grandes tienen un consejo parlamentario y un gobierno a tiempo completo que dirige servicios profesionales, lo cual da como resultado unas proporciones algo extrañas: los 20.000 cargos oficiales del gobierno de Zúrich, la ciudad más grande del país, con unos 375.000 habitantes, exceden en número a la población total del cantón más pequeño, Appenzell Rodas Interiores, que tiene 15.500 habitantes.

los municipios decidan sobre la infraestructura local, los servicios, la ordenación del territorio u otros servicios públicos según sus propias preferencias, sino que también establece las responsabilidades a ambos lados del gobierno local: las autoridades son responsables del uso de sus recursos según las necesidades de las personas y los ciudadanos tienen que contribuir con sus impuestos a los servicios que exigen. Así, el gobierno descentralizado acerca el estado a las personas. Siendo mayor del 30% la media anual de los ingresos y gastos totales de los municipios, su proporción respecto a los tres niveles federales es considerable. ■

Impuestos locales

Los municipios tienen derecho a fijar impuestos y a decidir los tipos impositivos por sí mismos. Este es, ciertamente, el elemento más importante que garantiza la autonomía del gobierno local. La autonomía fiscal no sólo permite que

EJEMPLO

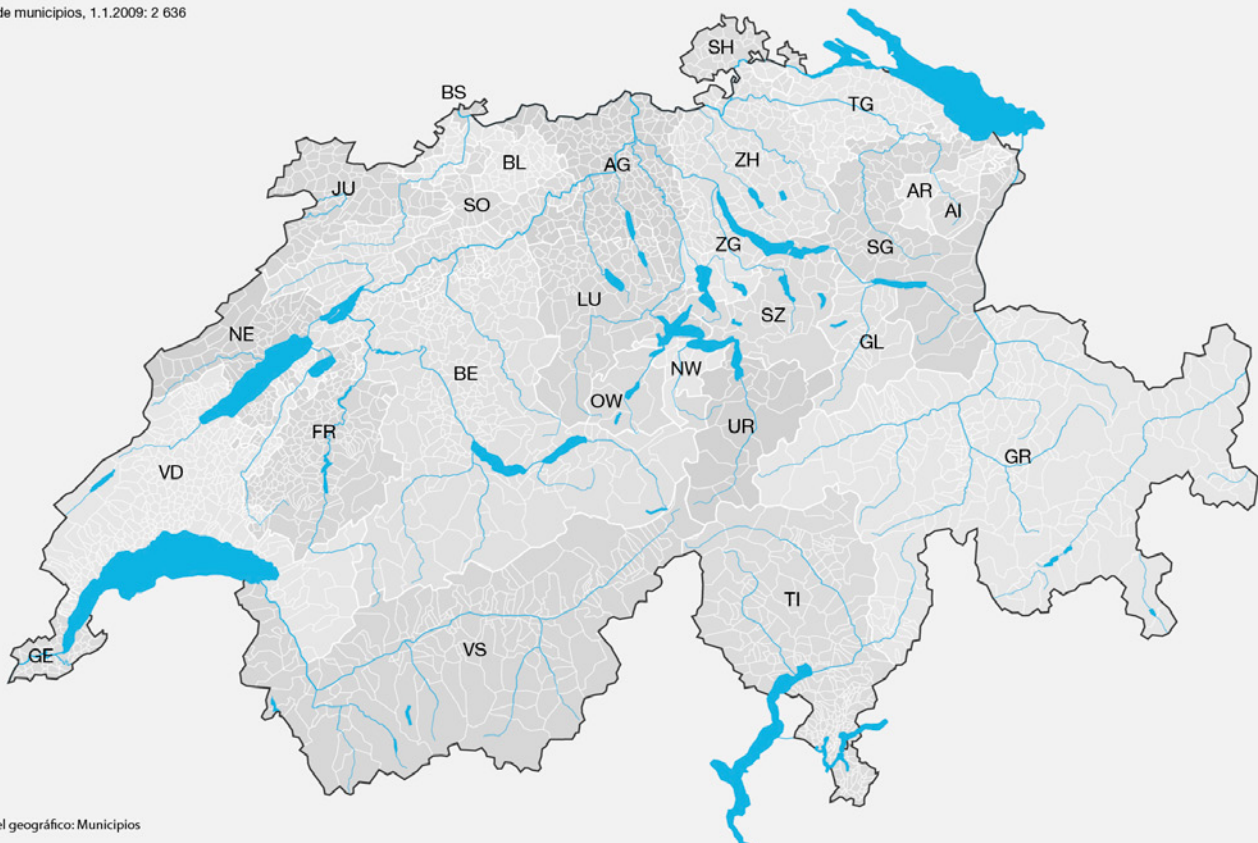
Política sobre drogas en las ciudades suizas

Municipios y cantones de Suiza 2009

Los municipios y cantones de Suiza en 2009

Suiza

Número de municipios, 1.1.2009: 2 636



Nivel geográfico: Municipios

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Statistik BFS
Office fédéral de la statistique OFS

0 25 50 km

Quelle: Dienst Raumnomenklaturen, Sektion GEWO, BFS
Source: Service des nomenclatures spatiales, section GEWO, OFS
© BFS, ThemaKart, Neuchâtel 2010 - Relief: swisstopo, Wabern
© OFS, ThemaKart, Neuchâtel 2010 - Relief: swisstopo, Wabern



FEDERALISMO FISCAL EN SUIZA

A cada nivel de gobierno en Suiza se le atribuyen varias fuentes de ingresos, aun cuando los cantones recauden algunos impuestos para el nivel federal. Con base en la autonomía de los cantones, también tienen la posibilidad de determinar sus tipos impositivos con libertad, lo que ocasiona una competencia fiscal. Sin embargo, los posibles efectos negativos de esta competencia se amortiguan mediante varios instrumentos de compensación financiera. En general, aunque el objetivo del sistema fiscal federal no es promover la igualdad de las condiciones de vida, sigue basándose en la solidaridad regional.

Cada nivel tiene sus propios recursos financieros

Los tres niveles de gobierno, la Confederación, los cantones y los municipios recaudan impuestos directos (impuestos sobre la renta y sobre el beneficio de las empresas). Los tres niveles, la Confederación, los cantones y los municipios, gravan la renta. Sin embargo, el derecho del nivel federal a recaudar impuestos directos está basado sólo en un acuerdo temporal que el Parlamento Federal debe renovar periódicamente. Otras bases impositivas se atribuyen exclusivamente a un solo nivel estatal. El impuesto sobre el valor añadido, ciertos impuestos al consumo, así como los derechos de timbre y los impuestos anticipados se atribuyen al nivel federal. Los cantones tienen el derecho exclusivo de subir los impuestos sobre el capital de las empresas, así como otros tipos de gravámenes, mientras sea dentro del marco de la Constitución suiza, por ejemplo los impuestos sobre sucesiones. A nivel municipal, además de los impuestos directos, los que pagan los usuarios en la factura de los servicios públicos (p. ej. agua, alcantarillado, plantas de tratamiento y depuración de aguas o recogida de basuras) son las fuentes principales de ingresos.

Recaudación de la renta

Los cantones recaudan los impuestos cantonales y, como servicio al centro, los impuestos federales directos, así como los derechos de timbre y los impuestos anticipados. El propio nivel federal se encarga de recaudar todos los demás impuestos federales indirectos. A veces, los municipios recaudan impuestos para los cantones además de sus propios impuestos. Sin embargo, en la mayoría de los cantones, el cantón recauda los impuestos municipales para el municipio. Como norma, cada nivel del estado recibe los impuestos que recauda. El cobro de los impuestos se basa en una auto-declaración de los ciudadanos y no se detrae directamente del salario como en otros países europeos.

Competencia fiscal

Los cantones pueden determinar sus tipos impositivos con libertad, lo cual da como resultado que haya diversas cargas impositivas en cada cantón para niveles de ingresos iguales (ver el gráfico a continuación), pero también ocasiona una competencia fiscal entre cantones. Esta competencia podría motivar una llamada «carrera cuesta abajo», en la que todos los cantones encontrarían cada vez más dificultades para generar suficiente renta. Sin embargo, varios mecanismos tienen un efecto moderador sobre la competencia fiscal, principalmente el sistema de compensación financiera.

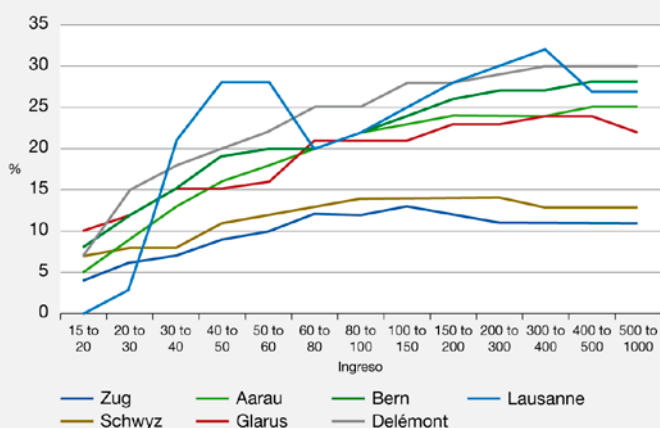
EJEMPLO

Efectos del sistema fiscal federal

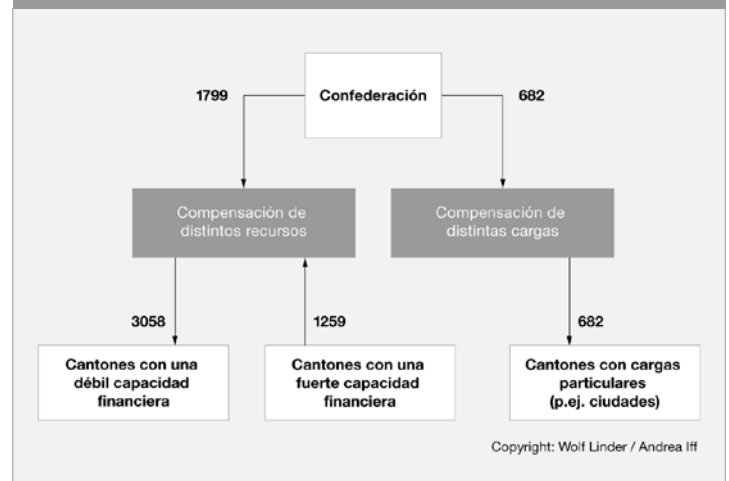
Sistema de compensación fiscal

Los cantones suizos varían con respecto a su tamaño y su topografía, pero también con respecto al número de sus habitantes y su estructura sociodemográfica. Para mitigar los efectos derivados de las capacidades más bajas y los costes más altos de los servicios que hay en ciertos cantones, Suiza introdujo un sistema de equiparación fiscal. Tanto el nivel federal como el nivel cantonal contribuyen a esta equiparación, cuyo objetivo no es conseguir la igualdad de las condiciones de vida, sino compensar las diferencias de recursos existentes entre los cantones «ricos» y los «pobres». Además de estas medidas de equiparación entre todos los cantones, estos deben realizar las tareas que tengan efectos transfronterizos en cooperación contractual, de modo que los cantones que se beneficien de los servicios suministrados por otro cantón tengan que pagar una compensación al proveedor del servicio. Además, algunos cantones obtienen compensaciones por prestar servicios de interés nacional.

Carga fiscal en diferentes capitales de cantones



Compensación financiera entre la Confederación y los cantones (en mill. CHF, 2008)



No se promueve la igualdad de las condiciones de vida pero sí la solidaridad regional

El federalismo suizo no promueve la igualdad de las condiciones de vida entre los cantones. El precio de la diversidad y la autonomía es cierto grado de desigualdad socioeconómica entre los cantones y los municipios que debe ser aceptado. La igualdad de las condiciones de vida implicaría normas y regulaciones centralizadas, lo cual no sería aceptado por la mayoría de los suizos. Aun así, las normas federales se caracterizan por el objetivo de la solidaridad regional. Por tanto, la Confederación garantiza unos niveles mínimos en los servicios públicos, por ejemplo en la escolarización primaria, o proporciona transporte público no sólo entre grandes ciudades, sino también hasta las regiones montañosas más remotas.

Distribución de los beneficios del Banco Nacional Suizo a los cantones

Banco Nacional Suizo dirige la política monetaria del país como banco central independiente. Su objetivo principal es garantizar la estabilidad de los precios, a la vez que tiene en cuenta los desarrollos económicos. En la distribución de ganancias no sólo se incluye el nivel federal, sino también los cantones. El gobierno federal se queda con un tercio del beneficio neto y los cantones con dos tercios. Los cantones reciben su parte dependiendo del número de habitantes que tengan. ■



EL FEDERALISMO EN UN ESTADO MULTICULTURAL

Suiza está compuesta por cantones de religiones e idiomas distintos. El federalismo es adecuado en estas condiciones porque garantiza la diversidad cultural de los cantones dentro de la unidad nacional. Ha ayudado a mitigar los conflictos entre protestantes y católicos y a evitar divisiones entre los grupos lingüísticos. Con todo, el federalismo no siempre ha tenido éxito en la integración de las minorías culturales y lingüísticas. El cantón de Jura es un ejemplo de fracaso de la integración. La región de Jura se separó del cantón de Berna.

EJEMPLO

Tratamiento de la cuestión separatista

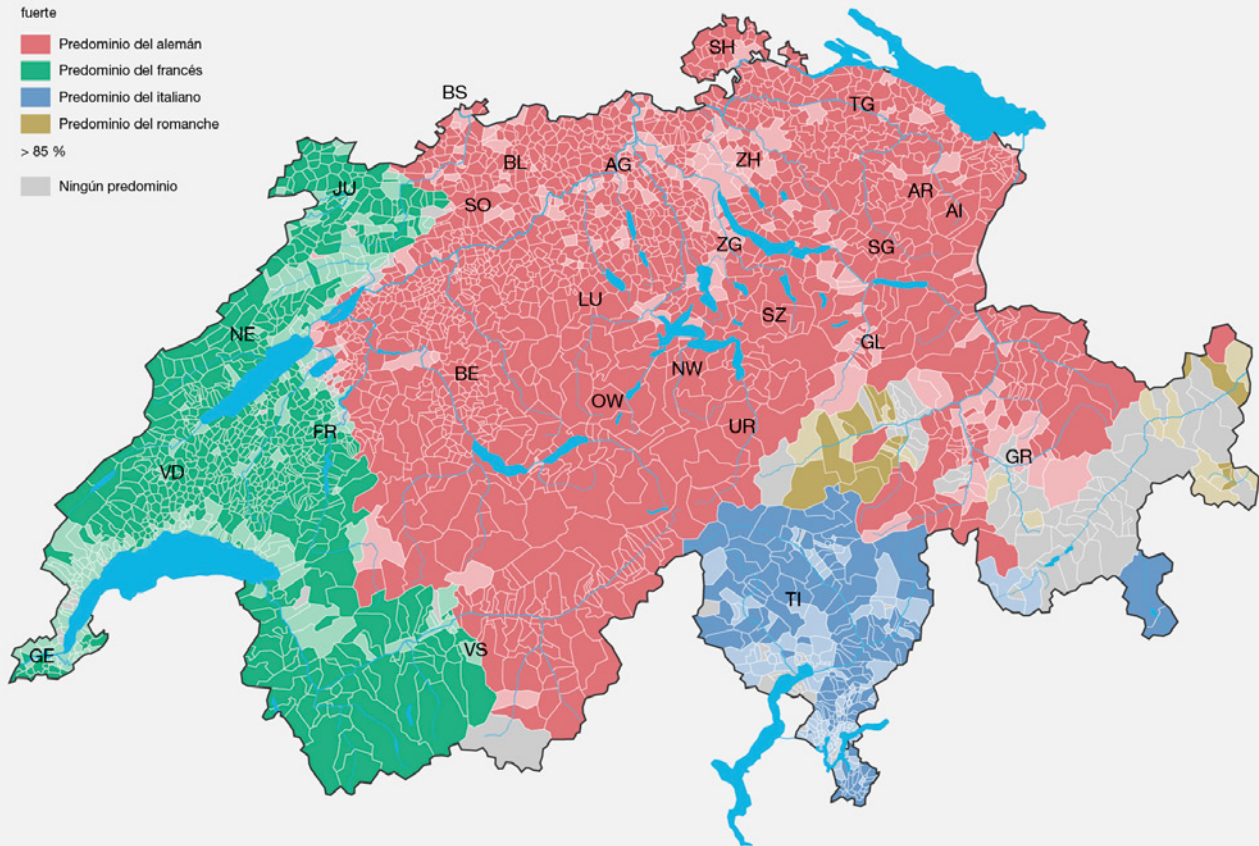
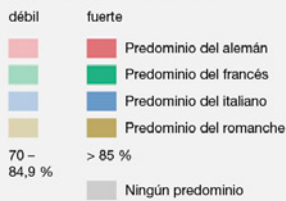
Sociedad multicultural

El 64 % de la población suiza habla alemán, el 20 % francés, el 6,5 % italiano, el 0,5 % romanche y, debido a la inmigración, el 9 % habla otro idioma como lengua materna (datos del censo de 2000). Los grupos lingüísticos están concentrados territorialmente. Hay cantones con poblaciones que hablan alemán, francés e italiano respectivamente. La mayoría de los cantones son monolingües. Sólo tres de los 26 cantones (Valais, Berna y Friburgo) son bilingües y el cantón de los Grisones es trilingüe. La única comunidad de hablantes que no constituye una mayoría en ningún cantón es la romanche. Los dos grupos religiosos predominantes son los católicos (44 %) y los protestantes (37 %). Hoy en día, están distribuidos de manera más uniforme que en el siglo XIX, cuando había cantones de claras mayorías católicas o protestantes. Sin embargo, incluso en los cantones que presentan diversidad religiosa y lingüística, la mayoría de los municipios es relativamente homogénea.

Repartición lingüística en Suiza

Lenguas nacionales habladas en los municipios en 2000

Lengua nacional más hablada



 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Home Affairs FDHA
Federal Statistical Office FSO

0 25 50 km

Source: Recensement fédéral de la population 2000, OFS
© OFS, ThemaKart, Neuchâtel 2004 - Relief: swisstopo, Wabern / K16.17

Estado multicultural

La nación suiza no se basa en la unidad étnica o cultural de su pueblo. Suiza, desde sus inicios, se ha considerado un estado multicultural, reconociendo los diversos idiomas y las creencias religiosas por igual. Por ello, la constitución de 1848 declaró que Suiza se componía de 25 cantones y sus poblaciones. La identidad de Suiza no se basa en la pertenencia de su pueblo al mismo grupo étnico, creencia religiosa o cultura, sino que depende de la idéntica ciudadanía dentro de la misma democracia constitucional. Las instituciones políticas han ayudado a desarrollar una sociedad suiza común que aún no existía en 1848.

El federalismo y la superación de las divisiones culturales

Durante las primeras décadas de la Confederación suiza, los protestantes y los católicos

estaban profundamente divididos por la cuestión de la separación entre estado e iglesia. También aparecieron divisiones lingüísticas, por ejemplo al comienzo de la Primera Guerra Mundial, cuando los que hablaban francés estaban del lado de Francia y los que hablaban alemán apoyaban a los alemanes. La superación de estas divisiones culturales fue vital para Suiza. A pesar del federalismo, países como Bélgica o Canadá tienen serios conflictos entre sus grupos lingüísticos. Obviamente, la integración de las minorías culturales es difícil. El éxito de la integración en el caso de Suiza se debe a varios factores:

- El federalismo otorgó gran autonomía a los cantones, lo que permitió a las minorías lingüísticas y religiosas el fomento de sus particularidades culturales.
- Se dio representación proporcional a las minorías lingüísticas y religiosas en el Consejo

Federal y en otras autoridades federales, lo cual fue beneficioso para su integración política.

■ La mayoría de los partidos políticos no evolucionaron como partidos regionales, sino como partidos nacionales. En las elecciones, los partidos nacionales necesitan votos de todo el país; por tanto, no les interesa que estallen conflictos lingüísticos. Esto ha servido para afianzar la unidad nacional.

■ La constitución de 1848 unió cantones de religiones e idiomas distintos. Sin embargo, las divisiones lingüísticas y religiosas no coincidieron. Entre los cantones de habla francesa encontramos algunos con una mayoría católica, mientras que otros son predominantemente protestantes, lo cual es una característica importante que ha motivado los cambios de las mayorías en el parlamento y en las votaciones populares: la minoría de hablantes de lengua francesa,

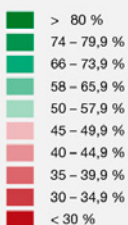
al votar con la mayoría protestante, tenía una oportunidad de ser parte de los ganadores. Lo mismo se aplicaba a los católicos que votaban con quienes hablaban alemán. En consecuencia, los conflictos lingüísticos y religiosos no podían intensificarse hasta convertirse en una sola división dominante.

La fuerte división religiosa del siglo XIX se fue atenuando cuando el partido conservador católico aceptó la separación entre iglesia y estado que pedía la mayoría radical. La constitución define que los cuatro idiomas oficiales del país son el alemán, el francés, el italiano y el romanche. La libertad de idioma otorga a los cantones el derecho a definir sus propios idiomas oficiales. En estas condiciones, los conflictos lingüísticos no se intensifican. No obstante, se pueden encontrar votaciones populares que presentan

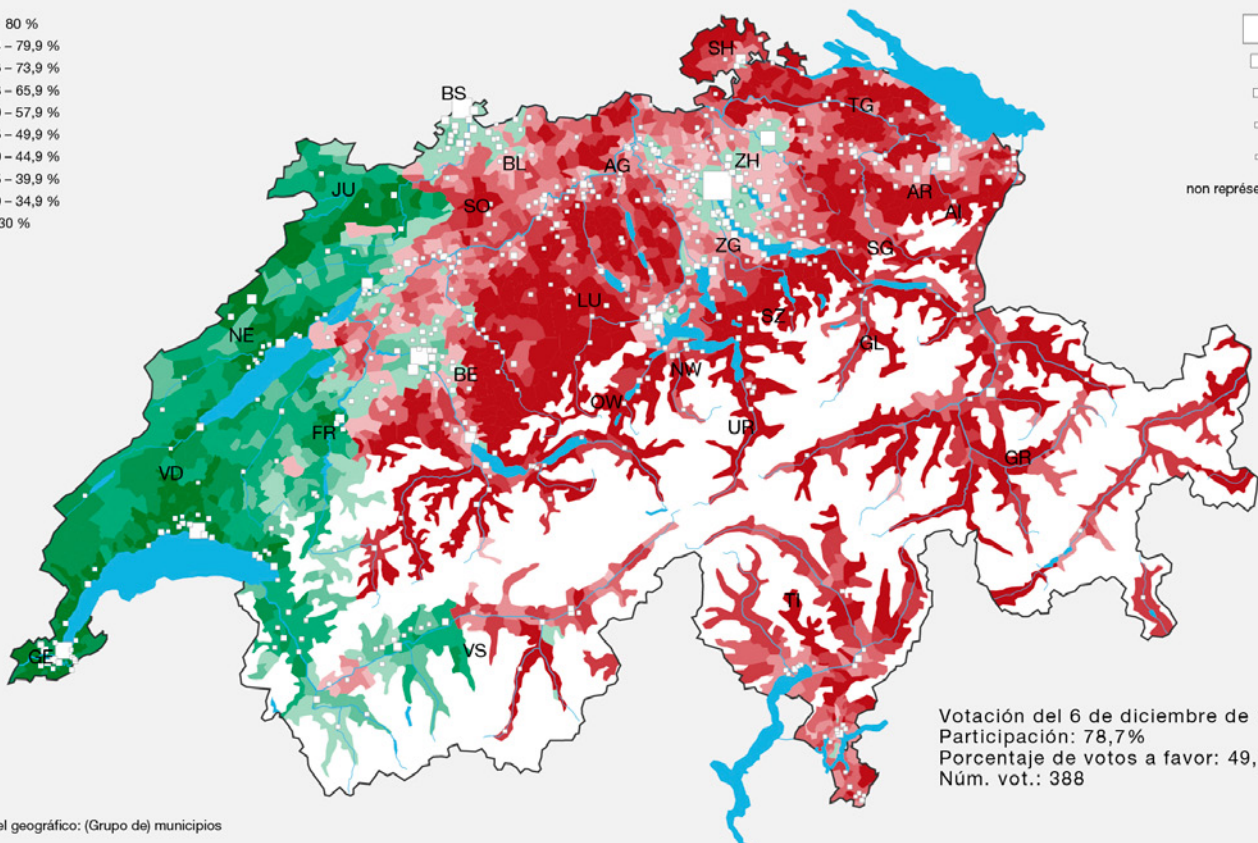
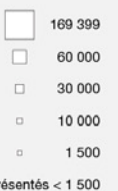
Resolución federal por la adhesión al EEE, 1992

Decreto federal sobre el Espacio Económico Europeo (adhesión al EEE)

Porcentaje de votos a favor



Votos válidos



Votación del 6 de diciembre de 1992
 Participación: 78,7%
 Porcentaje de votos a favor: 49,7%
 Núm. vot.: 388

Nivel geográfico: (Grupo de) municipios

Schweizerische Eidgenossenschaft
 Confédération suisse
 Confederazione Svizzera
 Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
 Département fédéral de l'intérieur DFI
 Bundesamt für Statistik BFS
 Office fédéral de la statistique OFS

0 25 50 km

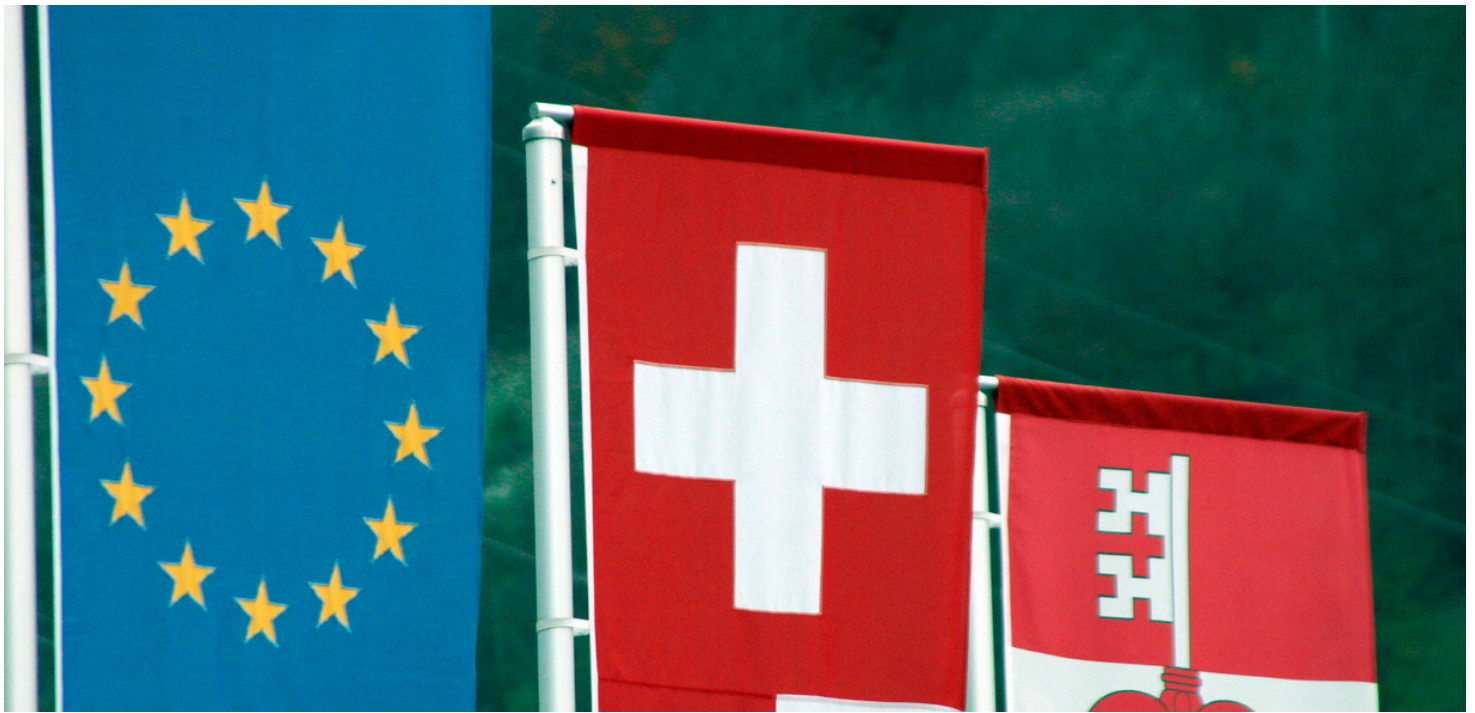
Quelle: Abstimmungsstatistik, BFS
 Source: Statistique des votations, OFS
 © BFS, ThemaKart, Neuchâtel 2010 - Relief: swisstopo, Wabern
 © OFS, ThemaKart, Neuchâtel 2010 - Relief: swisstopo, Wabern

comportamientos diferentes entre los cantones de habla francesa y alemana. Un buen ejemplo que ilustra lo anterior es la votación sobre la integración en el Espacio Económico Europeo en 1992.

EJEMPLO

La votación popular sobre la integración en el Espacio Económico Europeo (EEE)

En contraste con la parte germanohablante del país, los cantones franceses están más inclinados a apoyar la integración europea, las libertades individuales o la política del bienestar, pero son más críticos en las cuestiones del ejército. Sin embargo, estas diferencias son menos importantes que las crecientes divisiones sociales entre capital y mano de obra o entre poblaciones rurales y urbanas. ■



DESAFÍOS Y LÍMITES DEL FEDERALISMO SUIZO

A pesar de todos los atributos positivos del federalismo suizo, también debe enfrentarse a varios desafíos. En primer lugar, en un mundo globalizado, las fronteras de las relativamente pequeñas entidades federales de Suiza se ven cuestionadas. En segundo lugar, la excesiva representación de los cantones más pequeños y rurales ocasiona que el peso político del voto de una persona se vea fuertemente desequilibrado. En tercer lugar, surge la pregunta de si los numerosos cantones de pequeño tamaño que hay en Suiza podrán sobrevivir a largo plazo. En cuarto lugar, la fuerte inmigración de las últimas décadas ha motivado la aparición de nuevos problemas de integración multicultural. El federalismo no puede ofrecer soluciones a estos problemas sociales.

El federalismo suizo en un mundo globalizado

Suiza es uno de los países más descentralizados y federalizados del mundo. Sin embargo, la autonomía de los cantones, así como la de los municipios, se ve amenazada en una economía cada vez más globalizada. En una política globalizada, el gobierno federal firma tratados internacionales cuya responsabilidad puede recaer sobre los cantones. La cuestión es cómo se puede implicar a estos últimos en el proceso de toma de decisiones. Tomando el ejemplo de la Unión Europea, los cantones han adoptado sus propias iniciativas, tienen un representante propio en la misión suiza ante la Unión Europea en Bruselas. Además, los llamados delegados de información están presentes en varios departamentos federales relacionados con las políticas de la UE. Finalmente, la Conferencia de Gobiernos Cantonales está canalizando el proceso de creación de opinión entre los 26 cantones para que puedan hablar «con una sola voz» cuando entren en negociaciones con el nivel federal. Sin embargo, la internacionalización y la europeización de la política ocasionan la innegable pérdida de autonomía política de la Confederación, de los cantones y también de los municipios.

¿Cómo es posible que el voto de un ciudadano de Uri tenga más peso que el de 35 ciudadanos de Zúrich?

La democracia insiste en la representación igualitaria individual, es decir, una persona, un voto. El federalismo garantiza una representación igualitaria a los estados miembros de una federación, es decir, un cantón, un voto. Si se utilizan los dos modos de toma de decisiones para decidir sobre una misma cuestión, puede haber resultados diferentes. Esto puede ocurrir no sólo en las dos cámaras del parlamento, sino también en las votaciones populares: una enmienda constitucional puede lograr la mayoría de los votantes, pero ser rechazada por los cantones, o al revés. En esos casos, el veto federalista desempeña una función importante: en teoría, los 13 cantones más pequeños, con sólo el 11 % de los votantes, pueden provocar un empate de 11,5 votos cantonales. Esto significa que el «veto federalista», que sólo representa al 11 % de los votantes, puede bloquear cualquier enmienda constitucional en contra del deseo de una mayoría democrática del 89 %. Sin embargo, esta anulación federalista es infrecuente. Sólo ha habido ocho casos en los últimos 20 años y el veto federalista representó entre el 20 % y el 25 % de los votantes. Aun así, en todas las votaciones constitucionales, el voto de un ciudadano de Uri puede tener más peso que el de 35 ciudadanos de Zúrich. El ciudadano de Zúrich puede decir que esto es injusto, mientras que el ciudadano de Uri sugerirá que, en cualquier país, la idea del federalismo es, precisamente, corregir las mayorías populares.

¿Son aún viables las fronteras federales?

La mayoría de los problemas económicos, sociales o medioambientales traspasan las fronteras de los cantones suizos y sus municipios. Así, es necesaria una mayor cooperación entre municipios y cantones en regiones más grandes, y también con los países vecinos en actividades transfronterizas. Durante las últimas décadas, se han desarrollado diversas formas de cooperación vertical y horizontal, muchas de las cuales están dando buen resultado. Sin embargo,

su éxito no es completo debido al hecho de que carecen de transparencia, de la participación directa de las personas o incluso de un control político adecuado por parte del parlamento.

Reforma territorial

Algunos expertos critican que los 26 cantones suizos son demasiado pequeños y numerosos para poder abordar con éxito la mayoría de los problemas futuros y proponen una profunda reforma territorial: por ejemplo, fusionando las unidades existentes en seis cantones más grandes, cada uno de los cuales comprendería una población de alrededor de un millón de habitantes. Los expertos piensan que una reforma así podría aumentar la eficacia del federalismo. Sin embargo, tales propuestas serían difícilmente aceptadas por los habitantes. En una votación popular en 2002, tanto los habitantes de Ginebra como los de Vaud rechazaron la idea de fusionar sus cantones, lo cual constituye una prueba de lo que muchos estudios ya han revelado: que una gran mayoría de los ciudadanos suizos están muy apegados a su cantón. No ha llegado aún la hora de la reforma territorial de los cantones. Por tanto, las autoridades se ven obligadas a seguir reforzando la cooperación intercantonal. Esta situación es diferente de la de los municipios: la fusión de municipios se ha dado con frecuencia a lo largo de la década pasada.

EJEMPLO

Reformas territoriales a nivel municipal pero no cantonal

Nuevos problemas de integración social

Debido a la inmigración permanente de muchos países a lo largo de los últimos 50 años, más del 20 % de la población residente en Suiza es de origen extranjero. Actualmente, más de 500.000 personas hablan una lengua materna extranjera y las comunidades religiosas de musulmanes suman unas 400.000 personas. Esto ocasiona problemas nuevos y graves de integración cul-

tural. ¿Pueden las nuevas minorías aprovechar el federalismo como lo hicieron las minorías suizas en el pasado? La respuesta es negativa por dos motivos: el primero es que sólo una pequeña parte de los inmigrantes adquiere la ciudadanía suiza, lo cual es un requisito previo para la participación política. El segundo es que el federalismo puede proteger a las minorías sólo bajo ciertas condiciones: una minoría debe estar concentrada a nivel local en una unidad subnacional, donde constituya una mayoría política como, por ejemplo, la minoría del 6 % de las personas que hablan italiano en Suiza, que suponen una mayoría del 90 % en el cantón de Tesino. Este no es el caso de los inmigrantes. Al contrario, se encuentran dispersos geográficamente por todo el país. Estos son los límites del federalismo con respecto a la protección de las minorías. La integración social de los inmigrantes debe, por tanto, lograrse por otras vías y con otros medios. ■



ELECCIONES Y DEMOCRACIA DIRECTA

■ Las elecciones en Suiza tienen lugar a todos los niveles federales. Las más importantes son las de la Asamblea Federal, el Consejo Nacional y el Consejo de Estados, así como las votaciones populares de los gobiernos cantonales.

■ Además de la democracia representativa, Suiza ha desarrollado un sistema en el que las iniciativas y los referendos populares dan a los ciudadanos la oportunidad de participar con regularidad en las decisiones políticas de su parlamento.

■ En Suiza, las votaciones populares son importantes y tienen lugar con frecuencia. Las campañas electorales dan una idea sobre la voluntad y la competencia de los votantes para participar en los asuntos políticos. La democracia directa y la democracia representativa no son contradictorias, sino que se complementan mutuamente.

■ La democracia directa es una de las

partes más valiosas de la cultura política suiza y así lo ha demostrado durante más de 150 años. Sin embargo, sigue habiendo algunos desafíos para el futuro: ¿puede la democracia directa sobrevivir y enfrentarse a la globalización de la política?



ELECCIONES

La Asamblea Federal es la máxima autoridad política en Suiza. Se compone del Consejo Nacional, que representa al pueblo, y el Consejo de Estados, que representa a los cantones. En contraste con el nivel federal, los poderes ejecutivos de los cantones y los municipios son elegidos por el pueblo. A nivel cantonal, sólo hay parlamentos unicamerales y el 80% de todos los municipios no tienen parlamento, siendo la máxima autoridad una asamblea de ciudadanos.

La Asamblea Federal

El parlamento, es decir, la llamada Asamblea Federal, ejerce el poder legislativo en Suiza. Es un órgano parlamentario bicameral que representa al pueblo (Consejo Nacional) y a los cantones (Consejo de Estados). Ambas cámaras tienen las mismas competencias. La Asamblea Federal ejerce la autoridad suprema de la Confederación, ya que cuenta con el poder legislativo para aprobar todas las leyes federales y nombra a los miembros del Consejo Federal y del Tribunal Federal, al comandante en jefe militar (en tiempo de guerra) y a otros órganos federales de importancia. Supervisa todas las autoridades del gobierno federal suizo y aprueba el presupuesto anual elaborado por el Consejo Federal. El parlamento se reúne cuatro veces al año durante tres semanas. Si es necesario, se convocan sesiones especiales.

Miembros del parlamento a tiempo parcial

Mientras que en la mayoría de los países ser parlamentario es un trabajo a tiempo completo, en Suiza, donde la Asamblea Federal se caracteriza por ser un parlamento semiprofesional, la mayoría de los parlamentarios tienen otra profesión además de ser parlamentarios. Los miembros del parlamento dedican una media de un 60% de sus horas de trabajo a sus obligaciones parlamentarias (sesiones, prepara-

Palacio Federal en Berna



ción, reuniones de comisiones o del grupo parlamentario). Debido a la gran carga de trabajo, suele haber llamamientos para organizar el parlamento a tiempo completo. Sin embargo, un sistema semiprofesional permite que los parlamentarios se sientan próximos a su electorado y puedan poner sus conocimientos profesionales al servicio del trabajo parlamentario. También a nivel cantonal y municipal la mayoría de los políticos trabajan a tiempo parcial.

Consejo Nacional

El Consejo Nacional representa al pueblo. Las elecciones de sus 200 miembros se celebran en 26 distritos electorales, dado que cada cantón constituye un distrito electoral independiente. Los escaños a los que tiene derecho cada cantón son proporcionales a su población. El cantón de Zúrich, que cuenta con la población más numerosa, tiene 34 escaños, Berna tiene 26 y los pequeños cantones como Appenzel Rodas Interiores o Uri sólo un escaño. En el cantón de Zúrich, el más poblado, un partido político puede ganar un escaño en el Consejo Nacional con menos del 3% de los votos cantonales, mientras que en cantones más pequeños como Schaffhausen o Jura, que cuentan con dos escaños, es necesario por lo menos el 33% de los votos para garantizar un escaño.

Procedimiento de votación

El sistema electoral es un sistema proporcional de listas abiertas y cada cantón es un distrito electoral. Los votantes tienen diversas posibilidades para elegir a los candidatos. Pueden indicar libremente los nombres de sus candidatos preferidos en una lista en blanco o pueden utilizar una lista de candidatos impresa previamente y facilitada por un partido. Si eligen la segunda opción, pueden modificar la lista de tres maneras diferentes: primera, los candidatos pueden ser tachados de la lista; segunda, los candidatos pueden ser sustituidos por un candidato de otra lista/partido y tercera, un candidato puede ser incluido dos veces en una lista para aumentar sus perspectivas de ser elegido.

Consejo de Estados

El Consejo de Estados está compuesto por 46 miembros. Cada cantón está representado por dos miembros, a excepción de Basilea-Ciudad

Consejo Nacional



PODER EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL EN LOS NIVELES FEDERALES

	Poder ejecutivo	Poder legislativo		Poder judicial
Confederación	Consejo Federal	Asamblea Federal		Tribunal Supremo Federal
	Siete consejeros federales elegidos por la Asamblea Federal. Los consejeros son los jefes de los siete departamentos del gobierno.	Consejo Nacional: 200 consejeros nacionales elegidos por el pueblo directamente utilizando la regla de la proporcionalidad. El número de representantes cantonales depende del tamaño de la población.	Consejo de Estados: 46 consejeros estatales, dos por cada cantón. Elegidos en votación popular según las normas cantonales.	Entre 35 y 48 jueces supremos a tiempo completo y sustitutos adicionales elegidos por la Asamblea Federal.
Cantones	Consejo Cantonal	Parlamento Cantonal		Tribunal Cantonal
	Elección en votación popular cada cuatro o cinco años. El Consejo está compuesto por entre cinco y siete miembros.	Elección en votación popular utilizando la regla de la proporcionalidad.		Elección por el consejo cantonal o por el parlamento cantonal.
Municipios	Consejo municipal	Asamblea municipal		Tribunal de Distrito
	Elección por el pueblo.	En municipios pequeños, normalmente la forman todos los ciudadanos. En municipios más grandes hay parlamentos elegidos por el pueblo.		Elegido por los habitantes de un número de municipios que forman un distrito o nombrados por las autoridades cantonales.

y Basilea-Campiña, Obwald y Nidwald, Appenzell Rodas Interiores y Appenzell Rodas Exteriores, cantones estos representados por un solo escaño. La elección del Consejo de Estados es un asunto cantonal. Todos los cantones han adoptado las elecciones directas y todos, excepto el cantón de Jura, aplican el sistema mayoritario. Como norma, en una primera vuelta, cada uno de los dos candidatos por cantón debe recibir una mayoría absoluta de votos; en la segunda vuelta, una mayoría relativa es suficiente. El cantón de Ginebra constituye una excepción: en la primera vuelta, una mayoría relativa de más de un tercio de los votos es suficiente.

Asamblea de ciudadanos en el cantón de Glarus



Elecciones cantonales

En contraste con el nivel federal, donde el gobierno es elegido por el parlamento, en los cantones, el gobierno es elegido directamente por el pueblo (ver tabla anterior). En la mayoría de los cantones, la elección de estos gobiernos se basa en el sistema mayoritario, aunque los cantones de Zug y Tesino eligen a sus miembros de gobierno según el sistema proporcional. Otra diferencia respecto al nivel federal es que en los cantones sólo hay una cámara parlamentaria. Como en el Consejo Nacional, la mayoría de cantones elige a sus representantes al parlamento cantonal según el sistema proporcional.

Elecciones municipales

En los municipios, los cargos ejecutivos también son elegidos por el pueblo. Sólo alrededor de un 20 % de los municipios, especialmente las ciudades, cuentan con un parlamento electo. En los demás municipios, la asamblea de ciudadanos es la máxima autoridad política, de modo que sólo se celebran elecciones para elegir el Consejo Municipal. Con respecto al Consejo Municipal, se utilizan tanto los procesos electorales mayoritarios como los proporcionales. Aun cuando la mayoría de los municipios elige su Consejo Municipal mediante un proceso mayoritario, el 30 % de los municipios suizos ha optado por la elección proporcional de los cargos ejecutivos. Especialmente los municipios más grandes tienden a elegir la segunda opción para tener una representación de los partidos políticos más pequeños. ■



DEMOCRACIA DIRECTA

La democracia directa es una de las características más importantes del sistema político suizo. Permite que el pueblo tenga la última palabra sobre decisiones importantes del parlamento o que formule proposiciones de ley. Desde la creación del moderno estado-nación, se han introducido diversos instrumentos de democracia directa tanto a nivel municipal como cantonal y federal. El instrumento más frecuente a nivel nacional es el referéndum obligatorio, lo que significa que cada enmienda constitucional requiere una votación popular. Los otros dos instrumentos importantes que los ciudadanos pueden iniciar por sí mismos son el referéndum legislativo facultativo y la iniciativa popular.

En esencia, la democracia directa es un control permanente de las élites políticas y otorga una mayor aceptación y legitimidad a las decisiones políticas importantes.

Como efecto indirecto, observamos que la democracia directa ha ayudado a transformar el sistema político de corte mayoritario en una democracia abierta al compromiso y al consenso.

Importancia de la democracia directa

La democracia directa permite que el pueblo tenga la última palabra sobre decisiones parlamentarias importantes o que proponga nuevos proyectos de ley. La participación directa no ha sustituido al proceso parlamentario, sino que es un importante mecanismo de corrección de las decisiones parlamentarias y un control permanente de la élite política. Por medio del referéndum y la iniciativa popular, el pueblo participa en todos los niveles. Las decisiones que se someten a votación popular se definen en la constitución y las decisiones del pueblo son vinculantes. La democracia directa, por su naturaleza, es un instrumento de la oposición que obliga a la élite política a una modesta innovación de políticas y al cambio gradual. Además, la democracia directa ha transformado profundamente el sistema suizo de ser una democracia de tipo «el ganador se queda con todo» a un sistema en el que las decisiones, tomadas mediante acuerdos mutuos y soluciones de compromiso, tienen más posibilidades de ser aceptadas por el pueblo.

Importancia de la democracia representativa

Aunque los referendos y las iniciativas populares constituyen elementos importantes de la democracia suiza, no han producido revoluciones ni han dado como resultado una «legisla-

ción del pueblo». Los principales responsables del proceso político de toma de decisiones en Suiza siguen siendo el parlamento y el gobierno. La gran mayoría de las decisiones simples del parlamento y del Consejo Federal, las que tienen un ámbito más limitado, no se someten a referéndum. En este sentido, el sistema suizo funciona como cualquier otra democracia parlamentaria.

Desarrollo histórico

Ya se utilizaron formas de referéndum y de iniciativa popular en los cantones en la década de 1830. En 1848, cuando se fundó el moderno estado-nación de Suiza, la constitución sólo incluyó el referéndum obligatorio para las enmiendas constitucionales. Se complementó con el referéndum facultativo para la legislación parlamentaria en 1874 y con la iniciativa popular

TIPOS DE REFERÉNDUM E INICIATIVA POPULAR (NIVEL FEDERAL)

Tipo, año de introducción y de revisiones posteriores	Requisitos para su aplicación	Descripción
Referéndum constitucional (1848), pertenencia a organizaciones supranacionales (1921, 1977)	Ninguno (obligatorio)	En caso de revisión de la constitución, en caso de enmiendas y, desde 1977, en decisiones relativas a la pertenencia a organizaciones supranacionales. Todos los referendos obligatorios deben ganarse por mayoría doble, más del 50 % de los votos nacionales y la mayoría de votos en la mayoría de cantones.
Referéndum legislativo (1874), referéndum sobre tratados internacionales (1921, 1977, 2003)	Facultativo: 50.000 firmas o propuesta de 8 cantones	Cualquier ley de la Asamblea Federal y cualquier tratado internacional importante pueden cuestionarse. Si una mayoría del pueblo vota en contra, la ley se anula.
Referéndum Derogador I (1949)	Facultativo: 50.000 firmas	Las leyes «urgentes» se validan inmediatamente, pero un referéndum facultativo puede cuestionarlas durante el primer año después de su promulgación.
Referéndum Derogador II (1949)	Ninguno (obligatorio)	Las leyes «urgentes» sin base constitucional se validan inmediatamente, pero tienen que ser sometidas a una votación obligatoria antes de que transcurra un año. Se derogan si no son aceptadas por la mayoría doble del pueblo y de los cantones.
Iniciativa popular para enmiendas constitucionales (1891)	100.000 firmas	Propuesta ciudadana de una enmienda constitucional. El gobierno y el parlamento proponen rechazar o refrendar la iniciativa popular. Se acepta si consigue la mayoría del pueblo y de los cantones.
Iniciativa popular para la revisión total de la constitución (1848)	100.000 firmas	Primero, la propuesta se presenta al pueblo. Si una mayoría del pueblo está de acuerdo, se disuelve el parlamento y se elige una asamblea para redactar el borrador de una nueva constitución. Después, el borrador se presenta a un referéndum, en el que tiene que ganar por mayoría doble. Este proceso sólo ha tenido lugar una vez, en 1935, cuando la iniciativa del llamado Movimiento Frentista fue rechazada.

ÉXITO DE LOS REFERENDOS Y LAS INICIATIVAS POPULARES (1848-2009)

	Número	Aceptados	Rechazados
Iniciativa popular	169	16	153
Referéndum obligatorio	187	139	48
Referéndum facultativo	164	91	73

Fuente: www.swissvotes.ch

en 1891. El referéndum sobre los tratados internacionales se introdujo en 1921 y se amplió en 1977 y 2003. Además de estos instrumentos, se han introducido varios tipos más de referendos e iniciativas (ver tabla de la p. 29). A los niveles municipal y cantonal, se han desarrollado una variedad de instrumentos adicionales como el referéndum sobre asuntos financieros, planificación de carreteras o proyectos de infraestructura importantes.

Referéndum constitucional obligatorio

Cualquier enmienda constitucional propuesta por el parlamento ha de ser aprobada por la mayoría del pueblo y de los cantones. Esto significa que la propuesta debe ser aceptada por el pueblo (la mayoría de los votos válidos emitidos en todo el país) y por los cantones (los votantes deben aceptar la propuesta en la mayoría de los cantones). La mayoría de los cantones se calcula como sigue: la mayoría popular de cada cantón cuenta como un voto, a excepción de Basilea-Ciudad y Basilea-Campiña, Obwald y Nidwald, Appenzell Rodas Interiores y Appenzell Rodas Exteriores, cantones estos que cuentan como medio voto. Así, una ley constitucional propuesta por el parlamento debe obtener la mayoría de 12 de los 23 votos. Por consiguiente, 11,5 votos de los cantones pueden bloquear una enmienda constitucional aunque los votantes la acepten en su mayoría.

Como cualquier competencia nueva de la Confederación ha de ser ratificada por una enmienda constitucional, con frecuencia se convocan referendos obligatorios. Entre 1848 y 2009, se votaron 187 enmiendas y 139 fueron aceptadas (ver tabla superior). Las numerosas derrotas del gobierno y el parlamento muestran el «efecto

de freno» del referéndum. A veces, el gobierno y el parlamento son derrotados en votaciones sobre cuestiones importantes. Un ejemplo ilustrativo es la votación sobre la integración en el Espacio Económico Europeo en 1992.

EJEMPLO

La votación popular sobre la integración en el Espacio Económico Europeo (EEE)

Efecto del referéndum constitucional

A largo plazo, la participación directa en asuntos constitucionales ha tenido una influencia considerable en el desarrollo del estado suizo. Ha ralentizado la centralización, ha mantenido el desarrollo del estado de bienestar y ha motivado un gasto público modesto y una burocracia pequeña.

Referéndum legislativo facultativo

Un grupo de ciudadanos puede cuestionar una ley que el parlamento haya aprobado mediante un referéndum legislativo facultativo. Tienen que conseguir 50.000 firmas en contra de la ley en los 100 días posteriores a su aprobación. Si tienen éxito, se programa una votación popular nacional en la que una mayoría simple de votantes decide si se acepta o rechaza la ley. Ocho cantones juntos también pueden convocar uno de estos referendos. Si se compara con todos los proyectos de leyes parlamentarias aprobados, el referéndum facultativo es poco frecuente: los grupos de oposición lo han utilizado en sólo el 8 % de las 2.260 leyes desde 1848 a 2006. Sin embargo, si se lleva a cabo



el referéndum, las posibilidades de la oposición son altas: en más de 40 % de los casos los opositores tuvieron éxito y derrotaron al gobierno (ver tabla de la p. 30). No obstante, el 97 % del total de las leyes del parlamento se aprueban.

EJEMPLO

Referéndum cantonal

Efecto del referéndum constitucional

Las élites políticas prevén las posibles causas que puedan dar lugar a un referéndum en su política legislativa. Mediante negociaciones, intentan encontrar compromisos que satisfagan a todos los grupos y partidos interesados. Por tanto, en la mayoría de los casos se evitan los referendos. Los políticos suizos carecen del poder discrecional para hacer que una cuestión sea objeto de un referéndum o para eliminar una votación de su lista. El parlamento no

puede impedir los referendos, a pesar de que para algunas decisiones puede ser especialmente difícil obtener una mayoría. Por ejemplo, los nuevos impuestos no son muy populares en ningún país.

Los obstáculos para obtener el éxito son muchos, no sólo para las enmiendas a la constitución en las que se requiere la mayoría doble del pueblo y de los cantones. En la acción legislativa ordinaria, el parlamento nunca puede descartar que su decisión vaya a ser cuestionada finalmente por un referéndum y, por tanto, está obligado a proceder con cautela al legislar. Por estos motivos, el referéndum es un instrumento de la oposición y favorece el statu quo.

EJEMPLO

Introducción de un nuevo régimen tributario

La iniciativa popular

Al contrario que el referéndum, en el que los ciudadanos intervienen al final de un proceso de toma de decisiones, la iniciativa constituye su punto de partida. Posibilita el que los ciudadanos incluyan nuevas propuestas en la agenda política sobre cuestiones que podrían haber sido desatendidas por la élite política. Para hacerlo, proponen una enmienda constitucional que debe ser firmada por 100.000 ciudadanos en 18 meses. Después de obtener las firmas necesarias, el gobierno y el parlamento discuten la iniciativa y aconsejan a la gente aceptarla o, como ocurre en la mayoría de los casos, rechazarla. El gobierno y el parlamento no pueden cambiar el texto de una iniciativa; sin embargo, pueden hacer una contrapropuesta (directa o indirecta) a la iniciativa, que al mismo tiempo se somete a votación popular. La iniciativa popular se limita a enmiendas constitucionales. En la práctica, ninguna cuestión política queda excluida, desde las más importantes, como la abolición del ejército suizo, hasta la regulación de la limitación de velocidad. No obstante, dado que se trata de una enmienda constitucional, cualquier iniciativa popular necesita una mayoría doble del pueblo y de los cantones para ser aceptada. Sólo un 10 % de todas las iniciativas populares superan el escollo de la votación popular.

Efecto de la iniciativa

A pesar de su escaso éxito, las iniciativas populares influyen en la conformación de las políticas. Principalmente, esto se debe a cuatro motivos: primero, la iniciativa popular puede ser un instrumento para los grupos minoritarios del parlamento. Esperan que sus propuestas sean lo suficientemente populares como para alcanzar la mayoría en la votación. Segundo, las autoridades federales recogen ideas de las iniciativas mediante la redacción de una contrapropuesta o, simplemente, encajándolas en un proyecto de ley actual. Así, las iniciativas populares, con remotas posibilidades de éxito, se transforman en propuestas más en consonancia con la sabiduría convencional y, por tanto, con mayor probabilidad de ser aceptadas. Tercero, las inicia-

tivas amplían la agenda política y dan voz a problemas que carecerían de importancia para la élite política. Y cuarto, los partidos políticos y los movimientos sociales utilizan la iniciativa popular como plataforma para asegurarse el éxito electoral. ■

EJEMPLO

Abolición del ejército suizo



LOS VOTANTES Y LAS CAMPAÑAS EN LA DEMOCRACIA DIRECTA

Como en otros países, no todos los ciudadanos participan en las votaciones. Las personas con estudios superiores y un mayor nivel de ingresos, los hombres y las personas de mayor edad suelen votar más que el resto de la población. De media, aproximadamente un 40% de la población participa en las votaciones; sin embargo, su participación varía mucho dependiendo del asunto a tratar. Los votantes se forman una opinión durante las campañas. En su decisión influyen varios factores como la tradición, el interés personal y los valores políticos. El modo en que la propaganda puede influir en los votantes es una cuestión importante. Las votaciones populares en Suiza incluyen un amplio espectro de cuestiones, desde la abolición del ejército hasta el cambio del sistema de asistencia sanitaria. El sistema suizo muestra que tanto la democracia directa como la representativa pueden complementarse entre sí.

¿Quién puede votar?

«El pueblo» comprende todos los hombres y mujeres adultos que tengan la ciudadanía suiza, incluidos los que viven en el extranjero. Los jóvenes menores de 18 años y los ciudadanos extranjeros no tienen derechos políticos a nivel federal. En los cantones de Neuchâtel y Jura, también los extranjeros pueden votar a nivel cantonal y municipal. Los cantones de Vaud y Friburgo introdujeron este derecho sólo a nivel municipal. Además, hay algunos municipios individuales que introdujeron el derecho de los extranjeros a votar en el cantón de Appenzell Rodas Interiores y en el cantón de los Grisones. Las mujeres tienen derecho a votar a nivel federal desde 1971 y el último cantón en introducir el derecho de las mujeres a votar fue el cantón de Appenzell Rodas Interiores en 1992, obligado a hacerlo por una decisión del Tribunal Federal.

¿Quién vota?

Como en otros países, las personas con educación superior y mayores niveles de renta tienden a votar con mayor probabilidad que sus homólogos de menor nivel educativo o de clase trabajadora. Además del nivel de formación y de ingresos, hay otras características sociodemográficas que influyen en la participación política: los ciudadanos más jóvenes, las mujeres y las personas solteras o divorciadas participan

EJEMPLOS DE VOTACIONES

Tema	Tipo	Año
Pertenencia a la ONU	RC	1986, 2002
Seguro de maternidad	RL	1987, 1999
Protección del paisaje pantanoso	I	1987
Semana laboral de cuarenta horas	I	1988
Subida del límite de velocidad en autopista a 130 km/h	I	1989
Abolición del ejército	I	1989
Moratoria de construcción de nuevas centrales nucleares	I	1990
Tratado Internacional del Espacio Económico Europeo (EEE)	RC	1992
Naturalización de los extranjeros	RC	1994, 2004
Nuevas vías férreas (tránsito a través de los Alpes)	RL	1992
Remuneración de los parlamentarios	RL	1992
Restricciones para que las personas que viven en el extranjero adquieran propiedades	RL	1995
Nueva constitución federal	RC	1999
Dispensación de heroína a drogadictos	RL	1999
Convenios bilaterales con la Unión Europea	RL	2000, 2005
Aborto libre	RL	2002
Regulación sobre el abuso del derecho de asilo	I	2002
Ley sobre la investigación de células madre embrionarias	RL	2004
Normativa para la regulación de parejas homosexuales	RL	2005
Ayuda financiera a los países de Europa Oriental	RC	2006
Flexibilidad de la edad para las pensiones de jubilación	I	2008
Contra la construcción de minaretes	I	2009

I = Iniciativa popular; RC = Referéndum obligatorio (constitucional); RL = Referéndum facultativo (legislativo)
 Hay una base de datos con todas las votaciones que han tenido lugar desde 1848 en www.swissvotes.ch

menos que el resto de la población. Es más, algunas características políticas crean diferencias: las personas que carecen de afinidad por algún partido político, que no tienen confianza en las autoridades, participan menos; el factor más importante que por sí solo determina la participación es el interés político.

¿Qué se puede someter a votación?

Como no hay restricciones respecto a las cuestiones o temas sobre los que puede votar el

pueblo suizo, podemos encontrar una gran variedad de temas en las votaciones populares realizadas (ver tabla superior).

¿Cómo es el procedimiento de votación?

Existen dos posibilidades para votar: por un lado, introduciendo personalmente la papeleta de voto en una urna el día de la votación; por otro lado, votando por correo postal. Casi la mitad de los votantes optan por esta segunda posibilidad sin necesidad de trasladarse al colegio

Votación en el local de voto



electoral. Actualmente, hay proyectos piloto de votación electrónica en los cantones de Ginebra, Neuchâtel y Zúrich. Estos proyectos muestran que los ciudadanos tienen un gran interés en el voto electrónico. El futuro dirá si los costes y la oposición existente en contra de un registro electrónico centralizado no son demasiado elevados como para introducir el voto electrónico a nivel federal.

Nivel de participación en la democracia directa

Sólo alrededor de una cuarta parte de los votantes suele votar, mientras que más o menos la mitad lo hace ocasionalmente y hasta un 20 % no vota. De media, alrededor de un 45 % participa en las votaciones populares, lo cual parece un porcentaje muy bajo, pero la participación en la democracia directa es muy exigente. En la democracia suiza se requiere de los votantes que voten sobre temas que a veces pueden llegar a ser muy complicados. Lleva tiempo leer la documentación oficial sobre varias propuestas. Junto con los votos sobre asuntos locales y cantonales, se espera que un votante manifieste sus preferencias acerca de hasta 20 o 30 temas al año. Sin embargo, en temas controvertidos la participación es mucho mayor que la media, como sucedió en la votación sobre el tratado del EEE (79 %) o en la de la pertenencia a la ONU (58 %).

La mayoría decisiva y su legitimidad democrática

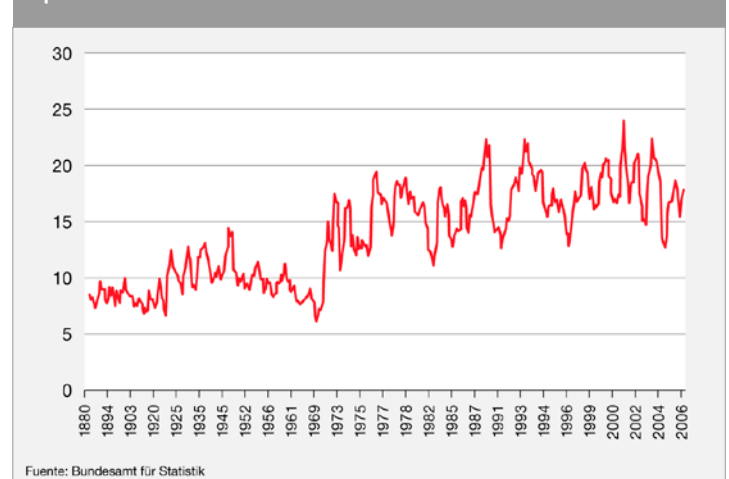
La proporción de personas con derecho a voto en Suiza es de un 65 % de la población total. Los menores de 18 años y los residentes extranjeros no pueden votar. Y recordemos que no todas las personas con derecho a voto participan en una votación. Si se divide a los votantes al 50 %, puede que la mayoría decisiva sea bastante escasa, aproximadamente un 15 %. La Figura 1 muestra la mayoría decisiva en las votaciones federales como porcentaje de la población suiza total desde 1880. En ella se ha tenido en cuenta que las mujeres tenían denegado el derecho al voto hasta 1971, que la participación varía entre un 20 % y un 80 % y que las mayorías cambian de una votación a otra.

Pese a ello, se considera que las decisiones adoptadas por democracia directa tienen la mayor legitimidad democrática. Principalmente, esto se debe a un simple motivo: en la democracia directa no se trata tanto de la mayoría de una encuesta demoscópica, sino de la participación directa de ciudadanos activos en un procedimiento vinculante, que otorga credibilidad a su decisión como acto de autodeterminación que es.

Campañas: ¿se pueden comprar los votos?

Semanas antes de la votación, los grupos de interés, los partidos políticos y las autoridades

La mayoría decisiva en porcentaje de la población total



Cartel de propaganda destinado a una votación



Democracia semidirecta, un sistema excepcional

El sistema suizo está enfrentado al pensamiento político dominante. Contradice las teorías de la democracia representativa que considera que la capacidad de las personas es demasiado limitada para que hagan una elección directa razonable. Suiza demuestra que la participación política intensiva más allá de la elección ocasional de una élite política es posible y puede desempeñar una función importante. La participación directa tampoco ha motivado que se hayan tomado decisiones irrazonables ni ha anulado el funcionamiento de la política parlamentaria. Más bien el parlamento y el pueblo están vinculados entre sí como agentes complementarios: comparten la toma de decisiones en las cuestiones políticas de importancia. Por tanto, podemos denominar este sistema como una «democracia semidirecta», un sistema en el que las élites políticas siguen dando forma a las políticas pero deben ser sensibles a las preferencias y necesidades del pueblo. Se ha probado en el pasado, pero citamos a continuación unos cuantos desafíos para el futuro. ■

intentan movilizar y convencer a los votantes para que emitan un voto positivo o negativo a la propuesta que está en juego. Teniendo en cuenta una mezcla de propaganda, consignas partidistas, editoriales de periódico, debates en el puesto de trabajo, apariciones de políticos en TV y folletos informativos del gobierno, los ciudadanos tienen que tomar una decisión. Actualmente, las campañas se han profesionalizado mucho y los presupuestos son desiguales: a veces una parte puede recaudar veinte o incluso treinta veces más dinero que la otra. Por tanto, ¿se pueden comprar los votos? Los estudios actuales indican que, de hecho, bajo ciertas circunstancias, el dinero y la propaganda parcial pueden ser un factor decisivo. Este es el caso cuando se espera un resultado ajustado y si se ha invertido mucho dinero en propaganda. Sin embargo, el dinero es sólo uno de los muchos factores que afectan al resultado de la votación.



DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

Como se demuestra en el caso suizo, no se debería subestimar la capacidad general de los ciudadanos corrientes de decidir directamente sobre cuestiones de alta política. Gracias a los partidos políticos que en el pasado renunciaron al populismo, la democracia directa ha podido superar conflictos profundos. Hay esperanzas de que esta situación se mantenga en los próximos años. Finalmente, la globalización y la internacionalización de la política constituyen un desafío y nuevos riesgos para la democracia directa.

¿Son los ciudadanos comunes capaces de decidir sobre cuestiones de alta política?

A menudo se plantea que los ciudadanos comunes pueden elegir a las autoridades pero no decidir sobre cuestiones de alta política. De hecho, muchos estudios demuestran que gran parte de los votantes saben muy poco acerca del tema sobre el que están votando. Sin embargo, son capaces de hacer una elección racional. Por tanto, dependen de las recomendaciones de los partidos o de las consignas propagandísticas, que simplifican la cuestión. Pero los votantes no siguen a ciegas tales consignas, sino que también tienen en cuenta los argumentos racionales de la élite política y hacen un uso inteligente de la metodología heurística. La capacidad de los votantes para evaluar cuestiones políticas de una manera racional no debería ser subestimada.

Dependiendo del asunto a decidir, el comportamiento político del pueblo se ve más influido por vínculos sociales tradicionales, por interés propio o por valores sociales que sugieren solidaridad o altruismo. Por tanto, no hay una respuesta única para la pregunta de si los suizos votan más con sus corazones, sus bolsillos o sobre la base de lazos tradicionales.

La tentación del populismo

Con respecto a los conflictos sociales, la democracia directa es ambigua. Por un lado, el voto

popular tiene un alto grado de legitimidad, es una decisión final, y pone término a los conflictos. Por otro lado, sitúa a la oposición política en una situación de privilegio para articular permanentemente el conflicto y las divisiones sociales. En el pasado, los partidos políticos han hecho uso de una «oposición centrada en los asuntos concretos» ocasionalmente y de una forma bastante restrictiva. En el siglo XX, la democracia directa pudo tratar conflictos importantes gracias a la renuncia al populismo de los partidos políticos. Hay esperanzas de que esta situación se mantenga a lo largo del siglo XXI.

La democracia directa en los asuntos internacionales

Como se ha mencionado anteriormente, la participación directa se ha ido extendiendo gradualmente a los asuntos internacionales. Actualmente, cada tratado internacional importante es objeto de un referéndum obligatorio o facultativo. En los asuntos internos, la derrota en una votación popular no constituye un problema porque las autoridades pueden presentar un proyecto mejor en una segunda votación. No obstante, si un tratado internacional es rechazado en una votación popular, esto no está garantizado: el socio internacional no está obligado a cooperar y puede preferir no negociar un nuevo tratado. Así, la democracia directa en los cada vez más importantes asuntos internacionales conlleva un riesgo adicional: si el gobierno suizo no puede garantizar la aceptación de los tratados que ha negociado, puede perder credibilidad en el ámbito internacional. ■



DEMOCRACIA DE CONSENSO

Suiza es una democracia de consenso. Sus características más importantes son el gobierno de coalición, compuesto por los partidos políticos más importantes, la cooperación de estos partidos en el parlamento y la toma de decisiones políticas mediante la negociación y el compromiso.

■ Los siete miembros del Consejo Federal (el ejecutivo federal suizo) forman una gran coalición permanente. Los partidos políticos más importantes comparten proporcionalmente los escaños del órgano ejecutivo según su fuerza electoral.

■ El reparto de poder en el ejecutivo sólo es un elemento de la democracia de consenso. La cooperación de los partidos políticos en una gran coalición también se puede observar en el parlamento.

■ El objetivo de la democracia de consenso

es permitir la participación de todos los agentes políticos importantes en la política federal. El desarrollo de la democracia de consenso en Suiza se vio influido por la diversidad cultural del país, por el federalismo, por el sistema de votación y por la democracia directa.

■ El proceso de creación de políticas se caracteriza por la negociación y el compromiso. Esta es una diferencia esencial respecto a la democracia mayoritaria.

■ La democracia de consenso tiene luces y sombras. Para que la democracia de consenso funcione bien, hay condiciones favorables y desfavorables. El actual aumento de los cambios en el sistema de partidos y la creciente polarización política plantean desafíos para la democracia de consenso suiza.



EL CONSEJO FEDERAL

El ejecutivo suizo es un órgano compuesto por siete miembros elegidos por el parlamento. Según establece la constitución, se debe tener cuidado de garantizar que las diversas regiones geográficas y lingüísticas del país estén adecuadamente representadas. Los criterios políticos son incluso más importantes: los partidos políticos más fuertes están representados en el Consejo Federal proporcionalmente a su poder electoral y últimamente la cuestión de la representación de género ha ganado también importancia. El ejecutivo está organizado como un órgano colegiado: los siete ministros toman las decisiones importantes de forma colectiva. No existe la figura del primer ministro con prerrogativas. La función del presidente de la Confederación, que rota cada año y también actúa como jefe de estado, es puramente formal. Finalmente, cada consejero federal es el jefe de uno de los siete ministerios.

Elección del Consejo Federal

Los miembros del Consejo Federal son elegidos por la Asamblea Federal para un mandato completo de cuatro años. No puede haber una moción de censura; por lo tanto, el Consejo Federal no tendrá que verse forzado a dimitir cuando es derrotado en el parlamento o en un referéndum. Esto significa que la política del Consejo Federal es bastante independiente del parlamento. Pero también el parlamento es independiente del Consejo Federal y puede rechazar borradores del gobierno sin que ello tenga consecuencias. Hasta hace poco, los miembros del Consejo Federal eran reelegidos después de cuatro años sin excepción, de modo que el periodo medio en el cargo es de más de dos mandatos completos, alrededor de nueve años. No obstante, la norma informal de reelección automática de miembros en ejercicio del Consejo Federal de forma rutinaria ha empezado a cambiar en los últimos años, lo cual puede dar como resultado más cambios en el cuerpo del Consejo.

EJEMPLO

La no reelección de los consejeros federales y la «crisis de la democracia de consenso» de 2008

De un gobierno unipartidista a la gran coalición

Actualmente, el Consejo Federal está compuesto por una gran coalición. Esto no está regulado por la ley, sino que es el resultado de un largo proceso histórico de integración política. Durante los primeros cincuenta años, el Consejo Federal estaba dominado por los Radicales. En 1891, el primer miembro del Partido Conservador Católico (actualmente el Partido Cristianodemócrata) se unió al gobierno y, más de veinte años después, estos recibieron un segundo escaño. En 1929, fue elegido el primer miembro del Partido de los Agricultores, actualmente el Partido Popular Suizo. Los Socialdemócratas, a pesar de ser el mayor partido político de la década de los treinta del siglo XX, fueron excluidos de la participación en la responsabilidad gubernamental hasta 1943. En 1959, se acordó una representación plenamente proporcional entre los partidos: la «Fórmula mágica». Los cuatro partidos gubernamentales tienen una representación acorde a su fuerza electoral. Durante más de 40 años, el Consejo Federal estuvo compuesto por dos radicales, dos cristianodemócratas, dos socialdemócratas y un representante del Partido Popular Suizo, que juntos representan a unas tres cuartas partes de los votantes.

Tres factores que motivaron una gran coalición

Tres factores favorecieron la transformación institucional del régimen mayoritario en un sistema de reparto de poder. El primero de ellos es el federalismo. Los pequeños cantones, en su mayoría católicos, tenían una posición de veto en la toma de decisiones a nivel federal desde el principio. Esto forzó a los radicales en el poder a alcanzar compromisos políticos. El segundo es la introducción de un sistema electoral proporcional en 1918, que fue el resultado de una coalición de conservadores católicos y socialdemócratas luchando contra el predominio radical. Como consecuencia, los radicales perdieron su mayoría en el parlamento y el sistema de partidos se fragmentó en las siguientes elecciones. El tercer factor, y el más importante,

es la democracia directa. El referéndum, en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, se ha convertido en un fuerte incentivo para que los principales partidos políticos cooperen en una coalición enorme ya que, de otro modo, el riesgo de derrota en la votación popular es demasiado alto.

Representación regional, lingüística y de género

Aparte del derecho de los partidos a la proporcionalidad, hay otras normas formales e informales sobre la composición del Consejo Federal. En el Artículo 175 de la constitución se dice que «La ley toma en consideración una representación adecuada de las regiones y de las lenguas nacionales». Así, la representación lingüística y regional sigue siendo un importante elemento en las elecciones gubernamentales. Desde 1848, las tres regiones lingüísticas han tenido una representación bastante justa y acorde con el tamaño de la población que habla alemán, francés e italiano. Los tres cantones más grandes, Zúrich, Berna y Vaud, han tenido una representación casi permanente en el pasado. La religión ya no desempeña un papel en la elección de un consejero federal. Trece años después de la introducción del derecho a voto de las mujeres, la primera mujer, Elisabeth Kopp, una Radicaldemócrata, fue elegida en 1984. En 2010 cuatro mujeres formaban parte del Consejo Federal.

Funcionamiento del principio de colegialidad

Según la constitución, el Consejo Federal toma sus decisiones como órgano colegiado. Por lo tanto, es responsable colectivamente de sus actividades y decisiones. Aun cuando no se pueda alcanzar la unanimidad en cada caso, los debates intensos y las consultas preliminares a menudo garantizan un posible consenso entre los siete miembros. Todos los consejeros federales tienen los mismos derechos legales. El Presidente de la Confederación rota cada año. Preside el Consejo pero no tiene competencias especiales y el cargo está limitado a funciones de representación.

Organización de los siete ministerios

En la constitución también se dice que «para la preparación y ejecución de decisiones, los asuntos del Consejo Federal se repartirán por departamentos entre sus miembros». Como el Consejo Federal se compone de siete miembros, se han establecido siete departamentos (ver gráfico siguiente). Como toda la acción del gobierno se organiza en siete ministerios, un miembro del gobierno suizo es responsable de más áreas administrativas que sus homólogos de otros países europeos. Por ejemplo, un ministro es responsable de energía, transporte y protección medioambiental, mientras que otro es responsable de cultura, educación e investigación, así como de sanidad y seguridad social, lo que hace que los miembros del gobierno tengan mucha carga de trabajo, especialmente

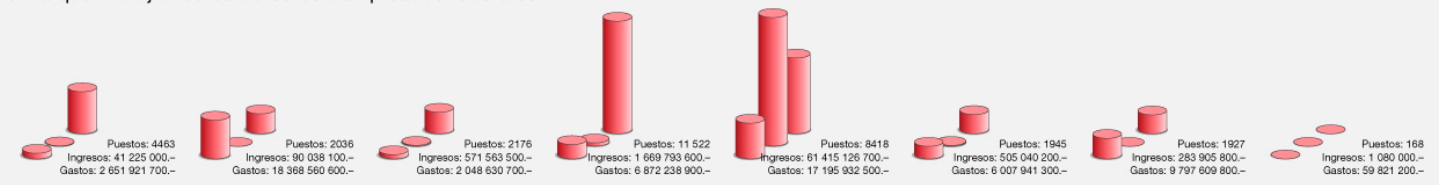
en cooperación internacional. A pesar de que se han propuesto varias reformas para solucionar este problema, ninguna de ellas ha tenido éxito.



Los siete departamentos de la Administración Federal 2011

La organización de la administración federal en la que trabajan cerca de 35 800 empleados federales

Ejecutivo



Departamento Federal de Asuntos Exteriores OFAE	Departamento Federal del Interior DFI	Departamento Federal de Justicia y Policía DFJP	Departamento Federal de la Defensa, de la Protección de la población y de los Deportes DDPD	Departamento Federal de Finanzas DFF	Departamento Federal de la Economía DFE	Departamento Federal del Medio Ambiente, de los Transportes, de la Energía y de la Comunicación DFMATEC	Cancillería Federal CF
Secretaría General	Secretaría General	Secretaría General	Secretaría General	Secretaría General	Secretaría General	Secretaría General	Encargado federal para la protección de datos y la transparencia
Secretaría de Estado	Oficina Federal de la Igualdad entre mujeres y hombres OFIG	Oficina Federal de la Justicia OFJ	Oficina del auditor jefe	Secretaría de Estado para las cuestiones financieras internacionales SFI	Secretaría de Estado para la Economía SECO	Oficina Federal de los Transportes OFT	
Dirección Política DP	Oficina Federal de la Cultura OFC	Oficina Federal de la Policía Fedpol	Defensa	Administración Federal de Finanzas AFF	Oficina Federal de la Formación Profesional y de la Tecnología OFFPT	Oficina Federal de la Aviación Civil OFAC	
Dirección del Derecho Internacional Público DDIP	Biblioteca Nacional Suiza BN	Oficina Federal de las Migraciones ODM	Protección de la población	Oficina Federal del Personal OFFER	Oficina Federal de la Agricultura OFA	Oficina Federal de la Energía OFE	
Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación COSUDE	Archivos Federales Suizos AFS	Oficina Federal de Meteorología METAS	Deporte	Administración Federal de los Impuestos AFI	Oficina Federal de Veterinaria OFVE	Oficina Federal de Carreteras OFCAR	
Dirección de Recursos DR	Oficina Federal de la Meteorología y de la Climatología Meteo Suiza	Comisión Federal de las Casas de Juego CFJ	Armasuisse	Administración Federal de Aduanas AFA	Oficina Federal de Aprovisionamiento Económico del país OFAE	Oficina Federal de la Comunicación OFCOM	
Representaciones diplomáticas y consulares de Suiza en el extranjero	Oficina Federal de la Salud OFS	Instituto Suizo de Derecho Comparado ISDC	Servicio de información de la Confederación	Oficina Federal de Informática y Telecomunicaciones OFIT	Oficina Federal de la Vivienda OFV	Oficina Federal del Medio Ambiente OFMA	
	Oficina Federal de la Estadística OFE	Comisión arbitral federal para la gestión de los derechos de autor y derechos afines CAF		Oficina Federal de Construcciones y Logística OFOL	Vigilancia de los precios	Oficina Federal para el Desarrollo del Territorio OFDT	
	Oficina Federal de los Seguros Sociales OFSS	Agencia federal de vigilancia de los órganos de revisión AVR		Autoridad Federal de Vigilancia de los mercados financieros FINMA	Comisión de la Competencia COMCO	Inspección Federal de la Seguridad Nuclear IFSN	
	Secretaría de Estado para la Educación y la Investigación SEI	Comisión nacional para la prevención de la tortura CNPT		Control Federal de las Finanzas CDF	Comisión para la tecnología y la innovación CTI		
	Departamento de las Escuelas Politécnicas Federales Departamento DFF	Instituto Federal de la Propiedad Intelectual IFPI		Administración Federal de los Alcoholes AFA	Instituto Federal de Altos Estudios en Formación Profesional IFAEFP		
	Instituto Suizo de Productos Terapéuticos Swissmedic			Caja Federal de Pensiones Pública			
Der Bund kurz erklärt	Museo Nacional Suizo MNS						

Las instituciones marcadas en color disponen de una amplia autonomía. Sus presupuestos y sus puestos no están incluidos en las cifras indicadas para su Departamento.



BÚSQUEDA DE CONSENSO EN EL PARLAMENTO

La aversión al riesgo de referendos con éxito condujo a una cooperación permanente entre los partidos políticos en el gobierno y en el parlamento. Los cuatro partidos del gobierno –el Partido Popular Suizo, los radicaldemócratas, los cristianodemócratas y los socialdemócratas–, que representan un 80 % del electorado, intentan alcanzar compromisos en todas sus decisiones. Sin embargo, el compromiso puede fallar. Incluso puede ocurrir que un partido gubernamental que opte por una oposición a un asunto concreto convoque un referéndum. Pese a ello, la política del compromiso tiene éxito. Aunque la mayoría de las enmiendas constitucionales son aceptadas por el pueblo y los cantones, pocos proyectos de ley se ven comprometidos por un referéndum. El que haya cambios en los diferentes partidos que forman las coaliciones genera una confianza y un respeto mutuos entre los diversos socios de la gran coalición.

Cooperación en el parlamento

Integrar los principales partidos políticos en una coalición gubernamental era importante. Sin embargo, nada en la vida es gratis y fue necesario un pacto para conseguir esta cooperación. También se esperaba que los nuevos miembros de la coalición gubernamental cooperaran en el parlamento, apoyando compromisos legislativos suficientemente fuertes como para que tuvieran éxito en un referéndum. Este no había sido siempre el caso anteriormente y la falta de cooperación entre el gobierno y el parlamento, así como la falta de voluntad para llegar a compromisos, motivó, incluso, una crisis del sistema político suizo.

EJEMPLO

Crisis del sistema político suizo durante la crisis económica mundial de la década de los treinta del siglo XX

Oposición a asuntos concretos

En el caso ideal, todos los partidos gubernamentales apoyan unánimemente un proyecto legislativo por consenso. Sin embargo, esta situación es relativamente poco frecuente. Lo que suele suceder es que las élites políticas se dividan: uno o más partidos políticos disienten y juegan

a oponerse a asuntos concretos. Esto puede ocurrir ya durante los trámites parlamentarios o más tarde por decisión de los partidos políticos, que no siempre respaldan la posición de su propia facción parlamentaria. En todos estos casos, el riesgo de derrota para el gobierno aumenta considerablemente. Antiguamente, la coalición de centro-derecha, como mayoría natural, fue capaz de ganar dos de cada tres votaciones contra la oposición de la izquierda. Actualmente, en un momento en el que el Partido Popular busca un perfil más fuerte de derechas mediante la oposición a asuntos concretos, la coalición de centro-derecha a menudo se encuentra dividida, lo que pone el proyecto del gobierno en riesgo. Si dos partidos salen del consenso, hay grandes probabilidades de que el proyecto gubernamental no prospere.

La importancia de los cambios en las coaliciones

El cambio de coaliciones que varían de asunto en asunto es importante para la cultura de la negociación y el compromiso. Los agentes políticos, que hoy se encuentran en la oposición en relación con un asunto concreto, pueden encontrarse mañana como socios de coalición cuando se trata de un asunto diferente. Las facciones parlamentarias de los socialdemócratas y los cristianodemócratas, hoy opuestas en la política financiera, mañana pueden ser la coalición central de las políticas del bienestar. Cada partido político tiene que familiarizarse con el hecho de encontrarse tanto en el papel del ganador como en el del perdedor. Esto favorece el respeto mutuo. El cambio de las coaliciones en el parlamento es un motivo importante por el que la democracia de consenso sigue funcionando a pesar de la creciente polarización.

Sin embargo, el punto débil es que no siempre se dan las condiciones para el cambio de coaliciones. Por ejemplo, en la década de los ochenta, los tres partidos de la alianza de centro-derecha anulaban con regularidad la coalición verdes-izquierda en las cuestiones trascendentales de financiación pública, energía o medio ambiente. La mayoría en el poder

rechazó llegar a acuerdos y compromisos y no se expuso al riesgo de perder poder mediante unas elecciones competitivas como en un sistema mayoritario. Por tanto, como en el sistema político suizo no existe la gran alternancia entre los partidos de la oposición y del gobierno, los pequeños cambios de coaliciones para asuntos concretos entre los diferentes partidos son muy importantes.

Compromiso en el parlamento y democracia directa

Menos del 10 % de los proyectos de ley aprobados por el parlamento son cuestionados por un referéndum facultativo. Si el parlamento parece tener la habilidad suficiente para evitar los riesgos del referéndum, esto se debe a varios factores. El borrador originado durante los trámites preparlamentarios es bastante revelador: el parlamento sabe qué cuestiones eran controvertidas y cuáles han sido aceptadas por unanimidad y conoce las posiciones de los grupos de interés importantes y del Consejo Federal. Parte de los miembros del parlamento tienen relaciones intensas con grupos de interés cuyas posiciones apoyan. Las modificaciones de todas las fases del trámite están documentadas para cada artículo del nuevo proyecto de ley. Por tanto, los miembros del parlamento y las facciones conocen las dificultades y los puntos débiles de cualquier compromiso que se haya alcanzado y la solidez de una solución. Las facciones del parlamento también intentan evitar el riesgo de que se convoque un referéndum y buscan un compromiso que cuente con el apoyo de la mayor cantidad de partidos posible.

La democracia semidirecta: la interacción de la democracia representativa y la democracia directa

El parlamento y el ejecutivo toman la mayoría de las decisiones en Suiza como en cualquier otro sistema representativo. Sin embargo, hay casos definidos por la constitución en los que el pueblo tiene la última palabra sobre la decisión. Para expresarlo de una manera sencilla, podemos decir que para los asuntos más

importantes (constitución) siempre es el pueblo, para las cuestiones importantes (leyes) puede ser el pueblo y para todas las decisiones de menor importancia es el parlamento o el ejecutivo quien tiene la última palabra. Por eso se hace referencia al sistema suizo como una «democracia semidirecta», lo que significa que el sistema de toma de decisiones se compone de elementos de la democracia representativa y de la directa. ■



EL PROCESO POLÍTICO DE TOMA DE DECISIONES Y SUS AGENTES

El federalismo, el reparto de poder y la democracia directa permiten que una multitud de agentes participe en el proceso político. En contraste con la democracia parlamentaria, que concentra la mayoría de poder en la mayoría del parlamento y en su ejecutivo, podemos encontrar cinco escenarios diferentes en los que tiene lugar la toma de decisiones y en los que un agente concreto desempeña un papel destacado: el Consejo Federal, los grupos de interés, el parlamento, el pueblo y la administración federal. Por un lado, tomar decisiones mediante negociaciones y compromisos lleva más tiempo y permite menos innovación que las decisiones que se toman por mayoría simple. Por otro lado, las decisiones políticas también son aceptadas por las minorías políticas y sociales, lo que deja un margen para la estabilidad política, la unidad y la integración.

El Consejo Federal en el proceso de toma de decisiones

La función más importante del Consejo Federal es dirigir todo el proceso político. Dando el visto bueno a la mayoría de los pasos formales de la toma de decisiones, estableciendo prioridades en lo que respecta al orden de importancia de los asuntos y a sus plazos, el Consejo Federal tiene una influencia sustancial en la agenda política. Dispone de todos los recursos profesionales de la administración, lo que le permite preparar sus propios proyectos políticos. Sin embargo, el liderazgo político del Consejo Federal está restringido por dos motivos principales: en primer lugar, el consenso en el gobierno de todos los partidos es limitado. En segundo lugar, el parlamento no está obligado a apoyar al gobierno porque no existe la moción de confianza. Por tanto, siempre puede rechazar las propuestas del Consejo Federal. En política exterior, sin embargo, la posición del Consejo Federal es de importancia primordial: el Consejo Federal dirige los procedimientos de la diplomacia internacional a la vez que el parlamento se limita a aceptar o rechazar tratados internacionales en su conjunto.

Los grupos de interés en el proceso de toma de decisiones

El área de influencia principal de los grupos de interés (asociaciones, ONG, organizaciones medioambientales) es el trámite preparlamentario, formalizado institucionalmente después de la Segunda Guerra Mundial. Estos últimos tienen más influencia que la que ejercen los grupos de presión preparlamentarios que se pueden encontrar en otros países: el poder de negociación adicional de los grupos de interés radica en el hecho de que pueden utilizar la amenaza del referéndum como una garantía. Es más, los grupos de interés juegan un papel importante en las disposiciones «semiprivadas» o «paraestatales». La alianza social entre trabajo y capital, o las alianzas público-privadas desempeñaron en el pasado una función predominante en el diseño y la aplicación de políticas sociales y económicas y siguen siendo importantes. El procedimiento preparlamentario, a veces precedido por las deliberaciones de los comités de expertos, tiene como objetivo integrar los intereses de los diversos grupos para reducir el riesgo de un referéndum en el futuro.

El parlamento en el proceso de toma de decisiones

La función principal del parlamento es la elaboración de leyes. Además de decidir sobre el presupuesto, tiene muchos instrumentos al alcance de la mano para promover nuevos proyectos, influir en la agenda de política interior y supervisar la administración. Sin embargo, su libertad de acción está limitada por la democracia directa, por los grupos de interés que intervienen en el proceso preparlamentario y por el Consejo Federal y su administración, que controla ampliamente la agenda de política exterior.

El pueblo en el proceso de toma de decisiones

El pueblo interviene de dos maneras. En primer lugar, puede rechazar proyectos de las élites políticas mediante el referéndum. Por el contrario, si el pueblo acepta el proyecto, la ley cuenta con la gran legitimación del autogobierno demo-

crático. En segundo lugar, utilizando la iniciativa popular el pueblo puede proponer enmiendas constitucionales, una forma de llevar cuestiones a la agenda política que hayan sido descuidadas, olvidadas o rechazadas por el gobierno y el parlamento.

La administración federal en el proceso de toma de decisiones

Con el crecimiento de las actividades socioeconómicas del gobierno central después de la Segunda Guerra Mundial, la administración federal ha adquirido mayor influencia política por dos motivos. El primero es que tiene sus propios expertos, que a menudo dirigen el proceso preparlamentario. El segundo es que cuenta con los conocimientos derivados de la aplicación de las políticas, lo que a menudo estimula las propuestas para la reforma legislativa. La administración juega un papel importante a la hora de definir la resolución de problemas, así como de promover sus propios intereses. ■



EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LEYES

El proceso de elaboración de leyes se puede contemplar como un proceso continuo de resolución de problemas o un ciclo político. Comienza con las primeras ideas y propuestas para una nueva ley o enmienda constitucional. En el parlamento, cada proyecto ha de tener mayoría en las dos cámaras. Sin embargo, los parlamentarios y el gobierno saben que cada decisión puede ser cuestionada por un referéndum. Tanto si una propuesta ha pasado por el proceso parlamentario sin una votación popular como si ha sido apoyada por el pueblo, el gobierno comienza su aplicación, un proceso realizado por las administraciones de la Confederación y también por los cantones. En cada etapa del proceso, las negociaciones dan como resultado modificaciones, cambios radicales o incluso el abandono del proyecto. Si el nuevo programa entra en la fase de aplicación, no será el final del proceso: tarde o temprano, la experiencia obtenida con la aplicación motivará la aparición de propuestas para una nueva reforma y comenzará una segunda vuelta del proceso de determinación de políticas.

Ámbito preparlamentario

El proceso comienza con propuestas para una nueva ley o una enmienda constitucional. Se puede presentar mediante una iniciativa popular, una moción parlamentaria, o la administración, que es la vía informal para los grupos de presión que buscan reformas. Si el Consejo Federal lleva adelante la propuesta, organiza la fase preparlamentaria del proceso. Según la situación, encarga a la administración o a una comisión de expertos la elaboración del borrador de un primer proyecto. El proceso consultivo posterior implica a más organizaciones, cada una de las cuales intentará formular una posición que represente la opinión de sus miembros. Al evaluar los resultados del proceso consultivo, la administración busca mantener sólo aquellas reformas que cuenten con el apoyo suficiente. A continuación, el Consejo Federal presenta la propuesta al parlamento.

Ámbito parlamentario

Cada proyecto tiene que conseguir mayoría en ambas cámaras. Si las reuniones del Consejo de Estado y del Consejo Nacional terminan con alguna diferencia en lo esencial, siguen procedimientos de negociación entre las cámaras para converger hacia una solución conjunta. Si esto no fuera posible, el proyecto habría fracasado. Sólo alrededor del 7% de los proyectos

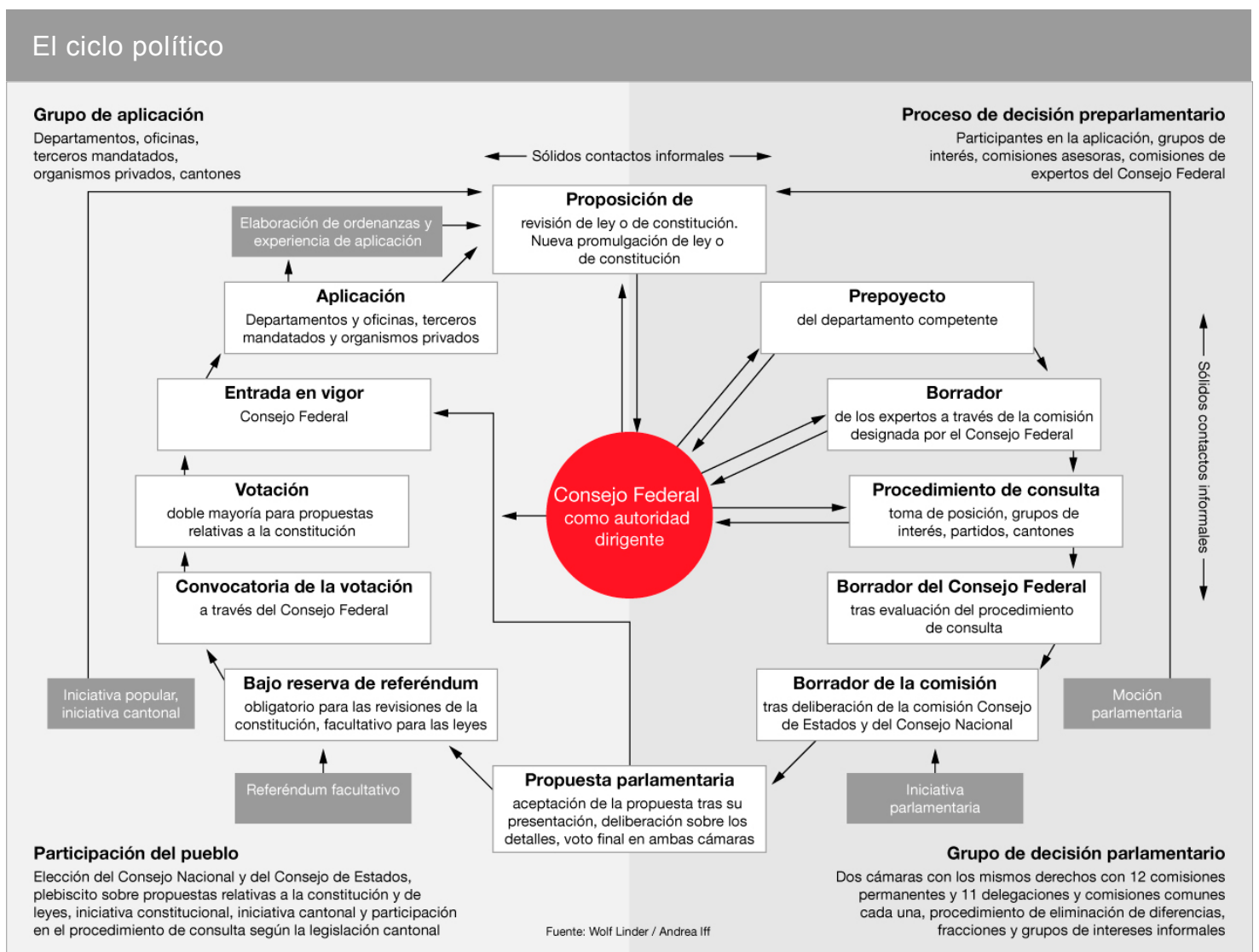
de ley aprobados por el parlamento son cuestionados por un referéndum facultativo. Esto significa que las cámaras parecen tener la habilidad suficiente para evitar el riesgo de referéndum, lo cual se debe a varios factores. El borrador originado durante los trámites preparlamentarios es bastante revelador: el parlamento sabe qué cuestiones eran controvertidas y cuáles han sido aceptadas por unanimidad y conoce las posiciones de los grupos de interés importantes y del Consejo Federal.

Ámbito de democracia directa

El caso más importante es la amenaza de referéndum por parte de un partido gubernamental cuando los cuatro socios de la gran coalición no han alcanzado un consenso. Si un partido prevé demasiado perjuicio para los intereses de sus votantes, practicará una oposición a asun-

tos concretos. Los Socialdemócratas y el Partido Popular Suizo la practican con más asiduidad que los partidos de centro, es decir, que los Radicaldemócratas y los Cristianodemócratas. También los partidos políticos pequeños, los grupos de interés o incluso los movimientos de base pueden proponer un referéndum y, en contadas ocasiones, incluso pueden tener éxito. Finalmente, si el consenso de las élites políticas es frágil, alguien de fuera, aunque sea poco importante, puede provocar una reacción en cadena en la que otros agentes o incluso un partido del gobierno pueden abandonar el compromiso y unirse al referéndum.

Por tanto, la élite política nunca puede descartar la posibilidad de un referéndum y acepta la derrota ocasional de sus proyectos. El veredicto del pueblo es vinculante y tiene efecto imme-



diato. En casos de referendos, o el proyecto se aprueba o fracasa.

Ámbito de aplicación

Una vez que el parlamento haya decidido aprobar un proyecto de ley o que este haya conseguido la mayoría en una votación popular, entra en vigor. La aplicación es una parte importante del ciclo. En muchos casos, los programas administrativos han de ser desarrollados o revisados para su adecuada aplicación. Como la mayoría de los programas son aplicados en cooperación con los cantones, tienen lugar negociaciones con sus administraciones. Una de las características del federalismo es que las autoridades federales tienen pocos medios de coerción y, por tanto, tienen que respetar la autonomía y las preferencias de las autoridades cantonales en el proceso de aplicación. La resistencia de los cantones puede dificultar la aplicación. A la inversa, la negociación y los compromisos pueden motivar una intensa cooperación, que facilita la aplicación de las políticas federales. Así, podemos hablar de una forma de reparto vertical del poder. ■



CONDICIONES FAVORABLES Y DESFAVORABLES PARA LA DEMOCRACIA DE CONSENSO

La democracia de consenso es algo más que un estilo político. Sus instituciones son diferentes de las de la democracia mayoritaria, como muestra una comparación entre Suiza y Gran Bretaña. La democracia de consenso es exigente. Lograr un consenso puede ser difícil. Depende, entre otras cosas, de la situación económica y de la cuestión de que se trate. Por tanto, la democracia de consenso necesita de élites políticas que sean capaces de llegar a un compromiso y a un consenso incluso en condiciones difíciles.

Características principales del reparto de poder

El objetivo de todo el proceso político es la consecución de un compromiso político. En vez de una mayoría que impone su solución a una minoría, encontramos un acuerdo mutuo: ningún ganador se queda con todo, todo el mundo gana algo (ver Democracia de consenso). Algunas personas atribuyen este comportamiento a una preferencia específica de la cultura suiza. Desde la perspectiva de la ciencia política, sin embargo, el efecto de las instituciones parece ser primordial. La amenaza del referéndum, la fuerte influencia de los cantones y el sistema multipartidista son posibilidades de veto que no permiten decisiones mayoritarias y obligan a los agentes políticos a la cooperación y el compromiso. La tabla siguiente muestra las diferencias entre Gran Bretaña, una democracia mayoritaria típica con oposición y gobierno, y Suiza, un ejemplo de democracia de consenso.

El consenso depende de la situación económica

La idea de que «un solo ganador no se quede con todo sino que todo el mundo gane algo» no siempre ha funcionado. Los ajustes mutuos tuvieron más éxito en el periodo anterior a los años setenta del siglo XX, cuando el crecimiento económico también permitió la distribución de

COMPARACIÓN ENTRE LOS SISTEMAS DE GRAN BRETAÑA Y SUIZA

GRAN BRETAÑA: democracia mayoritaria representativa	SUIZA: democracia de consenso semidirecta
Fuerte competencia entre partidos. El ganador se queda con todo.	Débil competencia entre partidos. Representación proporcional.
Las elecciones son importantes y motivan una alternancia periódica del poder.	Las elecciones son poco importantes e implican un reparto de poder entre los partidos políticos, lo cual impide la alternancia de poder.
Elaboración del programa político del gobierno, respaldado por mayoría parlamentaria. Son posibles grandes innovaciones.	Integración de las minorías culturales y de los intereses de grupos conflictivos; coaliciones que cambian según los diversos asuntos. Se da una innovación gradual.
Legitimación política mediante cambios en el poder o reelección del gobierno satisfaciendo las expectativas de los votantes. La idea que subyace es: la política para el pueblo.	Legitimación institucional mediante formas diferentes de participación: el pueblo es quien toma las decisiones más importantes, el parlamento toma las importantes y el gobierno toma el resto. La idea que subyace es: la política a través del pueblo.
La participación como forma de influencia general y programática: los votantes eligen un gobierno y su programa para todo el periodo legislativo.	Participación directa como influencia «en un asunto único»: el pueblo vota sobre cuestiones específicas. No hay una política estratégica del gobierno, los votantes no influyen en los programas específicos del gobierno.

más bienes públicos. Los referendos facultativos eran pocos y la tasa de éxito de los referendos obligatorios era alta. Alcanzar consensos se volvió más difícil después de la recesión de aquella década de los setenta. Con un menor crecimiento económico después de la primera crisis del petróleo, había menos superávit que distribuir. La redistribución política se convirtió en un juego de suma cero, ya que gastar más dinero en un grupo significaba dar menos a otro. La sostenibilidad ecológica se transformó en una cuestión política y ocasionó nuevos conflictos. El sistema de partidos se fragmentó y surgieron nuevos movimientos sociales. A finales de la década de los ochenta del siglo XX, fracasaron legislaciones importantes o se quedaron incompletas. En las últimas dos décadas, la globalización ha ejercido presión desde fuera, motivando que la innovación política avanzara más y con mayor rapidez, pero también que hubiera una mayor polarización, ganadores y perdedores de la globalización y la europeización y que se agudizaran viejas divisiones.

El consenso depende del tema

Que la idea de que «un solo ganador no se quede con todo sino que todo el mundo gane algo» sea viable también depende del tema. En asuntos financieros, se puede alcanzar un consenso con facilidad mediante el compromiso: si quienes proponen una subida de los alquileres de 100 francos suizos se enfrentan a una oposición que no quiere subidas, aumentar sólo 50 francos suizos puede ser un compromiso aceptado por ambas partes. Sin embargo, hay bienes públicos «indivisibles» respecto a los que alcanzar un consenso se vuelve difícil. En 1977, el Consejo Federal propuso introducir el horario de verano para ahorrar electricidad, como muchos países de Europa Occidental estaban haciendo en aquel momento. Los agricultores se opusieron a adelantar sus relojes una hora en primavera y retrasarlos otra vez en otoño, argumentando que las vacas les darían menos leche. Un compromiso de adelantar los relojes 30 minutos no habría ayudado a nadie. Por tanto, la oposición de los agricultores motivó

un rechazo total a la propuesta. Sin embargo, el vivir en una «isla temporal» en el centro de Europa demostró no ser muy práctico y la medida se implantó dos años después. De modo similar, llegar a un compromiso puede ser difícil en temas que implican valores fundamentales como en el caso del aborto. El que a las mujeres se les deba otorgar el derecho a abortar o no es considerado por muchas personas como una cuestión de principios. En Suiza, la reforma de la ley del aborto generó un largo debate y varias votaciones populares.

La élite política en un sistema de reparto de poder

El reparto de poder engendra fuertes contactos formales e informales entre toda la élite política. Esto da lugar a críticas en el sentido de que el reparto de poder genera una coalición de «la clase política» que neutraliza la competencia electoral y el control democrático. En el caso suizo se puede argumentar que, de hecho, las elecciones no ocasionan un cambio de papeles entre el gobierno y la oposición y, por tanto, desempeñan una función secundaria en el control democrático. Sin embargo, la democracia directa permite un control permanente de las élites. Los partidos políticos y sus líderes tienen que defender los compromisos adquiridos en las votaciones populares. La democracia directa impone límites al elitismo.

Las instituciones de reparto de poder pueden generar confianza mutua entre las élites políticas. Sin embargo, hay algo que depende de las propias élites. Es el «espíritu de adaptación», que implica la voluntad de los políticos de desarrollar un modo común de resolver los problemas con vistas a lograr un compromiso creativo. El éxito de la democracia de consenso depende de que los políticos quieran desarrollar perspectivas que vayan más allá de los intereses de su grupo. ■



PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LA DEMOCRACIA DE CONSENSO

La democracia de consenso no puede garantizar las mismas posibilidades de influencia política a todos los grupos de interés. Las posibilidades de influir en las negociaciones políticas son desiguales porque dependen de los recursos. La influencia de muchos grupos de interés poderosos no tiene legitimación democrática. La democracia de consenso favorece el statu quo; por consiguiente, los políticos suizos tienen que contentarse con innovaciones graduales. Durante estos últimos años, el sistema suizo se ha polarizado más, lo cual también ha demostrado la fragilidad de la democracia de consenso. Pese a todo, el modelo de democracia de consenso parece ser capaz de enfrentarse a todos estos retos.

Desigualdad de la influencia política

El procedimiento político no puede garantizar una competencia justa en el sentido de que todos los grupos de interés y los partidos políticos tengan las mismas posibilidades de influencia. En las negociaciones y la elaboración de leyes por ajuste mutuo, los que «tienen» están en mejor situación que los que «no tienen», cuyos rechazos no se pueden negociar. Es más, es probable que las organizaciones que defienden beneficios exclusivos a corto plazo para sus miembros sean más fuertes que las que promueven intereses generales y a largo plazo. Por ejemplo, los grupos medioambientales se enfrentan al problema de tener que luchar por un bien público a largo plazo. Son populares y superan en número de miembros a los partidos políticos más grandes. Sin embargo, cuando se enfrentan a los intereses industriales creados no son capaces de articular amenazas comparables y la voluntad de los consumidores de renunciar a la gasolina barata en favor de la ecología es limitada. Se podría objetar, no obstante, que esas desigualdades no son una peculiaridad de la democracia de consenso suiza, sino que son un defecto de todos los sistemas pluralistas y democráticos.

Influencia política de los grupos de interés

Los grupos de interés pueden organizar referendos. El utilizar esta posibilidad como ame-

naza o como una prenda en la negociación les da una influencia adicional en todas las cuestiones legislativas. Por tanto, la democracia directa, en vez de ser la voz del pueblo, se ha convertido, en parte, en el instrumento de intereses creados. De hecho, esta crítica tiene algunos argumentos sólidos, especialmente durante el largo periodo de tiempo en el que el parlamento suizo era débil y a menudo adoptaba el compromiso preparlamentario entre los grupos de interés sin grandes modificaciones. Sin embargo, actualmente la imagen de un estado de intereses creados que dominan al parlamento puede corresponder menos a la realidad política por varios motivos. No sólo ha ganado fuerza el parlamento a la hora de dar forma a la legislación, sino que la administración también puede ser una contrapartida importante. Finalmente, la fuerza de algunos grupos de interés está decayendo. Con el proceso de globalización, algunos de los grupos de interés más fuertes del mercado doméstico, como los de agricultura e industria, han perdido influencia política de manera significativa y muchas coaliciones tradicionales, como las de las industrias o la alianza entre los empleadores y los sindicatos, están actualmente divididas, neutralizándose así mutuamente. Por el contrario, industrias globalizadas como el grupo de presión farmacéutico o los bancos parecen ganar una influencia adicional.

Falta de innovación

La negociación y el compromiso han aportado ventajas importantes. En ausencia de un cambio electoral, no hay discontinuidades abruptas en la política federal. El efecto moderador de la negociación enfría la exageración ideológica y promueve soluciones pragmáticas. La cooperación de las élites en comisiones, en el gobierno y en el parlamento motiva ajustes mutuos en los que los procesos de aprendizaje tienen lugar en los temas fundamentales de la legislación. Sin embargo, las elecciones no ofrecen la posibilidad de que gobierno y oposición intercambien sus funciones como lo hacen en las democracias parlamentarias. Por tanto, el sistema suizo

también carece de los grandes procesos innovadores provocados por los cambios de poder en las democracias parlamentarias. Tiene que depender de la reforma gradual.

EJEMPLO

Revisiones del seguro de invalidez

La democracia de consenso en un sistema polarizado

La polarización, estimulada por los partidos políticos de derecha e izquierda, deja sus huellas en la cultura política. El pluralismo, la creencia positiva en el compromiso y la cooperación, la tolerancia hacia las diferencias y la voluntad de aceptar decisiones adversas están disminuyendo en algunos sectores de la élite política, así como en sectores del electorado. Los partidarios de la democracia de consenso suiza están preocupados por la pérdida del «espíritu de acuerdo». Sin embargo, como estrategia hacia una política mayoritaria, la política de confrontación no sería suficiente. Sería necesario reducir las posibilidades de veto del federalismo y la democracia directa. La transformación gradual hacia una política mayoritaria parece factible sólo con un cambio electoral que prevea la existencia de un partido líder capaz de formular un programa político convincente, pero que también realice las reformas institucionales necesarias.

Perspectivas del sistema suizo de reparto de poder

Desde la década de los noventa del siglo XX, la presión del exterior, la globalización y la europeización estimulan la innovación. El reparto de poder, a pesar de una polarización creciente, está funcionando. La gran coalición de gobierno a veces se ve derrotada en los referendos, pero no con mayor frecuencia que en tiempos pasados. En el parlamento, se percibe un creciente antagonismo entre la derecha conservadora y las facciones del bienestar de la izquierda. Sin

embargo, todavía hay compromiso en el cambio de coaliciones por asuntos concretos, en las que el centro político juega un papel importante. La disolución parcial del bando burgués ha hecho esto posible. Bajo las condiciones de un sistema tripartito de la derecha, el centro y la izquierda, la democracia de consenso tiene la posibilidad de funcionar incluso mejor que en la década de los ochenta del siglo XX, cuando la mayoría burguesa hacía de la izquierda un perdedor permanente. Puede que la política del consenso cambie, pero los derechos populares siguen instando a los agentes políticos importantes a poner en práctica la cooperación y el compromiso. ■



PERSPECTIVAS COMPARATIVAS

En este capítulo, se presentan bajo una perspectiva comparativa los tres elementos principales del sistema político suizo.

■ El federalismo en Suiza garantiza una «unidad en la diversidad» y constituye una garantía para las minorías culturales. El federalismo en otros países tiene un significado diferente, lo cual quiere decir que hay una variedad de «federalismos».

■ La democracia directa no sólo se utiliza en Suiza, sino también en muchos otros países. Sin embargo, los ciudadanos suizos son los únicos que tienen derecho de participación directa a todos los niveles de gobierno.

■ El sistema suizo de democracia de consenso contrasta notablemente con el modelo de democracia mayoritaria que se conoce, por ejemplo, en Gran Bretaña. La

democracia de consenso puede ser una forma adecuada de resolver problemas en sociedades multiculturales.

■ El sistema suizo, ante la europeización y la globalización, tiene que enfrentarse a múltiples desafíos, no sólo con respecto a las relaciones con la Unión Europea, sino también con respecto al conflicto social interno.



FEDERALISMO COMPARADO

La función más importante del federalismo suizo ha sido la superación de las divisiones culturales entre diversos segmentos de la sociedad y las regiones lingüísticas del país. ¿Acaso el federalismo puede proteger a las minorías también en otros países? Hay estudios comparativos que demuestran que las estructuras, los procesos y la cultura del federalismo varían significativamente. No todos los países practican el federalismo con el objetivo de garantizar la diversidad cultural y la experiencia respecto a la protección de las minorías. Una forma de proteger las minorías sin segmentación territorial es mediante el federalismo no territorial o corporativo. El federalismo puede interferir con el principio democrático de «una persona, un voto».

Aspectos básicos de las instituciones federalistas

El federalismo es una respuesta política para proporcionar una biosfera común a las partes segmentadas de una población más grande. El antagonismo entre unidad y diversidad se salva dando la máxima autonomía a los diversos segmentos de la sociedad dentro de los límites de un todo nacional. Sin embargo, es una respuesta solamente a la segmentación territorial de una sociedad. El federalismo responde a las minorías culturales sólo en la medida en que estas dispongan de una mayoría política en algunas de las unidades subnacionales. Institucionalmente, el federalismo divide el poder político en partes, lo cual puede realizarse de diversas maneras. La cultura política desempeña un papel importante. Las federaciones, a pesar de la heterogeneidad de las unidades subnacionales, necesitan la voluntad política de una sociedad para constituir y mantener una nación o un estado. La falta de voluntad política puede motivar el colapso de la unidad política como en la antigua Checoslovaquia o en Yugoslavia.

El federalismo: una estructura, un proceso y una cultura política

El federalismo es algo más que una estructura. Además de la diversidad de los marcos estructurales, el proceso político también puede orga-

nizarse de maneras diferentes. Es más, los diversos equilibrios de poder suponen la existencia de distintos comportamientos adecuados, que podrían cristalizar en culturas políticas: los Estados Unidos y Suiza tienen una estructura similar. Ambas se desarrollaron gracias a un proceso de abajo hacia arriba («Bottom up»), manteniendo las unidades subnacionales gran parte de sus derechos «soberanos» como estados que anteriormente eran independientes. Sin embargo, la cultura política es diferente. El objetivo principal del federalismo estadounidense no es la protección de las minorías culturales, sino sobre todo la separación y el control del poder del estado. En Suiza, la gran capacidad de veto de los cantones ha engendrado una cooperación no jerárquica entre el nivel nacional y el nivel subnacional. El proceso de acuerdo de las autoridades federales con las unidades subnacionales es un comportamiento adecuado para encontrar soluciones. Se ha convertido en un elemento de la cultura política, la mayoría de las veces informal, y prescrito sólo ocasionalmente como procedimiento legal.

El federalismo como garantía de las diferencias culturales y la diversidad

A veces, se utiliza el federalismo como sinónimo de afianzamiento de las diferencias culturales y la diversidad, independientemente de la historia o las circunstancias socioeconómicas. Pero, ¿es el federalismo realmente capaz de proteger las diferencias culturales y la diversidad si ese es el proyecto? La experiencia es variada. En Sudáfrica, el federalismo parece desempeñar un papel importante para la consolidación de una sociedad profundamente dividida. Bajo el techo común de la inmensa diversidad cultural de India o Nigeria hay varias sombras: algunos estudios realizados en profundidad aportan evidencias de que en situaciones de crisis graves no se utilizan las estructuras federales de ambos países para ayudar a resolver un conflicto. En Bélgica, que garantiza a sus dos segmentos de habla francesa y habla flamenca la máxima autonomía, se dice que la unidad nacional está desapareciendo. En cualquier caso, para alcan-

zar una protección efectiva de las minorías, el federalismo debe estar arraigado en otros mecanismos institucionales como por ejemplo un concepto no religioso y no étnico del estado central, una tradición sólida y efectiva respecto a los derechos humanos y elementos institucionales de reparto del poder político.

Federalismo y democracia

La democracia, básicamente, es el gobierno de la mayoría basado en el número de votos emitidos, teniendo cada voto el mismo peso, mientras que el federalismo implica una representación igualitaria o ponderada de unidades desiguales. Inevitablemente, los votos de las personas o de los representantes de estados miembros que tienen una población pequeña tienen más peso que los de los estados miembros más grandes. Pueden organizar un veto para bloquear las mayorías democráticas. El federalismo obstaculiza la democracia. Sin embargo, presenta dos ventajas importantes que pueden compensar este coste. La primera es que, cuando surgen conflictos, el federalismo es una limitación que «fuerza» a las mayorías democráticas a negociar con las minorías federales y, por tanto, fomenta el compromiso constructivo. La segunda es que los costes democráticos del federalismo a nivel central pueden compensarse mediante ganancias democráticas en las unidades subnacionales, donde los derechos políticos de los ciudadanos tienen una importancia mucho mayor.

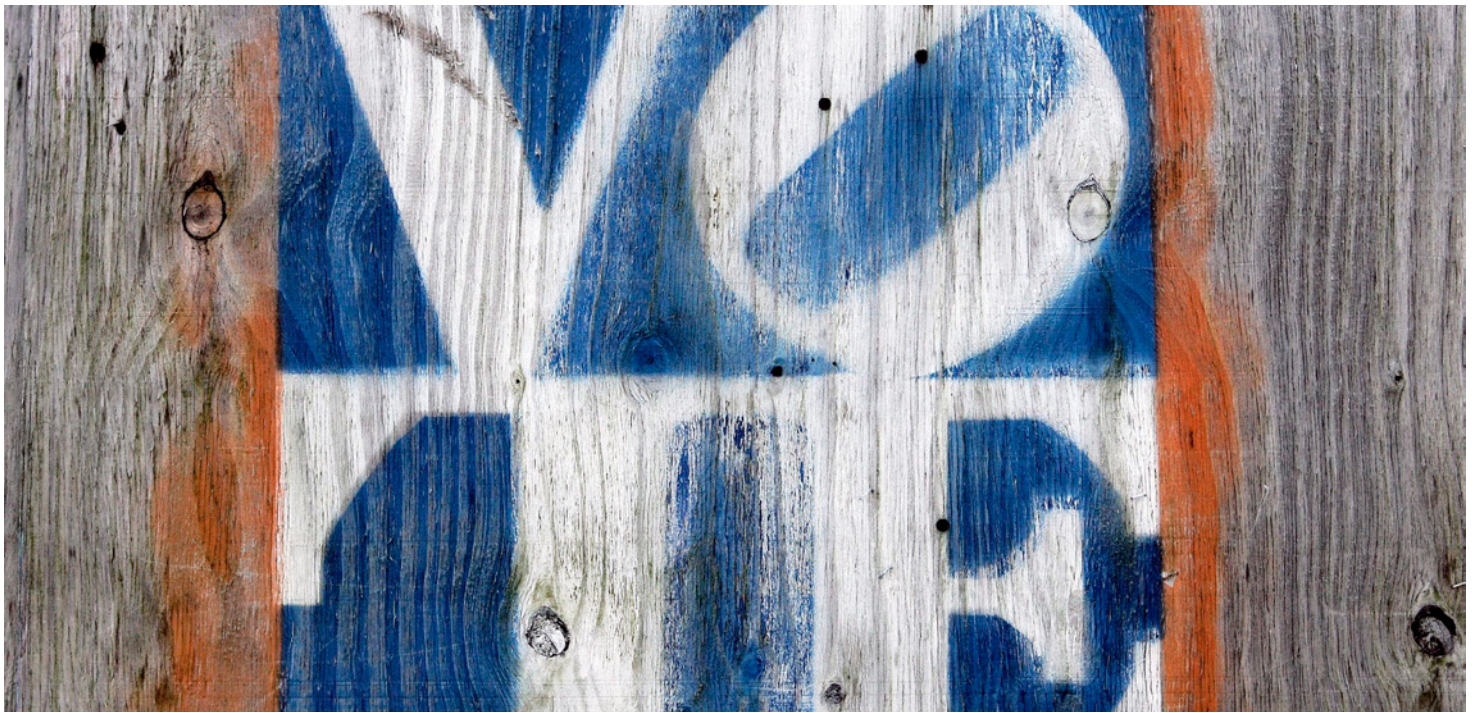
Federalismo no territorial

El federalismo no territorial o corporativo permite que una minoría mantenga sus propias instituciones públicas sin segmentación territorial. Por ejemplo, las comunidades religiosas pueden adquirir el derecho a tener sus propios colegios. Esto plantea dos preguntas. La primera es: ¿cuáles son los límites del derecho que tienen las minorías culturales a dirigir sus propias instituciones públicas? Esto, en última instancia, depende del concepto de estado, de la constitución y también de la idea de pluralismo de una sociedad. La segunda pregunta se refiere a las consecuencias: ¿puede el federalismo no terri-

torial mantener el equilibrio entre unidad y diversidad o ambas instituciones, exclusivamente reservadas a las minorías culturales, generan una división social más profunda y debilitan la unidad? El debate sigue siendo controvertido: mientras algunos observadores temen que ocurra lo último, otros consideran que el federalismo no territorial es un enfoque prometedor de la «política de la identidad». ■

EJEMPLO

El federalismo no territorial en Bélgica



LA DEMOCRACIA DIRECTA COMPARADA

Suiza es el país que celebra más votaciones populares, aunque no es el único país que practica la democracia directa. A nivel subnacional, en muchos países hay ejemplos del uso intensivo de mecanismos de democracia directa. La democracia directa en los estados de EE.UU. comparte muchas similitudes con la práctica suiza. La participación directa del pueblo es posible de formas muy diferentes.

Experiencias comparadas de democracia directa

En la mayoría de los países del mundo se han celebrado votaciones populares a nivel nacional en algún momento. Sin embargo, la distribución de estas votaciones es muy desigual. En la mayor parte de los países su número está por debajo de diez, mientras que más de la mitad de las votaciones nacionales se han celebrado en Suiza. Con respecto al tema de las votaciones, se podrían distinguir tres categorías generales. La primera categoría comprende el establecimiento o escisión de un estado, de un nuevo orden o régimen constitucional. Una segunda categoría, relativamente nueva, comprende las decisiones acerca de la conveniencia de pertenecer a organizaciones transnacionales o de cambios en la categoría de sus socios. La tercera categoría trata de las decisiones importantes a nivel de políticas nacionales para las que un gobierno desea obtener mayor legitimidad. En general, hay una gran variedad de ocasiones en las que las personas pueden expresar sus preferencias. La tabla siguiente muestra una clasificación de los mecanismos de democracia directa.

UNA CLASIFICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

Característica principal	Descripción
Referendos vinculantes y no vinculantes	Es evidente que los referendos vinculantes tienen una repercusión mayor que las votaciones no vinculantes meramente consultivas.
La autoridad que tenga poder para convocar una votación popular	Con respecto a quién tiene autoridad para exigir que se celebre una votación popular, podemos distinguir cuatro tipos básicos de participación: <ul style="list-style-type: none">• referendos controlados por el gobierno• referendos como requisito constitucional• referendos convocados por el pueblo• iniciativas populares
Referendos nacionales y subnacionales	Aunque en Suiza la democracia directa se da en todos los niveles federales, algunos otros países practican la participación directa sólo en niveles subnacionales (por ejemplo, EE.UU. o Alemania).

La práctica de la democracia directa en los estados de EE.UU. y en Suiza: similitudes y diferencias

La democracia directa que se practica en EE.UU. es fundamentalmente diferente de la de Suiza en un aspecto: está limitada al nivel estatal o local. Sin embargo, las experiencias de democracia directa en los estados de EE.UU. y Suiza son las más ricas; los instrumentos del referéndum y la iniciativa popular son prácticamente los mismos y se pueden encontrar muchas similitudes en su utilización. Como ejemplos de similitudes están el hecho de que la democracia directa puede influir en la agenda política en favor de temas que son importantes para intereses peor organizados, que las campañas y la propaganda influyen sobre el resultado de una votación y que la democracia directa es un control adicional de las élites políticas. Una diferencia importante con respecto a Suiza es que en los estados de EE.UU. la democracia directa no es un elemento de reparto del poder político y no ha tenido como resultado la cooperación entre los partidos políticos.

Democracia directa a nivel subnacional

Aunque en Suiza la democracia directa se da en todos los niveles federales, algunos otros países practican la participación directa sólo

en los niveles subnacionales. Este es el caso, por ejemplo, de Alemania, donde se celebran votaciones en algunos Bundesländer y en sus municipios o, como ya se ha mencionado, en los estados de EE.UU., donde la democracia directa está tan ampliamente institucionalizada y se utiliza tanto como en Suiza. En todos los estados de EE.UU., con excepción de Delaware, es necesaria una votación popular para proponer cualquier enmienda a la constitución. En aproximadamente la mitad de los estados se puede encontrar un tipo de referéndum u otro para las leyes parlamentarias, a menudo complementadas con un referéndum sobre cuestiones financieras. Es más, los ciudadanos de muchos estados pueden proponer leyes mediante la iniciativa popular o iniciar una «revocación», que permite a los votantes cesar o destituir a un cargo oficial de su puesto. En ninguna otra parte del mundo tienen los ciudadanos tantas oportunidades de expresar sus preferencias políticas como en California: de 1884 a 2003, los californianos han votado sobre casi 1800 asuntos.

Más democracia directa: una tendencia mundial

La idea de la democracia directa se está extendiendo por todo el mundo. Se han celebrado numerosos referendos durante los cambios de

régimen y la construcción de la democracia en los países centroeuropeos. Es más, los plebiscitos sobre asuntos de la UE se han hecho cada vez más frecuentes tanto en estados miembros antiguos como nuevos. Nuevos movimientos sociales, políticos a nivel de base y organizaciones no gubernamentales han hecho que la sociedad civil sea más activa en cuestiones de política cotidiana. Reclaman una influencia mayor y mejor en los asuntos políticos. Los nuevos instrumentos de participación directa, especialmente a nivel local y subnacional, se han desarrollado de varias maneras.

EJEMPLO

Las votaciones irlandesas sobre el Tratado de Lisboa

Nuevos movimientos sociales, políticos a nivel de base, organizaciones no gubernamentales así como las nuevas tecnologías de la información han hecho que la sociedad civil sea más activa en cuestiones de política cotidiana. Reclaman una influencia mayor y mejor en los asuntos políticos. Los nuevos instrumentos de participación directa, especialmente a nivel local y subnacional, se han desarrollado de varias maneras. ■



LA DEMOCRACIA DE CONSENSO COMPARADA

El sistema suizo corresponde de forma general a un tipo ideal de democracia de consenso o de reparto de poder, en contraste con la democracia mayoritaria. En las sociedades multiculturales, la democracia de consenso puede ser un mecanismo para resolver conflictos políticos mejor que la democracia mayoritaria.

Democracia mayoritaria y de consenso: una comparación

Si hay un hilo conductor en la historia política suiza es, probablemente, el deseo de evitar que los ganadores se queden con todo dejando a los perdedores sin nada o, en otras palabras, el reparto de poder. Sin embargo, el reparto de poder no sólo se practica en Suiza, sino también en Bélgica, los Países Bajos, Irlanda del Norte, Sudáfrica o la India. El reparto de poder o la democracia de consenso distinguen a estos países, fundamentalmente, de los países con la democracia de tipo mayoritario, como es el caso de Gran Bretaña o Nueva Zelanda. Arend Lijphart, un destacado especialista en la comparación de instituciones políticas, ha denominado a esta democracia «consociacional», «de reparto de poder» o «de consenso», en contraste con el modelo de democracia «mayoritaria» o «Westminster». Estos dos modelos de democracia representan sistemas de gobierno coherentes («polities») y, por lo tanto, ideales que maximizan las ideas básicas de tomar decisiones por mayoría o por consenso. La tabla siguiente muestra una comparación directa entre la democracia mayoritaria y la democracia de consenso. Es fácil, sin embargo, identificar a Suiza y a Gran Bretaña como dos «polities» que se corresponden con la mayor parte de los criterios de uno de los modelos.

TIPOS DE DEMOCRACIA MAYORITARIA Y DE CONSENSO DE LIJPHART

	DEMOCRACIA MAYORITARIA por ejemplo Gran Bretaña	DEMOCRACIA DE CONSENSO por ejemplo Suiza
1. Ejecutivo	Concentración de poder en un partido y gobierno constituido por mayoría simple	Reparto de poder en un gobierno de amplia coalición
2. Relaciones ejecutivo/parlamento	Predominio del gobierno	Equilibrio de poder
3. Partidos políticos	Sistema de dos partidos	Sistema multipartidista
4. Sistema electoral	Mayoritario y desproporcionado	Representación proporcional
5. Influencia de los grupos de interés	Pluralismo	Corporativismo
6. Estructura de gobierno	Unitario y centralizado	Federal y descentralizado
7. Parlamento	Concentración de poder legislativo en la legislatura unicameral	Fuerte bicameralismo
8. Tipo de constitución	Flexibilidad, procedimiento simple de enmienda o constitución no escrita	Rigidez, complejo procedimiento de enmienda
9. Revisión judicial	Ausente o débil	Fuerte
10. Banco central	Controlado por el ejecutivo	Alto grado de autonomía

El reparto de poder democrático: una clave para resolver los conflictos en las sociedades multiculturales

El modelo predominante de democracia es el mayoritario. En sociedades multiculturales, sin embargo, la democracia mayoritaria puede encontrar serias dificultades. Los valores culturales, las creencias y los idiomas no son sólo heterogéneos, sino que pueden generar preferencias políticas que no cambian. En caso de conflicto, las minorías no tienen voz o incluso se encuentran permanentemente excluidas de la influencia y el poder políticos. La democracia de consenso, por el contrario, da a las minorías sociales una posibilidad de participar en el poder político y tener una voz en las políticas gubernamentales que no puede ser ignorada. Mediante el acuerdo y el compromiso mutuos, pueden disminuirse o incluso superarse las divisiones sociales. Irlanda del Norte constituye un ejemplo de esto. Durante décadas, el régimen protestante mayoritario, a pesar de excluir a la minoría católica del poder, no pudo evitar los

conflictos violentos y la división de la sociedad. Recientemente, ambas partes acordaron establecer un gobierno de reparto de poder, esperando superar la división social y el conflicto político.

La cultura del reparto de poder

¿Cómo se puede desarrollar la confianza entre oponentes políticos en sociedades multiculturales? Es obvio que hay una necesidad vital de cooperación que puede impulsarse o incluso forzarse. La representación proporcional es una clave universal del reparto de poder. Sus efectos son la posibilidad de reconocimiento mutuo de agentes que pueden ser incluso antagonistas como socios igualitarios. En estas condiciones, el acuerdo se vuelve viable. Si ninguno de los socios de una gran coalición tiene una posición mayoritaria, será más probable que las mayorías roten para cuestiones diversas, lo cual estimulará el respeto mutuo e impedirá que las minorías abusen de su derecho de veto. Por tanto, la permanente cooperación en la toma

de decisiones políticas permite a las élites de culturas, idiomas o religiones diferentes superar los prejuicios mutuos y afrontar mejor sus diferencias. Una vez que las élites políticas hayan desarrollado una mejor comprensión y entendimiento mutuos, una cultura así puede permear capas más amplias de la sociedad.

También en condiciones favorables, el desarrollo de la confianza mutua y de una cultura de acuerdo lleva tiempo. El proceso es vulnerable y puede fracasar. Las instituciones de reparto de poder no son una garantía de superación de las divisiones sociales y de conflictos profundos. Sin embargo, ofrecen mejores oportunidades de integración política que la democracia mayoritaria. ■



EPÍLOGO: EL SISTEMA SUIZO EN EL FUTURO

Suiza está expuesta a las diversas dinámicas de europeización y globalización que provocan conflictos internos. El país está dividido respecto a la cuestión de la integración europea. La creciente polarización entre la derecha y la izquierda dificulta el reparto de poder. La democracia suiza no es un modelo exportable. Sin embargo, su experiencia puede servir como ejemplo a otros países que están buscando su propia forma de federalismo, reparto de poder o democracia directa.

Suiza en el proceso de globalización

Desde 1992, cuando los suizos rechazaron en una votación popular la integración en el Espacio Económico Europeo (EEE), el gobierno suizo y la UE han conseguido encontrar otra vía para desarrollar sus relaciones: la «vía bilateral».

EJEMPLO

Los convenios bilaterales entre Suiza y la Unión Europea

Esta vía ha motivado la firma de varios convenios entre la UE y Suiza, habiendo sido todos ellos aceptados mediante votaciones populares, y permitiendo a Suiza un acceso parcial al mercado europeo con la condición de que las regulaciones de la UE sean de aplicación en el mercado suizo. Las autoridades suizas sostienen que la vía bilateral es la que mejor sirve a la autonomía del país. Sin embargo, Suiza está totalmente expuesta también a la dinámica de la europeización y la globalización. Esto no sólo crea ganadores y perdedores, sino que agranda la brecha existente entre pro-europeos liberales y nacionalistas conservadores. La política suiza se ha polarizado mucho. Las viejas divisiones entre capital y trabajo y entre regiones urbanas y rurales son cada vez más notables.

La polarización, estrategia tanto de la derecha como de la izquierda, hace que el consenso sea más difícil y es perjudicial para el espíritu de acuerdo.

ras concretas. Hasta este momento, los socios pueden encontrar útil la experiencia suiza para aplicarla a su manera. ■

EJEMPLO

Internacionalización de la legislación

El futuro de la vía bilateral

El éxito futuro de la vía bilateral es incierto. Si el bilateralismo ya no garantiza la autonomía nacional, la cuestión de la integración en la UE tendrá que formar parte de la agenda política otra vez. Sin embargo, la mayoría de los votantes suizos consideran que la Unión Europea es un proyecto elitista, burocrático y centralista. La integración en la UE no tendría posibilidades en una votación popular. La democracia directa es a la vez el mayor obstáculo para la incorporación a la UE y la institución política más robusta que mantiene unidos a los suizos. Obliga a la élite política a repartir el poder, mantener la cooperación, la negociación y el compromiso a pesar de las demás transformaciones de la política suiza, de las crecientes divisiones y de las continuas dificultades inducidas por la europeización.

La democracia suiza: no un modelo exportable pero sí un objeto de diálogo

Cada país ha de encontrar su propio camino para desarrollar sus instituciones políticas sobre la base de su patrimonio cultural, su historia y su situación económica y social. Este es el motivo por el cual el «modelo suizo de democracia» no puede ser exportado tal cual, ni a los países industrializados ni a los países en desarrollo. De modo que, si los suizos quieren ayudar a la democracia, deberían elegir una forma de diálogo. Los interesados en el modelo helvético de democracia descubrirán que es un sistema único, igual que lo es el suyo propio. Sin embargo, los conceptos de federalismo, reparto de poder o democracia directa no lo son; pueden hacerse realidad en países diferentes de mane-

ÍNDICE

Introducción.....	2
EL SISTEMA FEDERAL	3
División de poderes descentralizada: de abajo hacia arriba	4
Federalismo cooperativo	7
Participación cantonal en la toma de decisiones a nivel federal.....	9
La importancia del gobierno local	11
Federalismo fiscal en Suiza	13
El federalismo en un estado multicultural.....	16
Desafíos y límites del federalismo suizo	20
ELECCIONES Y DEMOCRACIA DIRECTA.....	23
Elecciones.....	24
Democracia directa.....	28
Los votantes y las campañas en la democracia directa	33
Desafíos de la democracia directa.....	37
DEMOCRACIA DE CONSENSO.....	39
El Consejo Federal	40
Búsqueda de consenso en el parlamento.....	43
El proceso político de toma de decisiones y sus agentes	46
El proceso de elaboración de leyes	48
Condiciones favorables y desfavorables para la democracia de consenso.....	51
Problemas y perspectivas de la democracia de consenso.....	54
PERSPECTIVAS COMPARATIVAS	57
Federalismo comparado	58
La democracia directa comparada	61
La democracia de consenso comparada	64
Epílogo: el sistema suizo en el futuro	67
Índice	69
Pie de imprenta	70

PIE DE IMPRENTA

Publisher	Federal Department of Foreign Affairs FDFA, Presence Switzerland
Authors	Prof. Dr. Wolf Linder and Dr. Andrea Iff; University of Bern, Institute of Political Science
Reference to the Text	Wolf Linder, Swiss Democracy – Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies. 3 rd Edition, 2010.
French Translation and Revision	Prof. Dr. Bernhard Waldmann and Dr. Nicolas Schmitt; University of Fribourg, Institute of Federalism
German Translation	Prof. Dr. Wolf Linder
Spanish Translation and Revision	Lingua-Communications, Köniz
English and German Revision	Rotstift AG, Bern
Concept and Design	Presence Switzerland and Screenlight Interactive AG
Technical Realisation	Screenlight Interactive AG, Zollikerberg
Photos Copyright	Presence Switzerland, Swiss Parliament, Imagepoint, IRI, 123rf
Films	
Publisher	Federal Department of Foreign Affairs FDFA, Presence Switzerland
Production and Scripts	Tina Hirschbühl
Video Editing and Sound Mix	Swissinfo.ch
TV Footage	Schweizer Radio und Fernsehen SRF, Zurich; Radio Télévision Suisse RTS, Geneva; Telepool GmbH, Zurich; RTS Mise au Point, Geneva
Script Translation	SRG SSR Media Services
Speakers English	Tina Hirschbühl and Michael Morris
Speakers French	Isabelle Eichenberger and Bernard Lechot
Speakers German	Regula Siegfried and Urs-Peter Wolters
Speakers Spanish	Patricia Islas and Jaime Ortega

EJEMPLO

Ciudadanía suiza

Un ciudadano suizo tiene triple ciudadanía, una de un municipio, otra de un cantón y otra de la Confederación. Si los no nativos desean adquirir la ciudadanía suiza, tienen que empezar por la ciudadanía local. Deben estar en posesión de esta antes de solicitar la ciudadanía cantonal y, a continuación, la ciudadanía federal. Todo el procedimiento es complicado y el escollo principal se sitúa en el nivel local. Los solicitantes deben haber vivido un número concreto de años en el mismo municipio. Una comisión local pide una prueba de que el solicitante habla uno de los idiomas de Suiza y tiene un conocimiento básico del sistema político suizo, de la historia suiza y de su sociedad. Además, en los municipios más pequeños de algunos cantones, la asamblea de ciudadanos es quien decide finalmente sobre las solicitudes en votación democrática directa.

A finales de la década de los noventa del pasado siglo, cuando se produjo discriminación hacia solicitantes de ciertos países, intervino el Tribunal Supremo, definiendo normas de procedimiento justo para la asamblea popular. Aunque esta decisión fue celebrada por los liberales, recibió las críticas de los conservadores: en su opinión, las instrucciones del tribunal eran un atentado contra la libertad y la soberanía de la población local. ■

EJEMPLO

Política suiza de asilo

Un ejemplo de federalismo basado en la cooperación, en el que el nivel federal establece la ley y los cantones la aplican, es la política suiza de asilo. La Confederación y los cantones cofinancian la ayuda por asilo. En 1998, se decidió recortar la asignación para los solicitantes de asilo con el fin de reducir la carga financiera. Los cantones tenían dos posibilidades para reducir sus costes: repatriar con mayor rapidez a los solicitantes de asilo, acortando así su estancia en Suiza, o aumentar el número de solicitantes de asilo con permiso de trabajo. Ambas posibilidades se utilizaron con profusión y, para ello, los cantones pusieron en marcha diversas prácticas. Los cantones urbanos y los de idioma latino optaron por la segunda opción y los cantones rurales por la primera. Pese a ello, persiste el problema de que no hay un tratamiento único para todos los solicitantes de asilo en Suiza. ■

EJEMPLO

Política sobre drogas en las ciudades suizas

A comienzos de los años ochenta, se dieron los llamados «escenarios abiertos de la droga» en varias ciudades suizas, como Zúrich, Berna, Olten y Soleura, en los que el estado miserable de los drogadictos se ponía cada vez más en evidencia. Como consecuencia, cada ciudad desarrolló sus propios servicios públicos y sociales para ayudar a los drogadictos y protegerlos del VIH y el SIDA. La Oficina Federal Suiza de Salud Pública respaldó muchos de estos servicios. Debido a las diversas experiencias de las ciudades con sus propios programas, en los años noventa Suiza introdujo nuevas medidas para reducir los problemas asociados con el uso de las drogas y adoptó una nueva estrategia nacional al respecto. Sólo gracias a las experiencias, los éxitos y los fracasos locales, fue posible elaborar una estrategia federal innovadora y coherente. Esta estrategia no sólo consiste en medidas represivas, sino también en la prevención, la reducción de daños y la terapia. Algunas agencias internacionales importantes, que entonces tenían un enfoque represivo, eran escépticas respecto a la estrategia suiza. Actualmente, sin embargo, la política suiza antidroga ha obtenido el reconocimiento internacional. ■

EJEMPLO

Efectos del sistema fiscal federal

¿Cuál es la importancia de este sistema para el ciudadano suizo en su vida cotidiana? Las diferencias fiscales se pueden mostrar con el ejemplo de una familia con dos hijos y unos ingresos sujetos a impuestos de 150.000 francos suizos. En 2003, en Delémont, la capital del cantón de Jura, una familia así tenía que pagar aproximadamente 24.000 francos suizos en impuestos cantonales y locales. La misma familia habría pagado menos de la mitad, sólo 10.000 francos suizos, en el cantón de Zug. Al mismo tiempo, debido al sistema de equiparación, las familias tienen más o menos los mismos niveles de vida en sus cantones y las mismas posibilidades con respecto a escolarización e infraestructuras. ■

EJEMPLO

Tratamiento de la cuestión separatista


El cantón de Jura representa una excepción a la integración suiza de las minorías culturales. La región del Jura, en su mayoría católica y de lengua francesa, se incorporó a Berna, protestante y de lengua alemana, en 1815. Como minoría localizada en la periferia norte del cantón, la población del Jura creía que estaba siendo discriminada tanto en lo político como en lo económico. Una escalada de conflictos políticos después de la Segunda Guerra Mundial dio lugar a un movimiento separatista, que triunfó en 1978 cuando se creó el nuevo cantón de Jura. Las cosas se complicaron por el hecho de que la población del Jura en sí estaba dividida: tres distritos del sur habían sido protestantes desde el siglo XVI, su situación económica era mejor y tradicionalmente habían tenido mejores relaciones con el viejo cantón. Así, el creciente conflicto no sólo era entre el Jura y Berna, sino también entre «separatistas» y «leales a Berna» dentro del Jura. Por lo tanto, el gobierno del cantón de Berna propuso un procedimiento que permitió a los distritos decidir por mayoría popular si querían permanecer en Berna o unirse al nuevo cantón. En 1974 y 1975, la gente del Jura votó según este procedimiento, aceptado por primera vez como una enmienda constitucional a la constitución de Berna.

En la primera votación, 37.000 habitantes de todos los distritos del Jura votaron a favor y 34.000 en contra de la independencia. La división entre separatistas y leales era clara: los distritos del norte votaron a favor de la separación a razón de tres a uno, mientras que los tres distritos del sur votaron a razón de casi dos a uno para quedarse en el cantón antiguo. En la segunda votación de 1975, dos de los tres

distritos confirmaron su preferencia por quedarse en el cantón de Berna, pero en uno de los distritos del sur el voto estaba dividido. Allí se celebró una tercera votación: Moutier, la ciudad más importante del distrito, decidió quedarse en Berna, mientras que algunos municipios del norte del distrito prefirieron unirse al nuevo cantón. Después de estas votaciones se dieron a conocer las fronteras del nuevo cantón, Jura, y en 1976 su población eligió una asamblea constituyente que pasó a redactar el borrador de una constitución para el nuevo cantón. La población del Jura aceptó la constitución en 1977 y un año después el pueblo suizo y los cantones aceptaron a Jura como el cantón vigésimo sexto de la Confederación.

Tarde o temprano, la cuestión de Jura resurgirá de nuevo. De hecho, una iniciativa popular en Jura el año 2004 encomendó al parlamento cantonal la elaboración de un marco constitucional de un «Jura unido» que incluya los distritos del sur. Las autoridades de Berna han seguido un camino diferente hasta ahora: proponen un estatus de autonomía parcial para los distritos del sur.

El caso de la separación de Jura es importante por varios motivos. En primer lugar, el procedimiento de separación tenía que ser inventado en un momento en el que se estaba intensificando el conflicto. Su éxito es bastante sorprendente. Los habitantes del cantón de Berna reconocieron un derecho de separación a los habitantes de Jura y los suizos, en la última votación, aceptaron a Jura como nuevo cantón. El federalismo pasó por una prueba con éxito. En segundo lugar, la separación no estaba basada en la per-



tenencia a un grupo étnico, sino en los principios de la democracia directa: la mayoría popular de cada distrito fue quien decidió sobre la separación. En tercer lugar, el caso de Jura tuvo sus antecedentes históricos particulares. Pero también demuestra el riesgo de conflicto si coinciden varias divisiones: la parte norte de Jura se sintió discriminada como minoría lingüística y religiosa y también como región pobre. Esta situación fue excepcional y raramente puede encontrarse en otras regiones, lo cual puede haber evitado problemas de secesión en otros cantones. ■

EJEMPLO

Reformas territoriales a nivel municipal pero no cantonal

En 2002, una iniciativa para fusionar los cantones de Ginebra y Vaud no prosperó en una votación popular. La campaña electoral fue intensa, pero pronto se hizo evidente que la idea de una fusión sólo era académica y que la población no la respaldaba. La iniciativa fue rechazada en ambos cantones con una gran mayoría de más del 70%. Por el contrario, las reformas territoriales son comunes a nivel municipal. Durante los años noventa, la cantidad de municipios descendió de más de 3.000 a unos 2.600 y sigue bajando. El ejemplo más notable es el del cantón de Glaris: en 2006, sus habitantes decidieron reducir la cantidad de sus municipios de 25 a 3. ■

EJEMPLO

Introducción de un nuevo régimen tributario

En una democracia en la que el pueblo puede cuestionar cualquier ley mediante un referéndum, el gobierno ha de encontrar mayorías integradoras. Un área de la política que ejemplifica este problema son los impuestos. Si el gobierno necesita más ingresos, en teoría se debe encontrar con la resistencia de todos los ciudadanos a pagar más impuestos. Sin embargo, puede proponer una solución que reciba el apoyo de la mayoría de los votantes, por ejemplo reducir la carga fiscal en una pequeña cantidad para la mayoría de los hogares que tengan ingresos modestos y elevar los impuestos al reducido grupo que tenga rentas más altas. Así, el gobierno puede esperar obtener una mayoría política para su proyecto de ganancia fiscal neta. Sin embargo, estas esperanzas pueden verse truncadas, ya que no sólo los grupos de rentas más altas afectados por un aumento de los impuestos pueden votar contra el proyecto de ley, sino también otros dos grupos: por un lado, los grupos de menor renta pueden votar como si tuvieran el estatus de rentas altas (una situación observada a menudo); por otro, los votantes de todos los grupos de renta pueden estar de acuerdo en que una subida de impuestos es inevitable, pero pueden preferir pagar impuestos cantonales para bienes públicos regionales. En la práctica, las autoridades federales de Suiza pudieron recaudar ingresos en el pasado, pero parecían conocer estas dificultades: los impuestos al consumo, que disgustan a la mayoría de los hogares, son más bajos que en otros países y los ingresos federales dependen en mayor medida de los impuestos sobre la renta que sobre el consumo. La progresividad del impuesto sobre la renta es alta: una minoría

de personas con rentas altas contribuye mucho más a las arcas federales que los demás hogares. Finalmente, una buena parte de los ingresos federales se devuelve a los cantones en forma de transferencias. ■

EJEMPLO

La votación popular sobre la integración en el Espacio Económico Europeo (EEE)

El 6 de diciembre de 1992 el pueblo suizo, en una votación popular, rechazó la integración en el Espacio Económico Europeo (EEE) que habría significado la integración económica en un mercado europeo sin las responsabilidades ni los derechos derivados de la pertenencia a la UE. Mientras que otros miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia y Liechtenstein, decidieron integrarse en el mercado europeo, Suiza eligió quedarse fuera. El resultado de la votación ya era evidente a primera hora de la tarde, cuando sólo se había hecho el recuento de los cantones pequeños. Ya el 30 % de todos los votos fue suficiente para el rechazo debido a que era imposible obtener la mayoría de los cantones. Finalmente, 19 cantones rechazaron el tratado. También el pueblo rechazó la adhesión, pero sólo por una pequeña mayoría del 50,3 %.

Ninguna otra decisión política desde la Segunda Guerra Mundial ha sido de una importancia tan crucial para Suiza como esta decisión. Este cambio en la política fue muy controvertido y la votación popular de diciembre de 1992 dejó tras de sí un país dividido. Aunque el tratado tenía una importancia económica inmediata, para muchas personas su significado trascendía el mero terreno económico. Temían que la neutralidad política del país, su democracia directa y su soberanía se vieran comprometidas. El referéndum, por tanto, fue una votación sobre el futuro político y la identidad nacional de Suiza.



EJEMPLO

Referéndum cantonal

Hasta 2003, los cantones nunca habían utilizado esta posibilidad. Aquel año los cantones se unieron para luchar contra los recortes presupuestarios impuestos por una nueva ley federal. Por primera vez, los cantones tuvieron éxito al convocar una votación nacional en contra de una decisión del parlamento. Los cantones de Vaud, Basilea-Ciudad, Berna, San Galo, los Grisones, Soleura, Valais y Obwald apoyaron el referéndum. El objetivo era impedir una reforma fiscal federal, ya que habría significado una gran carga financiera para los cantones. El pueblo apoyó a los cantones en el referéndum y votó en contra de la ley federal en mayo de 2004. ■

EJEMPLO

La no reelección de los consejeros federales y la «crisis de la democracia de consenso» de 2008

La vieja norma de la reelección automática de consejeros federales en ejercicio se ha quebrantado en los últimos tiempos. En la elección parlamentaria de 2003, el Partido Popular Suizo se convirtió en el partido más fuerte, mientras que los Cristianodemócratas se encontraron entre los perdedores. Christoph Blocher fue elegido segundo representante del Partido Popular Suizo, mientras que la Consejera Federal en ejercicio, Ruth Metzler, de los Cristianodemócratas, no fue reelegida. Sin embargo, en 2007, una coalición de Socialdemócratas, Cristianodemócratas y Verdes, opuesta a su política, boicoteó con éxito la reelección de Blocher y eligió para el cargo a otro miembro del Partido Popular Suizo, Eveline Widmer-Schlumpf. El Partido Popular Suizo no aceptó esta maniobra y expulsó del partido a Widmer-Schlumpf, así como a Samuel Schmid, el segundo representante. Como consecuencia, el Partido Popular Suizo se dividió y los dos consejeros federales entraron a formar parte de un nuevo partido. El Partido Popular Suizo, ya sin representación en el Consejo Federal, declaró el final de la gran coalición y anunció su determinación de practicar una férrea oposición porque no se sentía representado en el gobierno. Sin embargo, un año después, Ueli Maurer, el candidato oficial del Partido Popular Suizo, fue elegido como sucesor del saliente Samuel Schmid.

Este episodio demuestra dos cosas: en primer lugar, que la «crisis de la democracia de consenso» fue muy breve. El Partido Popular Suizo pronto se dio cuenta de que las oportunidades políticas de la oposición permanente de un solo partido frente a una coalición de tres no eran favorables. Por su parte, los partidos guberna-

mentales también estaban interesados en restaurar la gran coalición. La elección de Maurer fue el primer paso para ello. En segundo lugar, puede que la no reelección de consejeros federales en ejercicio se repita en el futuro. Esto puede considerarse como una pérdida de estabilidad del gobierno, pero también como una oportunidad para un mayor cambio de personal en el Consejo Federal. ■

EJEMPLO

Abolición del ejército suizo

El 27 de noviembre de 1989, el New York Times dio la siguiente noticia sobre Suiza: «Hoy Suiza ha votado a favor de conservar su ejército considerando que es la mejor forma de mantener su neutralidad. Una iniciativa para abolir el ejército fue rechazada por un margen de casi dos a uno. 'La mayoría de los estados la ha rechazado', declaró un portavoz del gobierno. Solamente en Ginebra y en el Jura la mayoría votó a favor de la propuesta. La iniciativa, forzada por una petición firmada por 111.300 ciudadanos, desencadenó un acalorado debate nacional sobre la utilidad de un ejército en un país pequeño y neutral». La iniciativa sobre la abolición del ejército suizo es un ejemplo destacado del efecto movilizador de las iniciativas. Desde el principio, quienes propusieron esta iniciativa sabían que no obtendrían la mayoría de los votos, pero utilizaron los cuatro años de debates para cambiar actitudes políticas sobre el tema, hasta entonces intocable, de la política militar y de paz suiza con un éxito considerable. ■

EJEMPLO

Crisis del sistema político suizo durante la crisis económica mundial de la década de los treinta del siglo XX

En el periodo de la depresión económica mundial de la década de los treinta del siglo XX, la coalición burguesa no sólo estuvo bajo presión de la izquierda política, sino también de sus «propios» grupos de interés, que desafiaron los proyectos de ley presentados en las cámaras federales. Es más, algunas fuerzas extremistas, impresionadas por la propaganda nazi y fascista en Alemania e Italia, intentaron debilitar la confianza en las instituciones democráticas y parlamentarias. Su llamada «Iniciativa Frontista», que proponía un nuevo orden político, fue rechazada por una abrumadora mayoría en una votación popular, pero el proceso legislativo se bloqueó por la amenaza de referendos por todas partes. Las autoridades políticas suizas tuvieron que aprender que el referéndum también podía ser utilizado con éxito por grupos pequeños y que era difícil obtener una mayoría suficiente aun con el apoyo de los grupos de interés y los partidos. En los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial, el Consejo Federal y el parlamento utilizaron ampliamente la «cláusula de emergencia» de la constitución, permitiendo promulgar leyes sin un referéndum. Prácticamente se suspendió la democracia directa. Después de la Segunda Guerra Mundial, se tomaron medidas para evitar el colapso del proceso legislativo en el futuro: se restringió la legislación de emergencia y se introdujo un proceso de consulta para dar a los cantones y a los grupos de interés la posibilidad de articular sus intereses antes del proceso parlamentario.



EJEMPLO

Revisiones del seguro de invalidez

Desde hace muchos años, el seguro suizo de invalidez ha tenido considerables problemas financieros. Por este motivo, el seguro ha sido reformado varias veces. Cada vez que se tocaba este tema, los debates en el parlamento eran muy controvertidos. Los políticos de la derecha, sobre todo los del Partido Popular Suizo, y las asociaciones económicas querían ahorrar mediante la reducción de las prestaciones, mientras que los políticos de izquierdas, sobre todo los Socialdemócratas y los sindicatos, se oponían ferozmente a cualquier reducción. Se alcanzó el consenso, pero las medidas eran modestas y se encontraban lejos de resolver los problemas financieros del seguro.

No sólo en el parlamento, sino también en la población, los debates sobre el seguro de invalidez han sido controvertidos. Dos veces en los últimos diez años ha habido una votación popular sobre una revisión del seguro de invalidez. En 1999, el pueblo suizo rechazó las medidas de ahorro adoptadas por el parlamento. Las organizaciones de personas con discapacidad, con el apoyo de los partidos de izquierdas, habían cuestionado la revisión mediante un referéndum facultativo. En 2007, hubo otro referéndum sobre una revisión del seguro de invalidez. De nuevo, las organizaciones de personas con discapacidad no pudieron apoyar el recorte de las prestaciones. Esta vez, los partidos de la derecha tuvieron éxito y el pueblo adoptó el proyecto de ley.

Esto significa que la desviación respecto al statu quo debe seguir siendo muy pequeña y que sólo las reformas graduales tienen posibilidad de éxito. ■

EJEMPLO

El federalismo no territorial en Bélgica

Bélgica es el ejemplo más destacado de cómo desde 1970 la federalización ha tomado tanto forma territorial como corporativa. El país está dividido en las regiones de Flandes, Valonia y Bruselas. Pero Bélgica también está dividida en una comunidad que habla flamenco (que comprende tanto el área geográficamente definida de Flandes como el grupo definido corporativamente de quienes hablan flamenco en Bruselas), una comunidad que habla francés (que comprende tanto la región de Valonia como la Bruselas francófona) y una comunidad que habla alemán (Eupen/Malmédy). ■

EJEMPLO

Las votaciones irlandesas sobre el Tratado de Lisboa

Irlanda celebró dos referendos sobre el Tratado de Lisboa de la UE en 2008 y 2009. Los irlandeses tuvieron que decidir si aceptar o rechazar las disposiciones del tratado. El 13 de junio de 2008, el 53,4 % de los irlandeses votaron «No» y el rechazo al tratado sumió a la UE en una crisis. Sus élites políticas se dieron cuenta de que sus decisiones, incluso las más importantes, no siempre correspondían con las preferencias de las personas y de que la votación popular de un solo país podía bloquear los mecanismos institucionales de la UE. El gobierno irlandés decidió celebrar una segunda votación que tuvo lugar el 2 de octubre de 2009. Esta vez, una abrumadora mayoría del 67,1 % aprobó el tratado. El voto irlandés había sido el último gran obstáculo para el tratado y poco después pudo entrar en vigor. ■

EJEMPLO

Los convenios bilaterales entre Suiza y la Unión Europea

Como consecuencia del «no» del pueblo al EEE en 1992, el gobierno suizo decidió suspender las negociaciones relativas al acceso a la Unión Europea. Sin embargo, con el fin de desarrollar sus relaciones, Suiza y la UE iniciaron negociaciones en 1994 en relación con el establecimiento de convenios bilaterales. El objetivo de Suiza era asegurar una integración económica parcial en el mercado europeo sin necesidad de pertenecer a la UE y manteniendo su autonomía política. En 1999 y 2004 se firmaron dos series de convenios bilaterales. Las regulaciones se apoyan en cuestiones de tráfico, adquisiciones públicas, cooperación científica y técnica, libre movimiento de personas, seguridad pública (Schengen), así como agricultura y medio ambiente. Entre los «Bilaterales» se incluyen unos 20 acuerdos principales y 100 acuerdos secundarios entre Suiza y la Unión Europea.

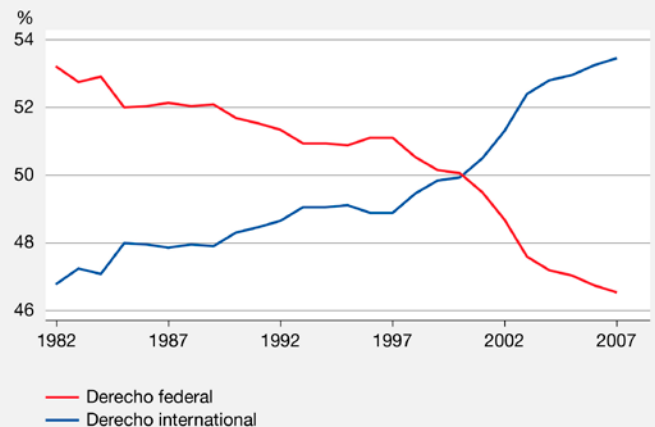
El parlamento y la población aprobaron los convenios en referéndum. Existen serias dudas sobre el éxito futuro de la vía bilateral. Por motivos prácticos, Suiza se ve obligada a aceptar gran parte de la legislación de la UE y tiene que aceptar la adaptación unilateral de los convenios si cambia el «acquis communautaire» o corpus legal comunitario. ■

EJEMPLO

Internacionalización de la legislación

La exposición de Suiza a la europeización y a la globalización se refleja en la internacionalización de la legislación. La creciente interdependencia internacional genera un aumento de la legislación internacional adoptada por las autoridades suizas y aplicable directamente en Suiza, en comparación con la legislación nacional original. Hasta la década de los años noventa del siglo XX, la proporción de legislación nacional era claramente mayor que la parte de legislación internacional. Desde entonces la situación se ha invertido: en 2007, el 53 % de toda la legislación suiza formaba parte de la legislación internacional. ■

Internacionalización de la legislación



EJEMPLO

Primer referéndum cantonal 2003

Al menos ocho cantones tienen que unirse para convocar un referéndum cantonal, instrumento democrático que ha existido desde 1874 y que no se había utilizado nunca hasta 2003. Sin embargo, en ese año, los cantones decidieron hacer uso de él: además del cantón de Vaud, los cantones de Basilea-Ciudad, Berna, San Galo, Girones, Soleura, Valais y Obwald apoyaron el referéndum. Se oponían a los planes de reforma fiscal de la Confederación, que habría impuesto a los cantones una carga fiscal adicional de 500 millones de francos suizos. El referéndum tuvo éxito. El «descubrimiento» tardío del referéndum cantonal muestra que el federalismo no es un marco congelado, sino flexible y abierto a nuevos modos de acción por parte de los agentes políticos. ■

DEFINICIÓN

La diversidad de la sociedad

Según el censo de 2000, el 64 % de la población suiza habla alemán, el 20 % francés, el 6,5 % italiano, el 0,5 % romanche y, debido a la inmigración, el 9 % habla otro idioma como primera lengua. Estos grupos lingüísticos están concentrados territorialmente y la mayoría de los cantones son monolingües. De los 26 cantones sólo tres son bilingües (Berna, Friburgo y Valais) y uno (los Grisones) es trilingüe. La única comunidad de hablantes que no constituye una mayoría en ningún cantón es la romanche. Respecto a las principales religiones, los católicos representan el 44 % y los protestantes el 37 % de la población. Los grupos religiosos están ligeramente más dispersos que los grupos lingüísticos. Sin embargo, aun en cantones que presentan diversidad religiosa y lingüística, por lo menos los municipios son relativamente homogéneos. ■

DEFINICIÓN

Orígenes históricos

En 1291, Suiza se creó como una confederación de tres estados independientes, sobre todo con fines de defensa contra enemigos exteriores. La confederación evolucionó lentamente conforme se iban incluyendo nuevos estados mediante nuevos tratados. La Revolución Francesa puso fin al «viejo régimen» de la Confederación. Las tropas francesas invadieron los cantones suizos en 1789. Napoleón instauró un régimen centralizado. Cuando demostró no ser eficaz, Napoleón lo reformó, reinstaurando los cantones. En 1815, tras la derrota de los franceses, Suiza volvió a una organización confederal. Con la industrialización y la creación de naciones en los estados circundantes, los acuerdos confederales se volvieron demasiado inflexibles. Las décadas posteriores se caracterizaron por la democratización de ciertos cantones, las disputas acerca de la futura organización y los conflictos religiosos, que culminaron en una breve guerra civil entre los cantones católicos y los protestantes en 1847. La victoria del bando liberal protestante abrió el camino para la instauración de un estado federal democrático en 1848. El procedimiento de adopción de la constitución garantizó que sólo podría tener éxito un compromiso entre los oponentes y los partidarios de una unión federal. Los principios fundamentales de la organización del estado se han mantenido desde entonces, aunque se han dado muchas revisiones pequeñas y dos revisiones totales de la constitución (1874 y 1999). ■

DEFINICIÓN

La economía de Suiza

La economía suiza está muy globalizada. Se basa en una mano de obra de muy alta cualificación que realiza productos de gran calidad. Las principales áreas son, entre otras, la microtecnología, la alta tecnología, la biotecnología y la industria farmacéutica, así como el sector bancario y de seguros. La mayor parte de los trabajadores de Suiza trabajan en pequeñas y medianas empresas, que juegan un papel extremadamente importante en la economía suiza. En la década de los años noventa del siglo XX, la economía fue duramente golpeada por una recesión que motivó la mayor tasa de desempleo que jamás se había vivido en la industria suiza, a pesar de lo cual la economía suiza hoy en día es muy competitiva a nivel internacional, mostrando un rendimiento mejor que la mayoría de los países de la OCDE. ■

DEFINICIÓN

Confederación

Hasta hoy, el nombre oficial del estado federal suizo es «Confoederatio Helvetica» o Confederación Helvética. Este nombre tradicional procede de sus orígenes históricos. Con todo, la abreviatura CH de «Confoederatio Helvetica» es la identificación de país de Suiza que aparece en los automóviles y en los dominios de Internet. Sin embargo, el término «Confederación Helvética» es algo ambiguo. Suiza es una «federación» desde 1848 y no una «confederación de estados», término que caracteriza una asociación poco firme de estados independientes. ■

DEFINICIÓN

Romanche

El romanche es uno de los cuatro idiomas oficiales de Suiza. Se trata de una variedad del latín con particularidades regionales. El romanche predomina en el cantón trilingüe suroccidental de los Grisones, junto con el alemán y el italiano. Según el censo de 2000, aproximadamente el 0,5% de la población suiza aún habla romanche. Existen varios dialectos muy próximos entre sí. El idioma fue reconocido como una de las cuatro lenguas nacionales ya en 1938 y también fue declarado lengua oficial en 1996. Como consecuencia, sus hablantes pueden utilizarlo para dirigirse al gobierno federal. ■

DEFINICIÓN

Federalismo

La palabra federalismo procede del término latino «foedus». Esta expresión se utilizaba para las vinculaciones personales y los tratados entre pueblos en la Edad Media. El federalismo define un estado en el que (1) al menos dos niveles gobiernan el mismo territorio y el mismo pueblo, (2) cada nivel tiene algún área de acción en la que es autónomo, (3) las unidades subnacionales participan en la toma de decisiones importantes del gobierno central. El último punto marca la diferencia esencial entre un sistema federalista y un sistema descentralizado. ■

DEFINICIÓN

Conferencia Tripartita sobre Aglomeraciones

Según las estadísticas oficiales más del 70 % de la población suiza vive en aglomeraciones. Sin embargo, no existe una organización política que atienda las necesidades comunes de sus habitantes. Después de años de negociaciones infructuosas, las ciudades más importantes de Suiza han logrado un discreto éxito en la organización de una Conferencia Tripartita sobre Aglomeraciones, una plataforma política del nivel federal, los cantones, las ciudades y los municipios. Fue fundada en 2001 por el Consejo Federal, la Conferencia de Gobiernos Cantonales, la Asociación Suiza de Municipios y la Asociación Suiza de Ciudades. El objetivo de la conferencia es que todos los niveles federales cooperen más estrechamente para encontrar soluciones viables a los problemas transfronterizos de las aglomeraciones. ■

DEFINICIÓN

Conferencia de Gobiernos Cantonales

Después de que el pueblo suizo votara en contra de la integración en el Espacio Económico Europeo (EEE) en 1992, los gobiernos cantonales buscaron maneras de mejorar la cooperación entre los cantones y el nivel federal y entre los mismos cantones. Esto desembocó en la fundación de la Conferencia de Gobiernos Cantonales en 1993. Su objetivo es la cooperación entre los cantones y con el nivel federal. Más concretamente, el fin es garantizar una información amplia y oportuna sobre las políticas internacionales o europeas que podrían afectar a las competencias y las responsabilidades de los cantones. ■

DEFINICIÓN

Democracia de consenso

Un sistema de consenso se caracteriza por el hecho de que una mayoría enorme, incluidos todos los agentes importantes, es la que toma las decisiones políticas. Esto requiere un proceso permanente de negociación y acuerdo para lograr un compromiso político. La idea de buscar un consenso de gran alcance, en vez de simplemente tomar decisiones por mayoría, está históricamente arraigada en la cultura política suiza. Se caracteriza por tener instituciones diferentes de las de la democracia mayoritaria, que son las que encontramos en muchos países del mundo anglosajón. ■

DEFINICIÓN

Artículo 175 de la Constitución Federal

Composición y elección del Consejo Federal

¹ El Consejo Federal se compone de siete miembros.

² Los miembros del Consejo Federal serán elegidos por la Asamblea Federal después de cada renovación íntegra del Consejo Nacional

³ Los miembros del Consejo Federal son elegidos por cuatro años entre los ciudadanos suizos y las ciudadanas suizas elegibles al Consejo Nacional.

⁴ La ley toma en consideración una representación adecuada de las regiones y de las lenguas nacionales. ■

DEFINICIÓN

Artículo 177 de la Constitución Federal

Principio de la actividad colegial y la división en departamentos

¹ El Consejo Federal tomará sus decisiones de manera colegiada.

² Para la preparación y ejecución de decisiones, los asuntos del Consejo Federal se repartirán por departamentos entre sus miembros.

³ Los departamentos o los servicios administrativos subordinados a ellos estarán autorizados a reglamentar por sí mismos ciertos asuntos, bajo reserva del derecho de recurso. ■

DEFINICIÓN

La organización judicial y el Tribunal Federal

Con autoridades judiciales en los niveles municipal, cantonal y federal, la organización judicial sigue la idea del federalismo. En la cúspide, como máxima autoridad y tribunal de última instancia, se encuentra el Tribunal Federal. Se compone de entre 35 y 45 jueces a tiempo completo y un número similar de jueces a tiempo parcial. Sobre la base de la constitución revisada del año 2000, se crearon un Tribunal Federal Penal y un Tribunal Federal Administrativo como instancias adicionales ante el Tribunal Federal. Además, hay ciertos tribunales especializados, p. ej. el Tribunal Federal de Seguros y el Tribunal Penal Militar.

El Tribunal Federal resuelve en todas las áreas de la ley suiza pero en funciones muy diferentes, dependiendo del caso específico. El Tribunal Federal decide sobre los conflictos entre la Confederación y los estados miembros y sobre los conflictos entre cantones. Tiene poder para revisar los actos legislativos y ejecutivos de los cantones y garantiza los derechos constitucionales de los ciudadanos. Sin embargo, el Tribunal Federal no tiene autoridad para decidir sobre la constitucionalidad de las leyes federales. ■

DEFINICIÓN

Partidos políticos

Las divisiones sociales y los intereses políticos antagónicos de la segunda mitad del siglo XIX originaron tres tendencias principales en la vida política suiza: liberalismo, conservadurismo y socialismo. Estas tendencias cristalizaron en los cuatro partidos políticos existentes en el gobierno: Radicaldemócrata, Cristianodemócrata, Socialdemócrata y el Partido Popular Suizo. El federalismo y la representación proporcional, sin embargo, ocasionaron un sistema multipartidista muy fragmentado. Los perfiles de los partidos políticos suizos y su cuota de votos (en las elecciones nacionales de 2007) son:

■ Partido Radicaldemócrata (15,8 %): se considera a sí mismo el heredero de las ideas liberales del siglo XIX; disfruta de una estrecha relación con las empresas y la industria y es muy influyente en cuestiones económicas. Es el representante político de los profesionales independientes, los empresarios y la clase media.

■ Partido Cristianodemócrata (14,5 %): sucesor del movimiento conservador católico. Sigue siendo el partido preferido por los católicos. Con un ala burguesa y sindicalista, intenta integrar los intereses opuestos de los empresarios y los trabajadores.

■ Partido Socialdemócrata (19,5 %): en otros tiempos era un movimiento radical de izquierdas. En la actualidad, es un partido moderado que defiende reformas sociales, ecológicas y económicas. Mantiene una estrecha relación con los sindicatos. La mayoría de sus seguidores se encuentran en regiones urbanas e industrializadas, pero cuenta con partidarios en todos los grupos sociales.

■ Partido Popular Suizo (28,9 %): otrora un partido conservador que atraía principalmente a

agricultores, artesanos y profesionales independientes, ha multiplicado su fuerza electoral por más de dos en los últimos 15 años y se ha convertido en el mayor partido político. En defensa de la soberanía y neutralidad suizas, actualmente está situado en la derecha nacional-conservadora.

■ Verdes (9,8 %): partido del movimiento ecologista cuyas bases son partidos de izquierdas y nuevos movimientos sociales.

■ Liberales Verdes (1,4 %): escindido del Partido Verde en 2007 para dirigirse a los ecologistas de centro.

■ Liberales (1,9 %): se remonta al siglo XIX; representa una escisión del ala derecha de los radicaldemócratas. De todos los partidos suizos es el que muestra mayor afinidad con las ideas neoliberales. Representa a la clase media alta y a los profesionales independientes. En 2009 se fusionó con los radicaldemócratas.

■ Partido Protestante (2,4 %): es el equivalente del partido cristianodemócrata, pero sin su éxito electoral.

■ Izquierda alternativa (1,1 %): sucesor de los antiguos partidos radicales de izquierdas (principalmente del Partido Comunista del Trabajo y organizaciones progresistas) que casi han desaparecido. Orientación no dogmática, social y ecológica.

■ Partido Demócrata-Burgués: escindido del Partido Popular Suizo en 2008, con cinco miembros del parlamento y un miembro del Consejo Federal, elegido en 2007 frente al candidato oficial del Partido Popular Suizo. Participa en las elecciones nacionales en 2011 por primera vez.

■