



El gobierno metropolitano en Suiza: cooperación y cambio

ANDREAS LADNER / THOMAS MINGER

¿Cómo es el gobierno metropolitano de un país pequeño y heterogéneo de 7.5 millones de habitantes, formado por 26 cantones y 2 700 municipios? ¿Qué pasa con el firme compromiso de descentralización que ofrece iguales oportunidades para todas las regiones? ¿Cuál será en el futuro el papel del federalismo cooperativo y de la autonomía de los municipios? Estas son preguntas que Suiza deberá responder en los próximos años.

En Suiza las aglomeraciones –nombre que reciben las ciudades y los municipios a su alrededor– y las zonas metropolitanas son pequeñas. La aglomeración más grande es Zúrich, con 1.1 millones de habitantes, seguida por Basilea y Ginebra, con aproximadamente medio millón de habitantes. Las aglomeraciones más pequeñas como Saint Moritz e Interlaken tienen sólo 10 000 habitantes.

Las aglomeraciones y las zonas metropolitanas de Suiza tienen una subdivisión territorial interna bastante compleja. Las 50 aglomeraciones constan de casi 1 000 municipios. Partes de una aglomeración o área metropolitana pueden estar en distintos cantones o incluso en otros países. Esto, por supuesto, no facilita la cooperación: no sólo los distintos

países insisten en su soberanía, sino que los cantones y municipios reclaman autonomía.

Dentro del sistema federal, las ciudades de Suiza enfrentan problemas tanto en el plano vertical como en el horizontal. Verticalmente, les resulta difícil incluir directamente sus asuntos en la agenda de política nacional dado que, de acuerdo con los procedimientos oficiales federales, no existen vínculos directos entre los órdenes nacional y municipal. La política nacional tiene que ver más –se reclama– con el manejo de los intereses de las lejanas regiones montañosas y los pequeños cantones que con la resolución de los problemas de las ciudades. Horizontalmente, la relación entre las ciudades y los municipios adyacentes son problemáticas. Los servicios que prestan las ciudades son usados por un importante número de ciudadanos que viven fuera de la ciudad y muchos de los problemas, como el tráfico regional, la planificación y los relativos al medio ambiente no pueden ser solucionados de manera independiente. Los problemas se agravan aún más por la autonomía impositiva de los municipios. Alrededor de las grandes ciudades existe un número significativo de municipios donde la carga impositiva es considerablemente más ligera que en la ciudad misma.

Los servicios que prestan las ciudades son usados por un importante número de ciudadanos que viven fuera de la ciudad y muchos de los problemas, como el tráfico regional, la planificación y los relativos al medio ambiente no pueden ser solucionados de manera independiente.

Con las recientes reformas a los sistemas políticos suizos se ha procurado mejorar la situación de las ciudades. Tres de ellas son particularmente importantes. En primer lugar, las aglomeraciones están ya explícitamente mencionadas en la Constitución de 1999. El artículo 50(3) establece que para sus actividades, las autoridades federales deben tomar en cuenta la situación particular de las ciudades y aglomeraciones. Las ciudades consideran que esto les da acceso directo a la política nacional. Esta idea, sin embargo, no suscita igual entusiasmo en las autoridades cantonales. El segundo punto es que en 2004 los ciudadanos suizos aceptaron una reforma a la nivelación financiera y la asignación de tareas entre la Confederación y los cantones. Con esta reforma no sólo se compensarían los excesivos costos de producción en las regiones montañosas, como ya lo había logrado el viejo sistema, sino que también se asignarían recursos adicionales a aquellos cantones que padecieran los altos costos per cápita de la seguridad social e infraestructura debido a los problemas inherentes al centro de las ciudades. Entre estos problemas se encuentran las grandes concentraciones de ancianos, desempleados, inmigrantes y adictos a las drogas, así como gastos más altos en seguridad y transporte públicos.

En tercer lugar, en 2001, las autoridades federales establecieron una estrategia para las aglomeraciones para enfocar la política federal en los problemas de las aglomeraciones, mejorar la cooperación en los planos vertical y horizontal y promover la integración de las ciudades suizas a la red de ciudades europeas.

Sin embargo, permanecerán en la agenda dos retos fundamentales para la gestión del gobierno metropolitano en Suiza. Ambos se relacionan entre sí: el primero tiene que ver con la competencia global; el segundo, con la organización interna, la solidaridad y la democracia. Si partimos de la base de que un país necesita ciudades que compitan en la economía global y de que las ciudades globales deben tener un determinado tamaño, es difícil imaginar cómo Suiza podrá desempeñar un papel importante en el futuro. Aunque Zúrich (bancos, compañías de seguros), Ginebra (organizaciones internacionales, bancos) y Basilea (industrias químicas) tienen sus áreas fuertes de especialización, siguen siendo ciudades muy pequeñas. Para convertirse en aglomeraciones o zonas metropolitanas comparables internacionalmente, su territorio tendría que cubrir la mayor parte del país y se rompería de manera considerable el equilibrio interno.

El segundo reto es reunir municipios con diferentes estándares de vida y cargas fiscales sin vulnerar su autonomía ni los derechos democráticos de los ciudadanos. Si la fusión implica también una mayor carga fiscal, no habrá mayoría que la apruebe jamás. Y puesto que los ciudadanos suizos están acostumbrados a tomar decisiones directas en muchos asuntos políticos, los municipios más pequeños siempre se muestran renuentes a unirse a uno mayor donde quedarían envueltos por una abrumadora mayoría.

Las primeras medidas para enfrentar estos retos ya han sido tomadas. En 2001, los tres órdenes de gobierno crearon la Conferencia Tripartita de Aglomeraciones Suizas para promover la cooperación vertical en campos políticos importantes para las áreas metropolitanas. Esta Conferencia, más bien informal, involucra a la Confederación, la Conferencia de Gobiernos Cantonales, la Unión de Ciudades Suizas y a la Unión de Municipios Suizos. Por primera vez, el federalismo suizo, estrictamente horizontal, abrió el espacio a una asociación entre los tres órdenes de gobierno. Para algunos observadores, éste es el primer signo de una tendencia que se aleja del federalismo cooperativo tradicional y se acerca a un gobierno de niveles múltiples.

Como respuesta a la estrategia federal para las aglomeraciones, el cantón de Berna elaboró un nuevo y prometedor modelo. En una conferencia regional, la ciudad de Berna y sus municipios circunvecinos están representados por sus alcaldes y llevan a cabo votaciones sobre temas importantes en todos los municipios de la región. El peso concedido a los alcaldes y a sus municipios depende del tamaño de estos últimos.

Para empezar, la conferencia limitó sus actividades al transporte, la planificación regional y las actividades culturales. Todavía está por verse si sus esfuerzos resultarán exitosos. Pero si es verdad que en los países federales es menor la probabilidad de que existan ciudades dominantes y que estos países con frecuencia están más inclinados a búsqueda de soluciones para la integración cultural, económica y social con bases democráticas y de beneficio mutuo, ¿quién más sino los países federales serán capaces de trazar el camino hacia una buena gobernanza metropolitana?