



Los cantones suizos y la Confederación: ¿De qué se ocupa cada uno y quién paga?

POR PASCAL BULLIARD

Los ciudadanos suizos dijeron sí al otorgamiento de fondos a los cantones más desiguales y pobres para pagar los servicios gubernamentales, así como a la delimitación de tareas de los dos órdenes de gobierno. En el referéndum del 28 de noviembre de 2004, más del 64 por ciento de todos los votantes suizos, y una mayoría de éstos en 23 de los 26 cantones, votó a favor de la reforma. Únicamente votaron en contra de la medida los cantones más pequeños, Unterwalden Bajo, Schwyz y Zug.

Para mejorar el programa de ajuste fiscal entre cantones, el parlamento federal adoptó un paquete de medidas y lo sometió a referéndum de los ciudadanos suizos. Dicho paquete incluyó 27 reformas a la Constitución suiza, lo que requerirá cambios a docenas de leyes. La propuesta de ajuste financiero, aprobada anteriormente por ambas cámaras del parlamento federal suizo, obtuvo inclusive el apoyo de Zurich y Ginebra, dos cantones que no se beneficiarán con la nueva ley. El objetivo general de la reforma consiste en delimitar las tareas de los dos órdenes de gobierno y brindar apoyo a las regiones más pobres y desiguales en el país.

Representa un avance muy importante del federalismo suizo, y es muestra de que además de estar vivo, puede adaptarse a los nuevos desafíos.

La reforma logra cuatro cosas:

1. **delimita las tareas** de los dos órdenes de gobierno;
2. **sigue el principio de subsidiariedad** (una tarea pública debe ser asignada al orden de gobierno más adecuado para realizarla);
3. **elimina incentivos equivocados** en el sistema de transferencias; y
4. **reduce las diferencias** entre los cantones financieramente fuertes y los débiles.

El sistema actual de ajuste financiero ha sido descrito como un sistema que promueve la centralización, crea redundancias, alarga

Pascal Bulliard era investigador en el Instituto de Federalismo, Friburgo (Suiza) cuando escribió este artículo. En la actualidad, trabaja en la Unidad de Capacitación para el Liderazgo Estratégico de la Cancillería Suiza en Berna. Los puntos de vista expresados en este artículo son exclusivamente suyos.

1. Delimitación de las tareas de la Confederación y de los cantones

Confederación	Cantones	Confederación y Cantones
Pensiones para los adultos mayores	Subsidios para la construcción y el uso de hogares para personas discapacitadas	Concesiones complementarias (<i>la Confederación paga el 62.5%</i>)
		Becas para universidades
Concesiones para personas discapacitadas	Escuelas especiales para jóvenes discapacitados	Transporte público urbano
Asistencia financiera para organizaciones nacionales que ayudan a personas adultas mayores y discapacitadas	Asistencia financiera para organizaciones cantonales y municipales que ayudan a personas adultas mayores y discapacitadas	Transporte público regional (<i>la Confederación paga el 50%</i>)
Carreteras nacionales	Becas hasta la escuela secundaria	Descuento en el pago de seguro de salud obligatorio (<i>la Confederación paga el 25%</i>)
Defensa nacional	Seguridad de carreteras	Carreteras principales
Financiamiento de servicios para la popularización agrícola	Protección de los monumentos culturales e históricos de importancia cantonal	Medidas oficiales
Promoción de la cría de ganado	Subsidios a escuelas para trabajadores sociales	Protección de monumentos culturales e históricos de importancia nacional
	Deporte (material para deportes no obligatorios en las escuelas)	Lucha contra el ruido en las vías cantonales y municipales
	Aeropuertos locales	Mejoras estructurales en la agricultura
	Arreglos especiales en regiones frágiles	Protección de la naturaleza y el medio ambiente
		Protección contra inundaciones
	Popularización agrícola cantonal	Protección de aguas
		Mantenimiento de bosques
		Inspección de caza
		Inspección de pesca
		Ejecución de sanciones legales

Fuente: Departamento de Finanzas Federales de Suiza, 2004.

el proceso de toma de decisiones y es complejo y difícil de controlar. Actualmente, alrededor de 30 leyes rigen los flujos financieros de 15 mil millones de francos suizos entre la confederación y los cantones.

Las diferencias de tamaño, PIB y población entre los cantones suizos son muy grandes: fluctúan desde los 1.2 millones de habitantes en Zurich (una sexta parte de la población total de Suiza) hasta únicamente 15,000 en Appenzell Rodas Interiores

La homologación fiscal empezó en 1959

El primer sistema de homologación fiscal entre los cantones se estableció en 1959, cuando se otorgaron al gobierno federal las facultades constitucionales para hacerlo. La ley de homologación fiscal fue diseñada para proporcionar los medios necesarios a todos los cantones para el desempeño de sus funciones en el estado federal, así como para ofrecer a sus ciudadanos un nivel básico de servicios.

La Confederación Suiza otorga subvenciones federales a los cantones de acuerdo con lo que la ley denomina "capacidades financieras" de los cantones. La fórmula para calcular estas subvenciones toma en cuenta los impuestos que recauda cada cantón y genera un índice para cada uno. Se considera que los cantones con un índice de por lo menos 120 tienen una capacidad financiera alta y no reciben subvenciones o únicamente las subvenciones fijas. Los cantones con un índice de 60, o menos, reciben subvenciones a la tasa máxima. Se aplica una escala flotante a los cantones que se encuentran entre los dos extremos. La capacidad fiscal de los cantones no sólo se toma en consideración para calcular los subsidios de asistencia, también se utiliza para compartir los ingresos y determinar las contribuciones de los cantones a la seguridad social.

Actualmente, la homologación fiscal total supera los 7.5 mil millones de francos suizos al año. En una escala porcentual el 100 por ciento representa una igualación completa. El monto de la equidad del sistema actual se encuentra entre un 15 y un 16 por ciento. Menos de la mitad de los fondos para esta equidad proceden de subvenciones federales. Dos terceras partes de los programas de ajuste representan menos del 40 por ciento de la homologación. Esta ineficiencia se debe al sistema bizantino de toma de decisiones y financiamiento entre el gobierno federal y los cantones. Después de años de transigir en el ámbito político, la homologación fiscal se ha convertido en un sistema de medidas no relacionadas.

La homologación no cubre todo

A este respecto, el carácter de la nueva estipulación fiscal confirma una característica importante del federalismo suizo: no existe obligación jurídica ni compromiso político que asegure la igualdad exacta de todos los servicios gubernamentales en todas partes. La paridad fiscal debe proporcionar no el mismo nivel, sino un nivel básico de servicios públicos. El grado de solidaridad se alcanza primordialmente a través de la negociación, puesto que es difícil lograr el consenso en una unidad política mayor al municipio.

El sistema actual de equivalencia fiscal toma en cuenta las condiciones geográficas adversas (el aislamiento de los cantones en lo alto de las montañas, por ejemplo). El sistema también contempla compensaciones por la carga especial que representa la infraestructura de interés nacional, como las autopistas y los cuarteles militares, que quedan bajo la responsabilidad fiscal del cantón correspondiente. Además, los problemas sociales han cobrado una mayor importancia.

Dos Criterios: la geografía y las condiciones sociales

Por lo anteriormente expuesto, el proyecto de reforma para la homologación financiera y la asignación de tareas establece dos tipos de compensación de costos: uno atiende a las condiciones geográficas y el otro, a las sociales. El primero da más a los cantones pobres y toma en cuenta tres elementos: el área ubicada a una altura superior a los 1,080 metros (valor relativo: 33.3%), la población que vive a una altura superior a los 800 metros (valor relativo: 33.3%), y la estructura de los asentamientos, aquéllos con menos de 200 habitantes o con una baja densidad de población (valor relativo: 16.7% cada uno). El segundo tipo de compensación es específico de los cantones que tienen un alto costo *per capita* en bienestar social y en infraestructura resultante de los problemas en el núcleo urbano. Se identifican dos tipos de costos: el costo sociodemográfico de factores como la pobreza, la ancianidad, la integración de inmigrantes, las personas con adicciones, el desempleo (valor relativo: 66.6%), y el costo específico: un costo adicional por los problemas que conlleva vivir en el centro de una ciudad (valor relativo: 33.3%).

2. Tareas de colaboración entre los cantones

- Instituciones de ayuda para la integración de personas discapacitadas
- Medicinas y clínicas especializadas
- Universidades de los cantones
- Escuelas profesionales técnicas
- Transporte urbano
- Aplicación de sanciones legales
- Organizaciones culturales de categoría suprarregional
- Manejo de desperdicios
- Tratamiento de aguas residuales

Fuente: Departamento Federal de Finanzas de Suiza.

Un estimado arroja los siguientes flujos financieros:

La confederación pagará 1.4 mil millones de francos suizos y los cantones financieramente fuertes pagarán mil millones de francos suizos por la homologación de recursos, a fin de proporcionar fondos a los cantones que no tienen el ingreso para pagar determinados servicios. Estos 2.4 mil millones de francos suizos irán en su totalidad a los cantones financieramente débiles. En forma paralela a este sistema, la confederación misma pagará 600 millones de francos suizos en compensación de costo. La mitad de esta cantidad irá a los cantones montañosos y la otra mitad a los cantones urbanos. Con el nuevo sistema, el gasto sería de casi 3 mil millones de francos suizos, en comparación con los 7.5 mil millones que se gastan actualmente. Aunque con un gasto menor, el nuevo sistema tendrá como resultado una homologación mayor que el sistema actual debido a las ineficiencias de éste último.

La reforma también tiene el propósito de delimitar las tareas de la confederación y los cantones. Sin embargo, debido a cierta resistencia por parte de los cantones, los resultados de la reforma son menos revolucionarios de lo esperado (*véase el recuadro 1*).

El proyecto también requiere de la colaboración de los cantones en nueve áreas (*véase el recuadro 2*). Las consecuencias de lo anterior son difíciles de prever. ¿Qué pasará si un cantón no coopera? ¿Cuáles serían las "sanciones", si las hubiera? Se esperan largos debates sobre los principios!

La reforma reduce las disparidades entre los cantones mediante:

- 1) **Un uso más eficiente de los impuestos** (la democracia directa garantiza que el gobierno rinda cuentas directamente),
- 2) **Una reducción de las disparidades de capacidad financiera entre cantones**,
- 3) **Una mejor solución para satisfacer las necesidades cantonales y regionales**,
- 4) **Un acercamiento a los ciudadanos de las decisiones políticas** (el principio de subsidiariedad),
- 5) **Una equivalencia fiscal** que asegure que los que decidan sean los que tengan que asumir las consecuencias financieras: los cantones serán responsables de una mayor parte de los bienes y servicios públicos.

El proyecto ya ha sido aceptado. Está compuesto por 27 modificaciones a la Constitución suiza. Queda mucho trabajo por hacer a fin de adaptar las leyes federales y cantonales. Además, es necesario diseñar un nuevo acuerdo sobre los principios y procedimientos para la colaboración entre cantones. El nuevo sistema entrará en vigor el 1º de enero de 2008. ¿Funcionará? Sabremos el éxito alcanzado por el nuevo sistema cuando lleve un año o más en operación.