

El Sistema Democrático de Suiza

Una charla con *Hans-Peter Schaub*

Esta entrevista fue realizada por Javier Toro.

Hans-Peter Schaub es investigador en *Année Politique Suisse* del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Berna.

¿Qué es la democracia? ¿Cuáles son sus principios fundamentales?

Esta pregunta no es fácil de responder porque no hay una única definición de democracia. A lo largo de los siglos ha habido diferentes concepciones de lo que es la democracia, y esto sigue siendo así hoy en día. Mi definición algo simplificadora es la siguiente: la democracia es un sistema político en el que los afectados por las decisiones políticas son los mismos que establecen su curso, de manera igualitaria y con regularidad.

En lo que respecta a los principios fundamentales, podemos señalar tres elementos básicos que, de una forma u otra, son fundamentales para la mayoría de las concepciones que se tienen de la democracia: “libertad”, “igualdad” y “control”. Es alrededor de estos tres principios que la democracia se organiza. El principio de “libertad” se refiere, por ejemplo, a la libertad de expresión y la libertad de reunión. El principio de “igualdad” afirma que cada ciudadano debe tener la misma oportunidad de influir en la toma de decisiones (“un hombre, un voto”) y de acceder al poder político. El principio de “control” tiene que ver con los mecanismos para ejercer control sobre quienes detentan el poder político. Un mecanismo de control es los controles y contrapesos entre las ramas

del poder (legislativo, ejecutivo, judicial) y entre los partidos gobernantes y los no gobernantes. Las elecciones y los referéndums también son mecanismos de control, los cuales son ejercidos por los ciudadanos. Los medios de comunicación libres también pueden ejercer control actuando como guardianes públicos.

Estos tres principios se pueden lograr en diversos grados. En algunos aspectos, ellos pueden reforzarse mutuamente, pero, en otros, puede haber concesiones entre ellos. Considere, por ejemplo, la libertad de expresión y el control. Cuanto mayor sea la libertad que usted tenga, mayor será el control que usted podrá ejercer a través de la libertad de expresión. Si usted puede expresar su opinión con libertad, eso facilitará la discusión crítica en la sociedad acerca de qué tan bien el gobierno está haciendo su trabajo. Sin embargo, existen otras situaciones en las que el logro de uno de los principios implica una pérdida de otro. Considere, por ejemplo, la libertad y la igualdad. Supongamos que usted desea que la participación de todas las partes de la sociedad en las votaciones sea igualitaria y que para garantizarlo usted hace que las votaciones sean obligatorias. Al hacer esto, ciertamente elevará la igualdad, pero a expensas de la libertad de abstenerse de votar. Por lo tanto, es difícil decir cuál es la mejor, o la más democrática, mezcla entre la libertad, la igualdad y el control. Creo que no hay una solución única para todas las democracias y todos los tiempos. El desafío para cada democracia es encontrar un equilibrio entre estos principios que sea favorable dadas sus situaciones particulares, su propia historia, su composición social, los conflictos que tiene que enfrentar.

¿Qué necesita tener para garantizar la gobernabilidad democrática?

Hay muchas instituciones que ayudan a estabilizar la gobernabilidad democrática, pero ninguna institución en particular puede asegurarla por sí misma. Una característica muy importante de la democracia es que ella está abierta al cambio. El sistema en sí, sus instituciones, se

puede cambiar a través de mecanismos democráticos. El cambio tiene que ser posible, incluso si hay peligros asociados: el cambio también puede conducir a desarrollos antidemocráticos. Entonces, para asegurar la gobernabilidad democrática, las instituciones por sí solas no son suficientes a largo plazo; también se necesita de una cultura política y de actores responsables —tanto las elites como los ciudadanos comunes— que respeten los principios democráticos, que se preocupen por los principios democráticos y que los defiendan cuando sea necesario.

Es sin duda crucial que la gente disponga de instrumentos —tal como el voto recurrente y universal— que le permita formar y expresar su voluntad. La población en su mayoría debe poder participar, y la participación comprende no solo votar, sino también deliberar antes de la votación. Idealmente, cada ciudadano debería poder influir en la opinión de los demás, y no solo ser influenciado por otros; todos los ciudadanos deben ser capaces de influir sobre los temas que se incluyen en la agenda política. Otro factor importante para la estabilización de la gobernabilidad democrática es un sistema de controles y contrapesos. Un único actor político o institución no puede ser capaz de cambiarlo todo. Debe haber por lo tanto algún instrumento de control entre el parlamento y el ejecutivo y una cierta distribución del poder entre ellos. También debe haber una cierta distribución del poder entre el gobierno y la oposición. Aquellos que no están en el gobierno deben disponer de instrumentos que les permitan supervisar y criticar al gobierno. Y en un nivel fundamental, obviamente, una organización democrática en la esfera política es útil solo en la medida en que el poder realmente resida en la política. La política debe tener la primacía cuando se trata de decisiones que afectan a toda la sociedad; es decir, el poder supremo debe residir en la esfera política y no ser detentado por la economía, el ejército o la iglesia.

¿Cómo se puede saber si un sistema democrático es mejor que otro?

Como con las definiciones de la democracia, la Ciencia Política ha producido muchas propuestas diferentes sobre cómo se puede medir la calidad de un sistema democrático. El sistema de medición más simple que conozco fue desarrollado por el politólogo Tatu Vanhanen. Su sistema consiste de dos indicadores. Uno de ellos mide la proporción de personas que emitieron su voto en las elecciones más recientes en relación con el total de la población. El otro mide el grado de competencia entre los partidos contendientes y se calcula como el porcentaje de todos los votos que no fueron emitidos por el partido más fuerte. Luego se produce un único número multiplicando estos dos indicadores. Esto, por supuesto, es un sistema de medición muy crudo, y pocos académicos hoy seriamente dirían que proporciona un método válido para comparar las democracias entre sí.

En el proyecto en el que he estado involucrado, que trata sobre la democracia en los cantones —provincias— suizos, opinamos que existen diferentes dimensiones de la democracia que interactúan entre sí y que están vinculadas de diferentes maneras a los principios fundamentales de igualdad, libertad y control. Nosotros distinguimos seis dimensiones de la calidad de la democracia, a saber: *a)* el “constitucionalismo liberal”, que tiene que ver con las reglas y barreras legales con respecto a las libertades individuales y el estado de derecho; *b)* la “responsabilidad horizontal”, que básicamente es el sistema de controles y contrapesos entre las instituciones del Estado, *c)* la “responsabilidad electoral”, que refleja el grado en el que los encargados de tomar decisiones pueden ser responsabilizados por los ciudadanos a través de elecciones libres y competitivas; *d)* la “participación”, que principalmente comprende los mecanismos de la democracia directa, tales como las iniciativas populares o los referéndums, y mide, por ejemplo, la frecuencia con la que se celebran votos populares y cuantas firmas son necesarias recolectar para dar inicio a una votación popular sobre algún tema; *e)* la “respon-

sabilidad pública”, que mide, por ejemplo, cuántos periódicos diferentes hay —argumentamos que los periódicos sirven de arena para el discurso público y como vigilantes de las acciones del gobierno—; y f) la “inclusión”, que trata sobre quién tiene derecho a votar y a ser elegido, y la amplitud e igualdad con la que estos derechos son usados en la sociedad.

En contraste con enfoques como el de Vanhanen, nosotros no producimos un único número que indica cuán bueno o malo es un sistema democrático. En su lugar, nosotros seguimos un enfoque multidimensional que toma en cuenta estas seis dimensiones en paralelo. Este enfoque es más complejo pero más informativo. Por ejemplo, puede haber un país que sea muy bueno en la inclusión pero muy malo en la responsabilidad pública y otro que sea bueno en la responsabilidad pública pero malo en la inclusión. Calcular un solo número enmascararía las diferencias entre estos dos países; nosotros, en cambio, ante tales casos opinamos que se debe hacer una distinción porque las cualidades de la democracia de estos países son en realidad diferentes. Entonces, nosotros evaluamos a las democracias a través de un gráfico radial de seis rayos, en el que cada rayo representa una de las dimensiones discutidas. Este gráfico dice dónde se encuentran las fortalezas y debilidades de una democracia.

Este esquema de medición que acabo de describir lo usamos para hacer comparaciones a nivel subnacional, más precisamente, para estudiar las similitudes y diferencias de los veintiséis cantones de Suiza. A nivel internacional, existen esquemas similares de medición para comparar países, como el Democracy Barometer.

¿Cómo se compara Suiza con otros países?

La mayoría de los esquemas para medir la calidad de la democracia de un país clasifican a Suiza como superior a la media. Las fortalezas de la democracia suiza ciertamente incluyen la combinación de una alta estabilidad política con una alta dispersión de poder. El poder está disperso entre muchos partidos políticos tanto en el parlamento como

en el gobierno. En los últimos cien años, ningún partido político jamás ha logrado obtener más de un tercio de todos los votos. También hay una gran dispersión de poder entre las dos cámaras del parlamento y entre el estado federal y los cantones. Los cantones tienen en realidad mucho poder y autonomía en comparación con otros países. Otros puntos fuertes son los buenos resultados de Suiza en lo que respecta a las libertades individuales, que son más fuertes que en cualquier otro lugar a nivel nacional.

En lo que respecta a las debilidades, las tasas de participación son comparativamente bajas en Suiza. Por lo general, menos del 50% de las personas van a votar. Esa es una desventaja de la democracia directa: en Suiza, votamos no solo una vez cada cuatro años, sino que usualmente cuatro veces al año en un montón de referéndums e iniciativas. Muchas personas se sienten abrumadas y participan muy pocas veces o nunca. Pero quizás lo más importante es que las tasas de participación no son solo bajas, sino que también son desiguales, más que en otros países. Por ejemplo, las personas adineradas participan con mucho más frecuencia que las personas pobres. Otra debilidad de la democracia suiza es que una gran parte de la población está excluida —los extranjeros, que representan casi el 25% de la población, tienen que pagar impuestos y obedecer las reglas, pero no pueden ejercer el derecho al voto—. Otra debilidad es que Suiza carece de regulaciones y de transparencia sobre la financiación de las campañas electorales y de los partidos políticos. Nadie sabe cuánto dinero tiene cada partido ni de donde lo obtiene.

¿Cuán diferente es el sistema democrático de Suiza del de otros países?

Creo que hay algunas diferencias que hacen de Suiza una especie de caso especial. Ya hemos hablado de algunas de ellas. La democracia directa es una característica realmente importante de la política suiza. De hecho, la democracia directa ha tenido una fuerte influencia en todo el sistema político. Es un instrumento muy fuerte para la oposición. El

gobierno y el parlamento siempre corren el riesgo de que un proyecto no sea aprobado en un referéndum. Siempre hay una incertidumbre. Ellos pueden minimizar este riesgo solo construyendo coaliciones amplias para todos los proyectos importantes. No es suficiente con obtener una mayoría estrecha en el parlamento, por lo general, se necesita el apoyo de los actores políticos más importantes para que la mayoría sea lo suficientemente estable como para sobrevivir a un voto popular. De esta manera, la democracia directa ha estado forzando a los partidos políticos a colaborar y comprometerse, y a construir gobiernos de coalición sobredimensionados que incluyan partidos de izquierda, centristas y de derecha al mismo tiempo. Esta es una característica bastante especial de la democracia suiza, que también pudo haber ayudado a mantener a la heterogénea sociedad del país unida —en Suiza tenemos diferentes idiomas, creencias, sectores económicos—. Aunque ha habido muchos conflictos políticos en torno a estas divisiones, una cultura de compromiso ha evolucionado con el tiempo que ha ayudado a cerrar las brechas más peligrosas.

La forma en la que el gobierno está organizado también es una característica especial de Suiza. Es un ejemplo de la dispersión de poder que impregna todo el sistema. El gobierno consta de siete ministros que son elegidos por el parlamento. Uno de ellos es formalmente el presidente del Estado, pero esta función rota entre ellos cada año. Además, el presidente no tiene un poder real por encima de los demás ministros. Su papel básicamente se limita a presidir las reuniones del gobierno y a ser el representante de Suiza en asuntos oficiales. Suiza es un país muy republicano. Quiero decir, hay países que ya no tienen un rey, pero sus presidentes son tratados casi como si fueran uno. El sistema político suizo y la cultura política no son así.

¿Qué problemas resuelve el sistema suizo que otros no?

Suiza ha sido notablemente exitosa en unir una sociedad fundamentalmente diversa y en crear un alto nivel de estabilidad política. La de-

mocracia directa en combinación con una buena disposición para cooperar en la resolución de problemas ciertamente han contribuido a ello. Ellas han servido para integrar a la oposición y para canalizar la disidencia. Si usted no está satisfecho con alguna decisión política, usted no necesita hacer una revolución o una guerra. Usted puede iniciar una iniciativa popular y así forzar a la sociedad a al menos escuchar sus preocupaciones y deseos. Esto crea estabilidad y otorga un alto grado de legitimidad al orden político y a las decisiones aprobadas. La otra cara de la moneda es que toma mucho tiempo resolver problemas o inducir reformas en Suiza. La política de Suiza generalmente no es rápida porque a menudo toma mucho tiempo encontrar soluciones que sean ampliamente aceptadas. Pero una vez que se haya encontrado una solución, ella gozará de un alto grado de legitimidad y durará por un buen tiempo. El curso de la política no cambia cada cuatro años, después de las elecciones, como puede ser el caso en otros países.

Por otra parte, el sistema federal de Suiza ciertamente también ha contribuido a mantener al país unido —no por integrar a toda la población, sino por dar espacio a la heterogeneidad—. El fuerte federalismo permite algunas diferencias en la sociedad. Un cantón, por ejemplo, puede organizar su sistema escolar de forma diferente a los otros cantones, aplicar diferentes tipos impositivos y ofrecer un nivel de servicios públicos diferente. Hasta cierto punto, diferentes partes del país pueden elegir vivir de manera diferente.

¿La democracia en Suiza está libre de amenazas?

Ninguna democracia, ni ninguna otra forma de gobierno, está libre de amenazas. Creo que hay algunas amenazas que son específicas a Suiza y otras que también afectan a otros países occidentales. Algunas amenazas específicas a Suiza tienen que ver con su sistema de democracia directa. Si bien tiene un gran potencial para integrar a la sociedad, también porta el peligro de dividir a la sociedad, por ejemplo, cuando los actores políticos comienzan a reconocer solo a la parte de la sociedad

que votó por ellos. La democracia directa es muy sensible al populismo y la demagogia. Este es un riesgo que también existe en las democracias representativas, pero la democracia directa lo exagera. La democracia directa puede llevar a pensar que la mayoría de la gente puede hacer lo que quiera; es decir, si la gente decide algo, entonces ese algo tiene que llevarse a cabo sin importar qué, negándose así el rol legítimo del parlamento o de los tribunales. Tal forma de pensar implica una gran concentración de poder en la mayoría popular, lo cual va en contra de la premisa de que la dispersión del poder es una característica importante de una democracia estable. Si las decisiones populares no pueden ser moderadas, fuertes conflictos sociales pueden surgir fácilmente.

Otra amenaza para la democracia suiza surge de lo pequeño que es el país. Suiza depende mucho de sus vecinos, de la Unión Europea y de otros países. Tiene que cooperar con ellos, y esto limita la libertad de la política suiza para decidir sobre asuntos nacionales. Los instrumentos democráticos se basan en la idea de que nosotros, como ciudadanos, tenemos la libertad de decidir. Cada vez más, sin embargo, tenemos que aceptar que esta no es toda la verdad, que debemos tener en cuenta lo que nuestros socios extranjeros piensan y lo que ellos están dispuestos a aceptar. Sin duda, la interdependencia con socios extranjeros es un desafío al que se enfrentan prácticamente todos los países en la actualidad, pero este desafío es mayor para los países pequeños como Suiza.

En un sentido más amplio, la primacía y la legitimidad de la política democrática organizada alrededor de los estados nacionales está bajo presión debido a la globalización económica. Hoy en día, algunas partes de la economía son sumamente internacionales. El dinero puede moverse a través de las fronteras y las empresas pueden invertir fácilmente en otros países. La esfera política, sin embargo, no se ha vuelto tan internacional hasta el momento. Esto significa que el poder se ha desplazado hacia el sector económico en cierta medida. La política democrática no puede, por ejemplo, establecer libremente las tasas y reglas impositivas porque las empresas pueden amenazar con abandonar el país. Quizás necesitamos una mejor cooperación política internacional y un meca-

nismo democrático que opere a nivel internacional. Una solución visionaria sería un parlamento mundial. Así, la economía global podría ser gobernada por la política global. Si la política pierde su primacía y su capacidad para establecer pautas para la economía, entonces los ciudadanos pueden concluir que la democracia es inútil y pueden perder su confianza en ella.

Otra amenaza que no es específica a Suiza es la individualización y la segregación de la sociedad. La gente ahora disfruta de mucha más libertad que hace cien años, pero esa mayor libertad también porta el peligro de la desconexión. La facilidad de movilidad, los servicios de redes sociales y otros factores pueden producir comunidades desconectadas, en las que las personas solo se exponen a ideas similares a las suyas y no a diferentes visiones del mundo. La democracia no solo se trata de votar, también se trata del debate que ocurre antes y después de la votación. Votar sin haber tenido un debate exhaustivo que cruce las diferentes partes de la sociedad o sin pensar en lo que está en juego para los demás puede ser muy peligroso para una sociedad democrática.

Finalmente, la influencia del dinero también puede amenazar a la democracia. La democracia se basa en la idea de que cada ciudadano es igual, pero las personas con dinero pueden hacer que sus puntos de vista avancen con mucha más fácilmente que aquellos que no lo tienen, por ejemplo, comprando espacio en los periódicos o tiempo en la televisión.