

## En la encrucijada



Suiza se encuentra en un momento definitorio. Por un lado, el sistema de jubilación solidario y el acceso universal al sistema de salud de alta calidad están firmemente anclados en la conciencia de la población. Por el otro, estos derechos sociales están siendo socavados gradualmente. El hecho es que los recortes impositivos dificultan cada vez más las mejoras sociales y ha aumentado la desigualdad. El año 2004 traerá importantes discusiones y decisiones en materia de políticas sociales.

Swiss Coalition of Development Organisations  
Swiss Coalition of Social Organisations

Pepo Hofstetter / Matthias Wächter

### Contexto económico

Entre 1992 y 2002, el producto bruto interno (PBI) creció apenas 11,3%. Esto ubica a Suiza junto a Japón, Alemania e Italia, que también registraron crecimientos muy inferiores a 20% en este lapso. Pero Suiza retrocede sensiblemente frente a Gran Bretaña, Estados Unidos, Finlandia, Suecia y Países Bajos, cuyos crecimientos acumulados representaron entre 30% y 40%.

Este pobre crecimiento económico responde a distintos motivos. Por un lado, es el resultado de errores en las políticas financieras y monetarias nacionales. Por el otro, la economía está decididamente orientada a las exportaciones y ha sido castigada por el pobre crecimiento de sus principales socios comerciales. No obstante, los partidos políticos de clase media y las asociaciones del comercio y la industria hacen hincapié en otra causa. Atribuyen el pobre crecimiento al incremento de la carga impositiva y del gasto público, con la consiguiente pérdida de "atractivo como destino para las inversiones" y de "dinamismo económico".

El pobre crecimiento estaba relacionado con la caída de los ingresos tributarios, que condujo a mayores déficits en los presupuestos financieros de la Confederación y los cantones. El ingreso correspondiente al sistema de seguridad social también se contrajo. Simultáneamente, Suiza, como otros países, experimentó un mayor gasto de su seguridad social debido al aumento de la pobreza, el desempleo y el envejecimiento de su población, entre otros motivos.

Dada esta situación, las cuestiones financieras dominan el debate público sobre la seguridad social y las obligaciones sociales del Estado.

Los cambios políticos exacerbaban la discusión sobre los asuntos sociales. Las elecciones parlamentarias de noviembre de 2003 provocaron la polarización. Los vencedores en las urnas fueron, por un lado, los partidos de izquierda, el Partido Verde y el Social Demócrata, y por el otro, la extrema derecha, representada por el Partido Popular Suizo. Los partidos de centro - el Partido Democrático Libre y el Partido Popular Demócrata Cristiano,

de clase media - sufrieron pérdidas electorales considerables, a la vez que se inclinaban más a la derecha. También, por primera vez en 44 años, se produjo un fuerte giro a la derecha del gobierno (Consejo Federal), integrado por los cuatro principales partidos políticos.

Los dos partidos de clase media, así como las asociaciones empresariales, están valiéndose del magro crecimiento económico para exigir rebajas impositivas, reducción del gasto público para neutralizar dichas rebajas y recortes en el seguro social, e incluso una mayor privatización de la seguridad social. Argumentan que Suiza atraviesa una grave crisis. Sólo estas medidas (de neoliberalismo clásico) conducirían a un crecimiento sólido, a partir de las cuales sería posible eliminar las desigualdades sociales. Al hacerlo, no sólo están aceptando que las desigualdades sociales se han agravado en los últimos 10 años; más bien lo consideran como un incentivo para una mayor "responsabilidad personal" y una competitividad mejorada.

El año 2004 traerá, por lo tanto, importantes discusiones y decisiones en el ámbito de las políticas sociales. Como es habitual en este país, los ciudadanos tendrán la oportunidad de participar en diversas decisiones a través de referendos y plebiscitos. En unos meses, el pueblo podrá votar sobre legislación impositiva, una revisión de las condiciones de las pensiones jubilatorias (entre ellas, el aumento de la edad de retiro para las mujeres de 64 a 65 años y la eliminación de incentivos para jubilaciones anticipadas para las personas de menores ingresos), una revisión del sistema obligatorio de seguro de salud, así como la introducción del seguro por maternidad, sobre el cual el Parlamento finalmente llegó a una decisión.

### Paraíso fiscal

Con frecuencia, la globalización se emplea para explicar la forma en que se organizan las reformas tributarias nacionales. Pero hay estudios que revelan las dificultades para distinguir entre los recortes impositivos autónomos y los inducidos. La competencia tributaria entre los 26 cantones está conduciendo a un mecanismo que mantiene los impuestos bajos. A nivel internacional, por lo tanto, se podría describir a Suiza como una "adelantada" que ejerce cierta presión sobre los sistemas tributarios de otros países.

En comparación con la Unión Europea, los impuestos directos a los salarios y los ingresos por inversiones, así como los impuestos a las empresas, son muy bajos. En los últimos años, los impuestos cantonales a la herencia y a los activos se eliminaron o redujeron drásticamente. Como resultado de la competencia tributaria, en algunos cantones incluso los ingresos más altos se benefician con la disminución de impuestos. Al reorganizar la igualación financiera entre los cantones, la competencia tributaria quedó sin tocar y no hubo intento de armonización impositiva. Las personas extranjeras adineradas pueden negociar un acuerdo impositivo individual con los cantones, lo cual implicará tipos impositivos mínimos sin tomar en cuenta su capacidad económica. Suiza se opone firmemente a eliminar el secreto bancario, que ha convertido su sistema financiero y bancario en uno de los mayores administradores del mundo de capitales privados y ha alentado la evasión fiscal internacional. Incluso existe una iniciativa parlamentaria que prevé incluir el secreto bancario en la Constitución.

El hecho es que incluso en este momento los ingresos móviles ya son objeto de impuestos insignificantes. El estudio "Globalización y las causas de la redistribución en Suiza" revela que la carga impositiva relativa sobre los grupos de menores ingresos aumentó en la década de 1990, a la vez que descendió la de los grupos de mayores ingresos, gracias a la competencia tributaria y las posibilidades legales que permiten las deducciones impositivas.<sup>1</sup> La desigualdad social de los ingresos tras la deducción de todas las "aportaciones obligatorias", como los impuestos y la contribución al seguro social, ha crecido sensiblemente. Entre los hechos que explican esta situación se encuentra el incremento de las primas del seguro médico que se recaudan *per cápita*. Dado que los alquileres han aumentado, principalmente para los apartamentos más pequeños y familiares, el ingreso disponible para los sectores de menores ingresos se redujo notablemente, mientras el de los sectores de mayores ingresos aumentó considerablemente. Esto también ha exacerbado la desigualdad social con respecto a la posibilidad de tener planes privados

<sup>1</sup> Müller, A. et al. *Globalisierung und die Ursachen der Umverteilung in der Schweiz* [Globalización y las causas de la redistribución en Suiza]. Informe para la Secretaría Estatal de Asuntos Económicos (SECO), No. 12, 2002.

jubilatorios y lidiar con los costos de educación y salud privadas.

A pesar de esto, y de los cuantiosos déficits y medidas para reducir los costos en los presupuestos públicos, el Parlamento aprobó un importante paquete de reducción impositiva en 2003 que afectó casi a 4% de los ingresos federales (USD 1.600 millones). La reducción tributaria para los propietarios de viviendas es el tema principal de una encendida polémica. Las medidas de reducción favorecen principalmente a los grupos de mayores ingresos. Si los ciudadanos aprueban la propuesta, la desigualdad social sólo se agudizará.

Los recortes impositivos siguen marcando al presupuesto del Estado y dificultan la realización de mejoras sociales. Esto se aplica a los subsidios suplementarios, que son fundamentales, especialmente para los planes jubilatorios, ya que incrementan las jubilaciones bajas hasta un mínimo de subsistencia. Pero las dificultades también se avizoran para los subsidios suplementarios destinados a los niños o las familias de bajos ingresos, así como para los créditos tributarios o al menos un salario mínimo exento de impuestos para los "pobres con trabajo". Asimismo, los recortes impositivos compiten directamente con nuevas mejoras en el sistema de reducción de primas para el seguro médico obligatorio, dirigido a neutralizar la pesada carga que resulta de las primas *per cápita* para aquellos con medios económicos modestos.

En Suiza, el sistema tributario y el sistema de transferencia social son cualquier cosa menos transparentes. Esto complica la posibilidad de investigar la justicia tributaria y la incidencia y eficacia de las transferencias sociales. El debate acerca de las reformas tributarias está minado de consideraciones acerca de la eficacia y el crecimiento. Pero con eso no basta para responder a la pregunta "¿cómo deberíamos gravarnos?". De existir voluntad política podrá existir un horizonte para la redistribución, para firmar acuerdos nacionales e internacionales que regulen la competencia tributaria. Con una participación pública sustancial, es posible redactar un nuevo "contrato social sobre la distribución de la carga y la justicia social". De lo contrario, la desigualdad social con respecto al ingreso y la propiedad sólo seguirá agravándose.

### La reforma del sistema de seguro social

La política social ha sido y sigue siendo invariablemente una política de "ciclos de vida". Ha sido posible orientar los servicios existentes de seguridad social y públicos hacia tres etapas de la vida. En la infancia y la adolescencia, el libre acceso a la escuela, la capacitación técnica y la universidad asegura cierta igualdad de oportunidades. Durante la etapa de actividad profesional y formación de la familia, los seguros sociales obligatorios deben cubrir situaciones de riesgo como enfermedades, accidentes y desempleo. En la vejez, todo ciudadano debería tener una pensión que le permita vivir. La pobreza debe seguir siendo un fenómeno marginal que se encare a través de la asistencia pública y los esfuerzos de integración. Cabe reconocer que en la

actualidad se plantean dudas sobre este régimen social como consecuencia del cambio en los modelos de vida y las estructuras sociales.

Lo que hace falta hoy no es primordialmente un desarrollo mayor de los seguros sociales - aparte de ámbitos con evidentes deficiencias como la falta de seguro por maternidad - sino una reforma para problemas específicos. En este contexto, a menudo se hace referencia a las presiones de la globalización. Se afirma que la globalización nos lleva inevitablemente al fin del Estado de bienestar de la época de posguerra. Junto con la pluralización y la individualización de los modelos de vida y las situaciones de vida, el sector privado y la derecha política exigen la reducción de la seguridad social básica financiada por el Estado y defienden la expansión de los seguros privados. Sin embargo, se pasa por alto la relación inversa entre la globalización y la seguridad social. Un Estado benefactor bien desarrollado vendría a constituir un reaseguro para una economía abierta, lo cual crearía nuevas situaciones de riesgo, bajo la presión de estimular la productividad económica.

En comparación con otros países europeos, Suiza exhibe un alto grado de responsabilidad privada en los convenios de seguro médico o pensión jubilatoria. Algunos elementos clave son el sistema de prima *per cápita* en el seguro de atención médica, o el suplemento del sistema jubilatorio estatal (Seguro de Vejez y Supervivencia) mediante un sistema obligatorio financiado por ocupación (privado). Esto significa que la posibilidad de una mayor privatización - que aún se debate intensamente en otros países europeos - en gran medida ya se ha agotado.

Suiza se encuentra en un momento definitorio. Por un lado, el sistema de jubilación solidario y el acceso universal al sistema de salud de alta calidad están firmemente anclados en la conciencia de la población. Por el otro, estos derechos sociales están siendo socavados gradualmente. En lo referente al plan jubilatorio, existe una controversia por el alcance de los beneficios solidarios de las pensiones jubilatorias. En el sector de la salud hay un desplazamiento hacia una mayor privatización del seguro médico y una reducción de los beneficios básicos del sistema obligatorio. Debe fortalecerse la competencia entre los proveedores de servicios médicos y las empresas de seguro de salud, y los proveedores privados deben estar en igualdad de condiciones con los públicos. También en la educación se les debe dar un estatus de igualdad a los proveedores privados y privatizarse los costos educativos.

Si continúa la presión por la privatización, Suiza bien podría convertirse en un "Estado benefactor" al estilo estadounidense. Dado el clima político imperante parecería posible un repentino desplazamiento hacia un sistema básico de seguridad social con apenas un mínimo apoyo garantido del Estado, suplementado con un sistema más extenso de seguros privados. Pero si los plebiscitos y referendos previstos para 2004 se utilizan como ocasión para abrir un intenso debate público sobre la adaptación de los seguros sociales a modelos de vida más flexibles y perfiles profesionales más

individualizados, a circunstancias demográficas modificadas y estructuras económicas más abiertas, entonces se podrían encontrar soluciones viables y, al mismo tiempo, renovar y fortalecer los valores de solidaridad.

### Obstáculos a la seguridad humana

Existe una nutrida discusión política en los países europeos acerca del peligro que representa la globalización para el Estado benefactor. Pero el panorama sólo quedará completo si también se consideran medidas inversas: el Estado benefactor avanza hacia la globalización a la vez que la va formando. La política social está íntimamente vinculada a la política exterior y de intercambio comercial.

La "compulsión" hacia el crecimiento económico cuantitativo promueve la integración económica europea y mundial, y la división del trabajo. Un plan jubilatorio financiado depende de oportunidades de inversión en el exterior. Al elegir su sistema nacional tributario, Suiza no reacciona sólo a la presión de una mayor movilidad de capitales y bienes, sino que se encuentra a la vanguardia de la competencia impositiva y la liberalización de los servicios financieros internacionales. La mayoría de los ciudadanos de Europa aún perciben como distantes y abstractas las implicancias de la Organización Mundial del Comercio, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y las cumbres ambientales y sociales de Río de Janeiro y Copenhague. Pero al adaptar las redes de seguridad social a los retos del siglo XXI, la conexión y el destino compartido resultan más que evidentes. Ninguna discusión del futuro de la seguridad social puede pasar por alto la formación de las relaciones y las instituciones internacionales.

A Suiza le esperan años decisivos. La derecha política y los círculos cercanos al sector privado exageran la crisis del Estado benefactor para aumentar la presión destinada a privatizar la seguridad social y a lograr nuevos recortes tributarios, lo cual agravará las desigualdades sociales. La situación económica sigue siendo buena como para evitar medidas correctivas apresuradas y, en cambio, permitir una reforma bien planificada que responda específicamente a los problemas.

Con ese fin, debe responderse al menos a dos desafíos. Primero, toda reforma de este tipo sólo tendrá éxito con la amplia participación de la población. Un mundo globalizado y una economía abierta trajeron aparejadas una mayor complejidad económica y social. El logro de la transparencia respecto de las interrelaciones más importantes y la presentación de un retrato sutilmente diferenciado de los vínculos como base para un amplio debate público, exigirá una exhaustiva tarea de investigación y transmisión de información. El movimiento antiglobalización ha trabajado mucho para abordar su propia competencia económica. Sería bueno que dicha competencia se extendiera a la población en general.

(continua en pág. 230)

## PALESTINA

(viene de pág. 201)

A pesar de las numerosas invasiones, clausuras y toques de queda, se realizaron programas sustanciales de desarrollo y respuesta a emergencias. Estos pueden clasificarse en cuatro áreas principales: provisión de servicios continuada y mejorada en distintos sectores; más activismo, tanto nacional como internacional; más concentración en la capacidad institucional; y finalmente, una destacada discusión pública sobre transformación y reforma democrática. Algunos éxitos específicos de 2003 que vale la pena mencionar son la conclusión de la Evaluación Participativa de la Pobreza Palestina, por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Ministerio de Planificación, y el programa de USD 36 millones del Welfare Consortium para ayudar al desarrollo y alentar la asociación de ONG, el sector público y el sector privado.

### Conclusión

Mientras la muerte de civiles de ambos bandos merece la condena, se deben vigilar las acciones preventivas para garantizar los derechos - sean éstos humanos, civiles, económicos, sociales o culturales - de todas las partes en cuestión. El muro no brindará seguridad a Israel y sigue violando los derechos de los palestinos. Aunque se presta mucha atención a la prevención de los llamados atentados terroristas, se presta poca a las razones subyacentes de los mismos: pobreza, desigualdad y represión. Estos temas deben comprenderse y abordarse para lograr la seguridad humana en todo el mundo. Para los palestinos, el paso inmediato en este proceso señala que "el muro debe caer".<sup>21</sup> ■

---

21 Grafito escrito en el muro en inglés.

## SUIZA

(viene de pág. 213)

En segundo lugar, no basta incrementar la presión sobre el parlamento y el gobierno. Un contrato social nuevo sólo podrá avizorarse como el resultado coherente de una serie de reformas. Sólo un nuevo consenso social podrá llevar esto a cabo. La oportunidad para la democracia directa como se la conoce en Suiza se basa en un amplio debate público. Los hechos con frecuencia revelan un panorama distinto: los referendos y los plebiscitos se están utilizando con fines obstruccionistas y como herramientas tácticas y estratégicas para el logro de intereses particulares. ■

## ZAMBIA

(viene de pág. 227)

### Conclusión

Aunque el país no ha estado formalmente en guerra desde su independencia en 1964, las condiciones imperantes que afectan a la existencia humana son equivalentes a las de una nación en guerra. La mayoría de los factores que impiden el goce de la seguridad humana están vinculados tanto al contexto internacional como al régimen local. El resto responde a fenómenos de la naturaleza.

Zambia ratificó los seis tratados principales de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas, algo que no todos los países desarrollados han hecho. Asimismo, la Constitución incluye una declaración de derechos, aunque esté limitada sólo a los derechos civiles y políticos. Los derechos económicos, sociales y culturales todavía no tienen lugar en esta Constitución al estilo Westminster. No obstante, ése no es el problema fundamental, sino la implementación de esos derechos (definidos en el derecho nacional e internacional) que sigue eludiendo a Zambia.

A pesar de que el sistema democrático se instaló en el país en 1990, y de que las primeras elecciones democráticas se celebraron en 1991, luego de 17 años de autoritarismo, los zambios tienen pocas posibilidades de ejercer sus derechos políticos y civiles. La situación es peor con respecto a sus derechos materiales. Políticas inhumanas infligidas sobre la población sellaron el destino de la mayoría de los zambios. Con el hambre al acecho, la seguridad humana es un paradigma inalcanzable para la mayoría de la población del país. ■