



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/1990/5/Add.33
18 de septiembre de 1996

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS

Período de sesiones sustantivo de 1997

APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Informes iniciales presentados por los Estados Partes
con arreglo a los artículos 16 y 17 del Pacto

Adición

SUIZA*

[26 de junio de 1996]

* La información presentada por Suiza de conformidad con las directrices relativas a la parte inicial de los informes de los Estados Partes figura en el documento básico (HRI/CORE/1/Add.29).

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 5	11
I. ARTÍCULO I: DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS	6 - 12	11
A. Derecho de libre determinación de los pueblos	6 - 8	11
B. Derecho de los pueblos a disponer de sus recursos naturales	9 - 10	12
C. Respeto del derecho de libre determinación de los pueblos	11 - 12	12
II. ARTÍCULO 2. EJERCICIO DE LOS DERECHOS GARANTIZADOS . .	13 - 33	13
A. Aplicación progresiva	13 - 22	13
B. No discriminación	23 - 33	16
III. ARTÍCULO 3: IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES	34 - 65	18
A. Aspectos constitucionales y legislativos	34 - 54	18
B. Medidas prácticas y datos cifrados	55 - 65	23
IV. ARTÍCULO 4: LIMITACIONES AL EJERCICIO DE LOS DERECHOS	66 - 72	26
V. ARTÍCULO 5: PROHIBICIÓN DEL ABUSO DE DERECHO Y RESERVA DEL DERECHO MÁS FAVORABLE	73 - 74	28
VI. ARTÍCULO 6: DERECHO AL TRABAJO	75 - 133	28
A. Principales instrumentos aplicables	75	28
B. Consideraciones generales	76 - 80	29
C. La situación del mercado de trabajo	81 - 85	30
D. Medidas de fomento del empleo	86 - 109	31
E. El mercado de trabajo y las categorías vulnerables	110 - 133	37
VII. ARTÍCULO 7: DERECHO A UNAS CONDICIONES DE TRABAJO JUSTAS Y FAVORABLES	134 - 194	42
A. Principales instrumentos aplicables	134	42
B. Salario mínimo e igualdad de remuneración entre hombres y mujeres	135 - 148	44
C. Salud y seguridad en el trabajo	149 - 170	49
D. Igualdad de oportunidades de progresión profesional	171 - 175	56
E. Descanso, ocio, duración del trabajo y vacaciones pagadas	176 - 194	58

ÍNDICE (continuación)

		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
VIII.	ARTÍCULO 8: DERECHOS SINDICALES	195 - 230	62
	A. Principales instrumentos aplicables	195	62
	B. Libertad sindical	196 - 219	63
	C. Restricción de esos derechos para los funcionarios y los militares en activo	220 - 230	69
IX.	ARTÍCULO 9: DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL	231 - 386	72
	A. Principales instrumentos aplicables	231	72
	B. Consideraciones generales	232 - 235	73
	C. Asistencia médica	236 - 247	75
	D. Prestaciones monetarias en los casos de enfermedad	248 - 252	78
	E. Principales características de la nueva Ley sobre el seguro de enfermedad (LAMal), del 18 de marzo de 1994	253 - 257	79
	F. Prestaciones de vejez, para los supervivientes y de invalidez	258 - 320	80
	G. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	321 - 332	96
	H. Prestaciones de desempleo	333 - 372	100
	I. Subsidios familiares	373 - 386	107
X.	ARTÍCULO 10: PROTECCIÓN DE LA FAMILIA, DE LA MADRE Y DEL NIÑO	387 - 448	112
	A. Principales instrumentos aplicables	387	112
	B. Consideraciones generales	388 - 392	112
	C. El derecho a un matrimonio libremente consentido	393 - 395	114
	D. Protección de la familia	396 - 422	114
	E. Protección de la maternidad	423 - 435	119
	F. Protección del niño	436 - 448	122
XI.	ARTÍCULO 11: DERECHO A UN NIVEL DE VIDA SUFICIENTE	449 - 515	125
	A. Principales instrumentos aplicables	449	125
	B. Nivel de vida y pobreza	450 - 460	126
	C. Derecho a una alimentación suficiente	461 - 471	130
	D. Derecho a la vivienda	472 - 515	133
XII.	ARTÍCULO 12: DERECHO A LA SALUD	516 - 615	143
	A. Principales instrumentos aplicables	516	143
	B. Consideraciones generales	517 - 521	145
	C. Estado sanitario general de la población	522 - 530	146
	D. Indicadores estadísticos	531 - 540	147
	E. Factores de desigualdad en relación con la salud	541 - 545	149

ÍNDICE (continuacion)

		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
F.	Mortalidad infantil y buen desarrollo del niño y del adolescente	546 - 554	150
G.	Higiene ambiental y salud en el trabajo	555 - 575	152
H.	Enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales o de otra índole	576 - 591	156
I.	Servicios de sanidad	592 - 604	161
J.	Medidas de lucha contra el alcoholismo, el tabaquismo y la toxicomanía	605 - 615	164
XIII.	ARTÍCULO 13: DERECHO A LA EDUCACIÓN	616 - 740	168
A.	Principales instrumentos aplicables	616	168
B.	Consideraciones generales	617 - 625	169
C.	Enseñanza preescolar	626 - 627	171
D.	Enseñanza obligatoria (primaria y secundaria de primer ciclo)	628 - 641	172
E.	Enseñanza secundaria de segundo ciclo	642 - 669	175
F.	Enseñanza superior	670 - 690	181
G.	Educación de adultos	691 - 699	186
H.	Gastos públicos de educación	700 - 703	188
I.	Igualdad de acceso a la educación	704 - 733	189
J.	Situación del personal docente	734 - 735	196
K.	Libertad de los padres en lo tocante a elegir un centro docente y a crear establecimientos privados	736 - 740	197
XIV.	ARTÍCULO 14: ENSEÑANZA PRIMARIA OBLIGATORIA Y GRATUITA	741	197
XV.	ARTÍCULO 15: DERECHO A LA CULTURA	742 - 823	198
A.	Principales instrumentos aplicables	742	198
B.	Derecho a participar en la vida cultural	743 - 792	199
C.	Mantenimiento, desarrollo y difusión del progreso científico	793 - 804	210
D.	Protección de los intereses derivados de la propiedad intelectual	805 - 810	213
E.	Mantenimiento, desarrollo y difusión de la cultura	811 - 815	215
F.	Libertad de investigación	816 - 818	216
G.	Cooperación internacional en materia de ciencia y de cultura	819 - 823	216

	<u>Cuadros</u>	<u>Página</u>
Cuadro 1.	Nivel y estructura del desempleo entre 1990 y el primer trimestre de 1994	32
Cuadro 2.	Medidas activas (LACI) y número de beneficiarios y de participantes, de 1990 a 1994	34
Cuadro 3.	Salarios medios en todas las ramas de actividad económica, en 1993	46
Cuadro 4.	Accidentes de trabajo y no profesionales, según el sexo y el sector económico, en 1992	55
Cuadro 5.	Número de casos de invalidez y de muerte aceptados por los aseguradores	55
Cuadro 6.	Causas combinadas de accidentes y objetos más frecuentes en los accidentes de trabajo, en 1992	56
Cuadro 7.	Número de enfermedades profesionales aceptadas (1988-1992) . .	56
Cuadro 8.	Gastos de seguro social, en millones de francos suizos . . .	75
Cuadro 9.	Porcentaje del PIB dedicado a las prestaciones de los seguros sociales	75
Cuadro 10.	Beneficiarios de las pensiones del AVS	83
Cuadro 11.	Modalidades y monto mensual de las pensiones del AVS, en 1995	88
Cuadro 12.	Evolución de las prestaciones complementarias (al 31 de diciembre de cada año)	90
Cuadro 13.	Trabajadores protegidos por la LACI, en 1993 (en miles de personas)	100
Cuadro 14.	Productos del seguro de desempleo y cuantía de las prestaciones concedidas (1993)	106
Cuadro 15.	Subsidios familiares para los asalariados según el derecho cantonal (al 1º de enero de 1995)	110
Cuadro 16.	Límite de la pobreza según diferentes estudios cantonales . .	128
Cuadro 17.	Evolución característica de los hábitos alimentarios en Suiza (consumo en kilos por persona)	130
Cuadro 18.	Número de personas que residían en viviendas carentes de un mínimo de comodidad, en 1990	135

Cuadros (continuación)Página

Cuadro 19. Distribución de las unidades familiares, según las categorías de alquiler y de densidad de ocupación, en 1990	136
Cuadro 20. Número de personas sin techo (estimaciones de 1992)	136
Cuadro 21. Tasas de mortalidad en función de las principales causas de muerte, en 1993	147
Cuadro 22. Tasas de mortalidad infantil, por cada mil niños nacidos vivos	148
Cuadro 23. Gastos de sanidad (como porcentaje del PIB)	149
Cuadro 24. Tasas de suicidio de los adolescentes de 15 a 19 años, en 1982 y 1988 (por cada 100 000 habitantes)	151
Cuadro 25. Número de casos (por cada 100 000 habitantes) de enfermedades transmisibles, entre 1980 y 1992	157
Cuadro 26. Nuevos casos de las principales enfermedades infecciosas, en 1992	157
Cuadro 27. Enfermedades profesionales, según el sexo, y número de casos por cada 10 000 trabajadores de plena dedicación, en 1992 . .	160
Cuadro 28. Establecimientos sanitarios (salvo los hospitales): número de camas en 1991 (por cada 100 000 habitantes)	163
Cuadro 29. Prestaciones médicas según el sexo y la edad (porcentajes de las distintas categorías)	164
Cuadro 30. Diferentes tipos de consumo de drogas, según el sexo, la edad y el nivel de instrucción (porcentajes de las categorías respectivas), en 1992-1993	167
Cuadro 31. Tasas de escolarización según la edad, en 1980/1981, 1985/1986 y 1991/1992 (porcentajes). Escolaridad obligatoria	172
Cuadro 32. Tasas de escolarización según la edad, en 1980/1981, 1984/1985 y 1990/1991 (porcentajes). Escolaridad postobligatoria	175
Cuadro 33. Formación de personas de 20 años (segundo ciclo de la enseñanza secundaria) según el sexo, desde 1977/1978 (porcentajes)	181

Cuadros (continuación)

Página

Cuadro 34. Algunos títulos concedidos en 1994	186
Cuadro 35. Gastos públicos de educación, en 1991	189
Cuadro 36. Alumnos y estudiantes según el grado de la enseñanza, en 1993/1994	191
Cuadro 37. Gastos públicos de cultura en 1992	200
Cuadro 38. Principales bibliotecas de Suiza, en 1992	201
Cuadro 39. Programas de televisión según el género y el número de horas de emisión, en 1993	207

Anexos *

Textos legales

- Anexo 1 Constitución Federal de la Confederación Suiza, del 29 de mayo de 1874 (al 1º de abril de 1994).
- Anexo 2 Código Civil suizo, del 10 de diciembre de 1907 (al 1º de abril de 1992).
- Anexo 3 Código de Obligaciones, del 30 de marzo de 1911 (al 1º de enero de 1994).
- Anexo 4 Código Penal suizo, del 21 de diciembre de 1937 (al 1º de enero de 1994).
- Anexo 5 Ley Federal sobre la igualdad entre hombres y mujeres, del 24 de marzo de 1995.
- Anexo 6 Seguro de enfermedad: Ley Federal del 30 de junio de 1911 y decretos federales (al 1º de enero de 1994).
- Anexo 7 Ley Federal sobre el seguro de enfermedad (LAMal), del 18 de marzo de 1994.
- Anexo 8 Seguro de vejez y para los supervivientes: Ley Federal del 20 de diciembre de 1946, decretos federales y ordenanzas (al 1º de enero de 1993).
- Anexo 9 Seguro de invalidez: Ley Federal del 19 de junio de 1959 y ordenanzas (al 1º de enero de 1994).
- Anexo 10 Previsión profesional en materia de vejez, supervivientes e invalidez: Ley Federal del 25 de junio de 1982 (al 1º de enero de 1995).
- Anexo 11 Seguro de accidentes: Ley Federal del 20 de marzo de 1980 y ordenanzas (al 1º de octubre de 1989).
- Anexo 12 Seguro de desempleo obligatorio e indemnización en los casos de insolvencia del empleador: Ley Federal del 25 de junio de 1982 y Ordenanza del 31 de agosto de 1983 (al 1º de diciembre de 1992).
- Anexo 13 Ley Federal sobre el Estatuto de los funcionarios, del 30 de enero de 1927 (al 1º de enero de 1992).
- Anexo 14 Ley Federal sobre la extensión del campo de aplicación de los convenios colectivos de trabajo, del 28 de septiembre de 1956 (al 1º de abril de 1992).
- Anexo 15 Ley Federal sobre el trabajo en la industria, la artesanía y el comercio, del 13 de marzo de 1964 y ordenanzas núms. 1, 2, 3 y 4 (en abril de 1993).
- Anexo 16 Ley Federal sobre la formación profesional, del 19 de abril de 1978 (al 1º de enero de 1992).

Anexo 17 Ordenanza sobre la prevención de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, del 19 de diciembre de 1983 (al 1º de abril de 1992).

Jurisprudencia

Anexo 18 ATF, 111, II, 245 (art. 8)

Anexo 19 ATF, 120, Ia, 1 (art. 13).

Documentos

Anexo 20 Liste des conventions de l'OIT ratifiées par la Suisse (al 1º de enero de 1996).

Anexo 21 Message concernant la loi sur l'égalité entre hommes et femmes, del 24 de febrero de 1994.

Anexo 22 Message sur l'adhésion de la Suisse à la Convention relative aux droits de l'enfant, del 29 de junio de 1994.

Anexo 23 Rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 1990, del 7 de marzo de 1994.

Anexo 24 Vers l'égalité?, aperçu statistique de la situation des femmes et des hommes en Suisse, Office fédéral de la statistique, Berna, 1993.

Anexo 25 La situation des femmes et des hommes sur le marché du travail, une analyse des données de l'enquête suisse sur la population active, 1991, Office fédéral de la statistique, Berna, 1994.

Anexo 26 Les institutions de sécurité sociale en Suisse, panorama statistique 1915-1950, Office fédéral de la statistique, Berna, 1992.

Anexo 27 Genres et montants des allocations familiales, selon le droit cantonal, Office fédéral des assurances sociales (al 1º de enero de 1995).

Anexo 28 Familles d'aujourd'hui, l'image de la famille dans le recensement fédéral de la population de 1990, Office fédéral de la statistique, Berna, 1994.

Anexo 29 Profil - La santé en Suisse, OMS, julio de 1993.

Anexo 30 Système de formation en Suisse, éléments d'une mosaïque, Office fédéral des finances, Administration fédérale des finances, CESDOC, Berna, 1991.

Anexo 31 Les indicateurs de l'enseignement en Suisse, Office fédéral de la statistique, Berna, 1993.

* Pueden consultarse los anexos en el Centro de Derechos Humanos.

AbreviaturasTextos legales

CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos, del 4 de noviembre de 1950
LAA	Ley Federal sobre el seguro de accidentes, del 20 de marzo de 1980
LACI	Ley Federal sobre el seguro de desempleo, del 25 de junio de 1982
LAI	Ley Federal sobre el seguro de invalidez, del 19 de junio de 1959
LAMA	Ley Federal sobre el seguro de enfermedad, del 13 de junio de 1911
LAMal	Ley Federal sobre el seguro de enfermedad (LAMal), del 18 de marzo de 1994
LAS	Ley Federal sobre la competencia en materia de ayuda a las personas necesitadas, del 24 de junio de 1977
LAT	Ley Federal sobre la ordenación del territorio, del 22 de junio de 1979
LAVS	Ley Federal sobre el seguro de vejez, para los supervivientes y de invalidez, del 20 de diciembre de 1946
LECCT	Ley Federal sobre la extensión del campo de aplicación de los convenios colectivos de trabajo, del 28 de septiembre de 1956
LFA	Ley Federal sobre los subsidios familiares en la agricultura, del 20 de junio de 1952
LPC	Ley Federal sobre las prestaciones complementarias, del 19 de marzo de 1965
LPP	Ley Federal sobre la previsión profesional en materia de vejez, supervivientes e invalidez, del 25 de junio de 1982
OPA	Ordenanza sobre la prevención de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, del 19 de diciembre de 1983
OLT	Ordenanzas relativas a la Ley sobre el trabajo

Varias

AI	Seguro de invalidez (Assurance-invalidité)
ATF	Recopilación oficial de los fallos del Tribunal Federal suizo
AVS	Seguro de vejez y para los supervivientes (Assurance- vieillesse et survivants)
CDIP	Conferencia de Directores Cantonales de Instrucción Pública
CNA	Caja Nacional Suiza del Seguro de Accidentes
OFIAMT	Oficina Federal de Industria, Artes y Oficios y Trabajo
PP	Prestaciones complementarias del AVS-AI

Introducción

1. El Consejo Federal tiene el honor de presentar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el informe inicial de Suiza, preparado de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El informe versa sobre las medidas adoptadas y los progresos logrados en la aplicación de los derechos reconocidos en el Pacto desde que entró en vigor para Suiza, el 18 de septiembre de 1992. Se tiene en cuenta en él, en principio, el estado de la legislación al 1º de enero de 1995. Debe leerse conjuntamente con el documento básico presentado por Suiza el 2 de julio de 1993 (HRI/CORE/1/Add.29), que es la primera parte de este informe.

2. Debido a la estructura federal de Suiza, ciertos derechos garantizados por el Pacto son de competencia cantonal (por ejemplo, el derecho a la educación, el derecho a la salud o los subsidios familiares) o incluso municipal. El informe presenta un análisis sintético de la situación y las características comunes a los 26 sistemas cantonales y, cuando procede, a los municipales.

3. El presente informe es el fruto de una estrecha colaboración y coordinación de las diferentes órganos de la administración interesados por el cumplimiento del Pacto. Se sometió, además, el proyecto de informe a una consulta ampliada, con los cantones, las entidades competentes y las organizaciones no gubernamentales. Lo aprobó el Consejo Federal el 8 de mayo de 1996.

4. Este informe, redactado en francés, se ha traducido al alemán. La versión francesa es la que hace fe. Puede obtenerse el informe en esas lenguas pidiéndolo simplemente a: OFIAMT, Service des affaires internationales, Bundesgasse 8, 3003 Berna.

5. El Consejo Federal espera que el presente informe inicial responda a los deseos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y que su examen depare la ocasión de un diálogo fecundo.

I. ARTÍCULO I: DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS

A. Derecho de libre determinación de los pueblos

6. Al crear un Estado federal, los 26 cantones y semicantones que forman la Confederación Helvética renunciaron a su soberanía en provecho de un poder central. Esto se manifiesta especialmente en el hecho de que es posible imponer una modificación de la Constitución federal a un cantón que no la desea, puesto que la Constitución puede modificarse por doble mayoría del pueblo y de los cantones. Además, los cantones no disponen del derecho de secesión; en el supuesto teórico de que un cantón deseara salir de la Confederación, esto no podría hacerse sino mediante una decisión de la mayoría de sus habitantes con derecho de voto, y después mediante una votación del pueblo y de los cantones sobre la modificación correspondiente de la Constitución Federal. En 1978 un procedimiento análogo condujo a la creación del cantón del Jura, cuyo territorio había formado parte hasta entonces del cantón de Berna.

7. No obstante, los cantones siguen teniendo una amplia autonomía y determinan libremente su organización política, con la condición de la garantía que la Asamblea Federal debe conceder a su Constitución. Esa garantía se concede siempre y cuando la Constitución cantonal no contenga nada contrario a la Constitución Federal, asegure el ejercicio de los derechos políticos según las formas republicanas representativas o democráticas, haya sido aceptada por el pueblo y pueda ser revisada cuando así lo exija la mayoría absoluta de los ciudadanos (artículo 6 de la Constitución Federal). En caso de denegación de la garantía, el derecho constitucional cantonal que no reúne estas condiciones carece de toda fuerza jurídica, con efecto inmediato.

8. En cuanto al sistema que garantiza la formación de la voluntad popular en el plano federal, cabe remitir a los párrafos del documento básico (HRI/CORE/1/Add.29) que se refieren a la organización de los poderes federales y a los derechos de iniciativa constitucional y de referéndum legislativo en relación con el sistema que garantiza la formación de la voluntad popular en el nivel federal, tanto en el plano político como en el del desarrollo económico. Bastará con destacar ahora la importancia de los derechos populares, que obligan a los ciudadanos, o les permiten, pronunciarse sobre un gran número de asuntos de orden federal, cantonal o municipal.

B. Derecho de los pueblos a disponer de sus recursos naturales

9. Los recursos naturales tienen poca importancia en la actividad económica del país. El desarrollo económico está relacionado más bien con el sector de las industrias de transformación y el de los servicios, y la industria de exportación desempeña a este respecto un papel importante. Consciente de la interdependencia cada vez mayor de las economías nacionales, Suiza aplica una política que favorece intercambios más equitativos, especialmente con los países en desarrollo.

10. El artículo 31 de la Constitución garantiza la libertad de comercio y de industria. De hecho, en general son empresas privadas o particulares quienes, ejerciendo tal libertad, explotan los recursos naturales del país. La Confederación se reserva, sin embargo, el monopolio de unas pocas actividades, como la fabricación y la venta de pólvora de guerra (artículo 41 de la Constitución). Los monopolios cantonales se derivan ya sea de la Constitución Federal (comercio de la sal, caza, pesca, etc.: artículo 31, 2)) o bien, dentro de las limitaciones constitucionales, de las reglamentaciones cantonales o municipales. El efecto de redistribución de las riquezas queda asegurado por las leyes fiscales cantonales o federales, que están sujetas a la votación del pueblo.

C. Respeto del derecho de libre determinación de los pueblos

11. Suiza atribuye un alto valor al respeto de las normas internacionales, convencionales o consuetudinarias, que rigen las relaciones entre los Estados. Se abstiene de toda injerencia en los asuntos internos de otros Estados,

respetando sus obligaciones internacionales. La política exterior suiza en el decenio de 1990 hace hincapié en los cinco objetivos prioritarios siguientes 1/:

- a) mantenimiento y fomento de la seguridad y de la paz;
- b) compromiso en favor de los derechos humanos, de la democracia y de los principios del Estado de derecho;
- c) promoción de la cohesión social;
- d) preservación del medio natural.

12. Suiza se compromete a respetar los derechos de la persona humana y el derecho humanitario. De ello da fe su adhesión reciente a la Convención Internacional de 1965 sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Como Estado depositario de los cuatro Convenios de Ginebra, relativos a la protección de las víctimas de la guerra, y de sus dos Protocolos adicionales, no deja de intervenir para apoyar la acción del Comité Internacional de la Cruz Roja y recuerda a todas las partes en un conflicto armado su obligación de respetar esos acuerdos. En cuanto a la política de *apartheid*, el Consejo Federal la ha condenado inequívocamente desde la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, celebrada en Teherán en 1968. Desde 1986, la Dirección del Desarrollo y de la Cooperación viene llevando a cabo un programa de medidas positivas, con miras a contribuir a la lucha contra el *apartheid*, principalmente por medio de contribuciones concedidas a organizaciones no gubernamentales, a partir de iniciativas locales. En 1994 se extendió la cooperación a las instituciones estatales. Suiza respalda, además, los programas de cooperación multilateral en Sudáfrica en el marco de la OIT.

II. ARTÍCULO 2: EJERCICIO DE LOS DERECHOS GARANTIZADOS

A. Aplicación progresiva

1. Consideraciones generales

13. No es posible detallar en el presente informe todas las medidas adoptadas o previstas en los planos federal, cantonal o municipal que han de permitir progresivamente el pleno ejercicio de los derechos que garantiza el Pacto. En los párrafos siguientes se indica la competencia federal en este campo. En el sistema federalista suizo, los cantones siguen siendo, en efecto, soberanos en la medida en que no esté limitada su soberanía por la Constitución Federal, la cual asigna determinadas competencias a las autoridades federales 2/.

1/ Informe del Consejo Federal sobre la política exterior de Suiza en el decenio de 1990, del 29 de noviembre de 1993.

2/ Véase a este respecto el documento básico, que sirve de introducción a los informes presentados a los órganos de supervisión de los convenios y convenciones relativos a los derechos humanos (HRI/CORE/1/Add.29), párrs. 22 a 25.

14. En la Constitución Federal hay muchos artículos que versan sobre los derechos económicos, sociales y culturales, pero no se fija un principio general en la materia. Procede mencionar que en varias constituciones cantonales recientemente revisadas se establece explícitamente la garantía de derechos económicos, sociales o culturales (por ejemplo, en las constituciones de los cantones del Jura, de Basilea-Campo y de Berna).

15. El artículo 2 de la Constitución Federal dice así:

"La finalidad de la Confederación es garantizar la independencia de la patria contra el extranjero, mantener la tranquilidad y el orden en el interior, proteger la libertad y los derechos de los confederados y acrecentar su prosperidad común".

16. Es cierto que no se redactó ese artículo con un espíritu social. No obstante, en virtud de múltiples disposiciones de carácter social que se han ido añadiendo a lo largo de los años en la Constitución Federal, cabe entender hoy que tiene la intención de promover la prosperidad de todos.

17. Aunque la Constitución Federal no contiene una cláusula social general, consagra un gran número de derechos de carácter social en disposiciones específicas. El número relativamente grande de las mismas se explica por la necesidad de dar a toda ley federal una base constitucional, según el principio de la competencia atributiva del Estado federal y el de la acción legal de la administración. Por lo demás, ciertos artículos de la Constitución Federal se limitan a asignar competencias al legislador federal (por ejemplo, el artículo 34, 1), relativo a las prescripciones del derecho laboral, el 34 bis, sobre el seguro de accidentes, o el 64, que autoriza a la Confederación a legislar en diversos campos). Otros son más precisos (verbigracia, el artículo 34 quater, en materia de previsión de vejez y de salud, el 34 quinqueis, sobre las medidas en favor de la familia, el 34 novies, en materia de seguro de desempleo, etc.). Con esta base constitucional, ha surgido, y está en evolución, una importante legislación federal en el campo económico, social y cultural, que se detallará en los capítulos pertinentes del presente informe.

18. Ahora bien, los derechos sociales no se plasman únicamente por el efecto de las leyes, ya que también los tratados internacionales ratificados por Suiza forman parte integrante del ordenamiento jurídico suizo, y el Tribunal Federal debe aplicarlos (artículo 113 de la Constitución Federal). En lo que atañe a los derechos fundamentales, el Tribunal Federal ha interpretado y deducido ciertos derechos constitucionales no escritos como, por ejemplo el de la libertad personal, el derecho a la libertad de expresión y a la libertad de reunión 3/. En cuanto al derecho laboral, se complementan esas fuentes también con los convenios colectivos que negocian los interlocutores sociales en un sector (empleadores y asociaciones de trabajadores) y que se aplican luego a las relaciones de trabajo contractuales. En ciertos casos, la ley cede el paso a esos convenios colectivos, si son más favorables para los trabajadores. En virtud del artículo 34 ter, 1), c) y 2) de la Constitución, es posible extender

3/ Véase en el informe básico, *op. cit.*, la vigencia de los tratados internacionales en el derecho interno, así como de los derechos constitucionales no escritos.

los convenios colectivos para un sector dado al territorio de un cantón o de toda Suiza.

2. Cooperación para el desarrollo y promoción del ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales

19. La Ley Federal del 19 de marzo de 1976 sobre la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria internacional establece el marco general de la cooperación suiza, e insiste en la ayuda a las categorías más desfavorecidas de la población, por un lado, y en el apoyo a los países en desarrollo para que domeñen ellos mismos su desarrollo, por otro. El artículo 5 de la Ley sobre los objetivos de la cooperación dice así:

- "1. Respalda, en primer término, los esfuerzos de los países en desarrollo, con miras a mejorar las condiciones de vida de su población. Debe contribuir a que esos países estén en condiciones de promover ellos mismos su desarrollo. A largo plazo, tiende a un mejor equilibrio en el seno de la comunidad internacional.
- 2. Apoya prioritariamente los esfuerzos de los países en desarrollo, de las regiones y de las categorías de población menos favorecidas. Fomenta, en particular:
 - a) el desarrollo rural;
 - b) la mejora de la alimentación, en especial mediante el cultivo de productos alimenticios destinados al consumo local;
 - c) la promoción de la artesanía y de la pequeña industria local;
 - d) la creación de empleos;
 - e) la búsqueda y el mantenimiento de un equilibrio ecológico y demográfico".

20. El informe del Consejo Federal sobre las relaciones Norte- Sur de Suiza en el decenio de 1990 hace asimismo hincapié en la promoción de los derechos humanos, en el marco de la cooperación para el desarrollo, al fijar como uno de sus cuatro objetivos prioritarios "la salvaguardia y el mantenimiento de la paz y la seguridad y la promoción de los derechos humanos, de la democracia y del Estado de derecho".

21. En 1994, la ayuda bilateral suiza ascendió a 1 317 millones de francos suizos, esto es, el 0,36 por ciento del PNB. Esta ayuda es bilateral en un 75 por ciento y multilateral en el 25 por ciento restante. La cooperación para el desarrollo es el instrumento principal de la política de desarrollo suiza, encaminada a fomentar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

22. En cuanto a las estadísticas sobre la ayuda bilateral suiza, no se acopian en función de los derechos definidos en el Pacto. El desglose provisional por sectores en 1994 era el siguiente:

- agricultura, ganadería	12 %
- montes y medio ambiente	14 %
- infraestructura, agua, energía	12 %
- artesanía, industria y comercio	6 %
- economía, finanzas y servicios	8 %
- política social, administración, justicia	7 %
- educación, información y cultura	7 %
- sanidad, nutrición, población	14 %
- no especificado	20 %
Total	100 %

B. No discriminación

23. Como se verá en la exposición relativa a los diferentes artículos del Pacto, los derechos enunciados en ellos se reconocen ampliamente en el derecho suizo. El artículo 4, 1) de la Constitución Federal enuncia, además, el principio general de la igualdad de todos sin distinción, en los siguientes términos:

"Artículo 4: Todos los suizos son iguales ante la ley. No habrá en Suiza vasallos ni privilegios de lugar, de nacimiento, de personas o de familia".

24. El segundo párrafo de este artículo, que se introdujo en 1981 y que se refiere específicamente a la igualdad entre hombres y mujeres, se tratará en el capítulo dedicado al artículo 3 del Pacto.

25. El artículo 4, 1) de la Constitución tenía originalmente el objeto principal de realizar la igualdad política de los ciudadanos, poner a todos los cantones en condiciones de igualdad y suprimir privilegios de lugar y de nacimiento. Pero, desde hace ya mucho tiempo, la igualdad jurídica ha adquirido valor de principio general que rige el conjunto del ordenamiento jurídico suizo. Esta igualdad vale tanto en la esfera de la legislación (igualdad en la ley) como en la de la aplicación del derecho (igualdad ante la ley).

26. Como principio constitucional, la igualdad implica principalmente la prohibición de las distinciones injustificadas, pero también, en cierta medida, el mandato que se da al legislador con miras a reducir las desigualdades sociales y a mejorar las oportunidades de pleno desarrollo de la persona. De ahí que en varias disposiciones constitucionales se encomiende a la Confederación la misión de mejorar la igualdad de oportunidades, principalmente en materia de educación pública y formación (artículos 27, 2) y 4), 27 quater y 34 ter, 1), g), de seguro social (artículo 34 bis, quater, quinques, novies) o de protección de los trabajadores (artículos 34 y 34 ter). Procede señalar que el artículo 113, 3) de la Constitución ordena al Tribunal Federal aplicar en todos los casos las leyes y las decisiones federales de alcance general votadas por la Asamblea Federal, y los tratados cuya ratificación haya aprobado. Esta disposición, de inspiración democrática, puesto que tiende a evitar que una instancia jurisdiccional declare inconstitucional un texto sometido a referéndum facultativo del pueblo, y que éste ha aceptado, pues, aunque sólo sea tácitamente, impide, sin embargo, el control de la constitucionalidad de las

leyes federales y, por ende, de su conformidad con los derechos fundamentales de orden constitucional. Por lo tanto, se puede decir que no hay un control constitucional pleno en materia federal. No obstante, la regla del artículo 113 de la Constitución no impide que el Tribunal Federal compruebe la incompatibilidad de una ley federal con la Constitución, incitando así al legislador a corregir la situación.

27. Una de las peculiaridades del artículo 4 de la Constitución radica en el número y la importancia de los derechos y principios constitucionales que la jurisprudencia del Tribunal Federal ha deducido de él. Esas reglas jurisprudenciales son muy diversas (igualdad de trato, protección de la buena fe, prohibición de la denegación de justicia, del retraso injustificado de sentencia y del formalismo excesivo, derecho a ser oído y derecho a la asistencia letrada gratuita, principios de la legalidad y de la proporcionalidad, no retroactividad de las normas jurídicas).

28. El Tribunal Federal ha reconocido que, pese a la letra del artículo 4 de la Constitución, los titulares del derecho no son sólo los suizos, sino también los extranjeros 4/. La igualdad es un derecho humano universalmente aplicable. Sin embargo, la condición de extranjero puede justificar objetivamente una diferencia de trato cuando la nacionalidad suiza desempeña un papel capital en los hechos que deben reglamentarse. Esto vale en particular para los derechos y obligaciones cívicos. Del mismo modo, el artículo 69 ter de la Constitución concede a la Confederación el derecho a legislar sobre la entrada, la salida, la estancia y el asentamiento de los extranjeros.

29. En el caso, en particular, de los derechos económicos, sociales y culturales, subsisten ciertas discriminaciones que afectan a los extranjeros, sometidos a veces a un régimen especial, restrictivo en comparación con el que se le aplica a la población de nacionalidad suiza.

30. Tal es el caso, en particular, del derecho al trabajo, garantizado por el artículo 6 del Pacto. En efecto, ciertas categorías de extranjeros no disponen de plena libertad geográfica y profesional, por cuanto las autorizaciones en materia de policía de los extranjeros sólo son valederas en el cantón que las expide: un extranjero titular de un permiso de estancia o de asentamiento en un cantón puede trabajar ocho días en otro cantón. Pero para una actividad lucrativa de una duración superior se requiere la aprobación previa de ese cantón, que hace en tal caso las veces de autorización complementaria.

31. Hay otras diferencias de trato que van en detrimento de los extranjeros en relación con la seguridad social. Por último, el acceso de los extranjeros a la enseñanza superior está sometido a unos requisitos, en particular financieros, diferentes.

32. Cabe añadir a este respecto que el acceso a cargos superiores de la administración pública (municipal, cantonal o federal) está reservado, en general, a los nacionales, lo cual por lo demás está autorizado en el artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, la jurisprudencia considera compatible con el artículo 4 de la Constitución la

4/ ATF, 93, I, 1: ATF, 108, Ia, 158.

exclusión legal de los extranjeros de ciertas profesiones. Por ejemplo, el Tribunal Federal ha fallado que el ejercicio de la profesión de abogado podía estar reservado a los ciudadanos suizos, exclusivamente; sin embargo, ha admitido excepciones, especialmente cuando sería excesivo exigir del candidato al Colegio de Abogados la adquisición previa de la nacionalidad suiza (tal es el caso de los juristas extranjeros que han estudiado derecho en Suiza) 5/. Es de señalar, por último, que, en su jurisprudencia reciente, el Tribunal Federal acepta extender la libertad de comercio e industria (artículo 31 de la Constitución) a los extranjeros que poseen un permiso de establecimiento, en la medida en que sean legalmente admisibles al ejercicio de ciertas profesiones 6/.

33. El Tribunal Federal ha reconocido igualmente que las personas jurídicas de derecho privado también pueden acogerse a lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución. En cambio, este derecho sólo se les garantiza dentro de ciertos límites a las personas jurídicas de derecho público.

III. ARTÍCULO 3: IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

A. Aspectos constitucionales y legislativos 7/

34. El artículo 4, 2) de la Constitución Federal reza así:

"El hombre y la mujer son iguales ante la ley. La ley vela por la igualdad, sobre todo en los sectores de la familia, la instrucción y el trabajo. Hombres y mujeres tienen derecho a un salario igual por un trabajo de valor igual".

35. Esta disposición, aceptada por el pueblo y los cantones el 14 de junio de 1981, contiene tres elementos: el primero formula un derecho fundamental (primera frase); el segundo encarga al legislador que vele por la igualdad (segunda frase); el tercero garantiza el derecho al mismo salario por un trabajo del mismo valor, derecho fundamental directamente aplicable.

El principio (primera frase del párrafo 2 del artículo 4)

36. Esta regla, de carácter imperativo, se impone a todas las autoridades estatales. Se trata, al propio tiempo, de un derecho fundamental de aplicación directa que puede ser invocado ante los tribunales, tanto por los hombres como por las mujeres.

37. La primera frase del primer párrafo del artículo 4 prohíbe toda diferenciación en función del sexo. Esta prohibición no admite más que dos tipos

5/ Arrêt de la IIème Cour de droit public du Tribunal fédéral du 24 février 1984. Publicado en ZBl, pág. 457 y sigs.; ATF, 116, Ia, 238, y 119, Ia, 35.

6/ ATF 108, Ia, 148.

7/ Véanse también las memorias de Suiza sobre la aplicación de los convenios núms. 100 y 111 de la OIT.

de excepciones. En primer término, las que se desprenden de otras disposiciones constitucionales: no subsisten hoy más que los artículos 18 y 22 *bis* de la Constitución, en virtud de los cuales las mujeres están exentas de la obligación del servicio militar ^{8/} y de protección civil. Por otra parte, podría justificarse, e incluso imponerse, una diferencia de trato cuando una diferencia biológica excluya enteramente la igualdad de trato. Por ejemplo, la protección del embarazo y de la maternidad puede justificar un trato diferente.

El mandato legislativo (segunda frase del párrafo 2 del artículo 4)

38. La igualdad de derechos, y también la igualdad de oportunidades entre los sexos, debe garantizarlas en primer lugar el legislador, que recibe a este propósito un mandato constitucional explícito, sobre todo en lo que atañe a los tres sectores esenciales de la familia, de la instrucción y del trabajo. En todos los niveles, federal, cantonal y municipal, las normas deberán formularse de modo tal que garanticen la paridad de derechos y promuevan la igualdad de hecho entre hombres y mujeres.

39. La segunda frase del párrafo 2 del artículo 4 permite al legislador adoptar medidas en favor de la mujer, con el fin de eliminar las discriminaciones de hecho, de las que es víctima en la sociedad (medidas positivas). Esas medidas van en contra de la prohibición de discriminar de la primera frase del párrafo 2 del artículo 4; deberían, sin embargo, admitirse en función de la segunda frase de dicho párrafo, siempre que se ajusten al principio de la proporcionalidad (adecuación, necesidad, subsidiariedad, equilibrio de intereses con otros intereses públicos afectados) y tengan una base jurídica suficiente.

40. El mandato legislativo que entraña esa disposición se va plasmando poco a poco en el plano político. Como consecuencia de una intervención parlamentaria, el Consejo Federal publicó en 1986 un informe sobre el programa legislativo de "igualdad de derechos entre hombres y mujeres". Se establece en él, con el fin de suprimirlas o modificarlas, un catálogo de las normas que no corresponden al principio de la igualdad entre hombres y mujeres. Si bien se ha llevado ya a feliz término un número considerable de reformas, otras están todavía en curso o en espera de ser iniciadas.

41. En lo que se refiere a las desigualdades eliminadas, importa señalar en primer término los derechos de voto y de elegibilidad, reconocidos a las mujeres en el nivel federal por votación del 7 de febrero de 1971, después de varios intentos infructuosos. Las mujeres ya gozaban de ese derecho previamente en

^{8/} De conformidad con el artículo 3 de la Ley Federal sobre el ejército y la administración militar, del 3 de febrero de 1995, las mujeres tienen la posibilidad de servir en el ejército con carácter voluntario. En tal caso, tienen los mismos derechos y los mismos deberes que los militares de sexo masculino. No obstante, el Consejo Federal puede fijar excepciones, en particular en lo que se refiere a la exención del servicio militar, la duración de los servicios, los destinos y los ascensos. En 1970 recibieron formación militar 101 mujeres y en 1980 su número pasó a 326, mientras que en 1990, 1991 y 1992 fue de 95, 63 y 64, respectivamente.

ciertos cantones (en Neuchâtel y en el cantón de Vaud desde 1959; desde 1960 en Ginebra; desde 1966 en Basilea-Ciudad y desde 1969 en el Tesino; desde 1970 en el Valais, en Basilea-Campo, en Lucerna y en Zurich), pero otros cantones han tardado en concedérselo. A raíz de un fallo del Tribunal Federal, del 27 de noviembre de 1990, fundado en el artículo 4, 2º) de la Constitución, el semicantón de Appenzell-Rhodes Interior fue el último reconocer a sus ciudadanas el derecho a votar y a ser elegidas en los planos cantonal y municipal.

42. El derecho matrimonial también ha sido objeto de una revisión, vigente desde el 1º de enero de 1988. El nuevo derecho ha contribuido, en particular, a suprimir el papel preponderante del hombre en la familia, en beneficio de una responsabilidad compartida por los dos esposos, basada en una igualdad de derechos y deberes. Ha revalorizado, además, las actividades profesionales y las tareas de educación y de cuidado de los niños, así como el trabajo en el hogar, que son otras tantas aportaciones equivalentes al mantenimiento de la familia. Los derechos sucesorios del cónyuge supérstite se han reforzado, y el régimen matrimonial ordinario (régimen de bienes gananciales) respeta la igualdad entre los esposos. Por último, la mujer puede ahora ya, si lo desea, conservar su apellido después del matrimonio. En tal caso, vendrá después del suyo el apellido de su marido, que sigue siendo el de los hijos.

43. Importa señalar que la parte del Código Civil relativa a la conclusión del matrimonio, el divorcio, el estado civil, la filiación, la pensión alimentaria y la tutela están actualmente en curso de revisión. En los próximos informes periódicos se reseñarán los resultados de dicha revisión.

44. En lo que se refiere a la adquisición y a la pérdida de la nacionalidad suiza, la Ley del 29 de septiembre de 1952 también ha experimentado algunas modificaciones, en el sentido de la igualdad entre hombres y mujeres. La nueva legislación, vigente desde el 1º de enero de 1992, exige los mismos requisitos a los dos性os por lo que respecta a la adquisición de la nacionalidad. La mujer se hacía con anterioridad suiza por el hecho de su matrimonio con un ciudadano suizo, mientras que en adelante los cónyuges extranjeros de un suizo o de una suiza se benefician, con independencia de su sexo, de la naturalización facilitada. En cuanto a la suiza que contrae matrimonio con un extranjero, no pierde ya por esa razón la nacionalidad suiza (como sucedía con anterioridad, de no haber una declaración expresa de la interesada).

45. La Ley del 26 de marzo de 1931 sobre la estancia y el asentamiento de extranjeros ha experimentado también algunas modificaciones: desde el 1º de enero de 1992, los cónyuges de ciudadanas o ciudadanos suizos tienen igual derecho a que se les conceda y se les prolongue la autorización de estancia. La igualdad entre los性os se respeta asimismo en lo que se refiere a las autorizaciones de asentamiento o establecimiento.

46. Se está revisando la legislación relativa a los seguros sociales y el derecho laboral, al paso que se prepara un proyecto de ley relativo a un seguro de maternidad. Estas cuestiones se examinan en los capítulos pertinentes del presente informe.

Igualdad de remuneración (tercera frase del párrafo 2 del artículo 4)

47. Habida cuenta de su importancia, esta cuestión ha sido objeto de una disposición particular. El derecho a la igualdad de remuneración es a la vez un derecho fundamental y una norma imperativa del derecho civil. Contrariamente a lo que sucede con otros derechos individuales, que sólo son oponibles a las autoridades estatales, este derecho puede ser invocado también ante los tribunales en las relaciones entre particulares. Como norma imperativa, se incorpora a las disposiciones del Estatuto de los funcionarios y de la legislación que rige el contrato de trabajo. Su campo de aplicación es general; se extiende tanto al servicio público 9/ como a las relaciones de derecho privado. Implica que el personal femenino y el masculino perciban la misma remuneración por un trabajo igual o de valor igual. No se trata sólo de los sueldos y salarios propiamente dichos, sino también de los subsidios familiares y de otras prestaciones relacionadas con el trabajo. El derecho a la igualdad de remuneración se extiende también a actividades distintas, pero de valor igual 10/. Se discute si la igualdad rige únicamente en el interior de una misma empresa o si se extiende al conjunto de la rama económica de que se trate, en particular cuando los sueldos y salarios están regidos por un convenio colectivo de trabajo.

48. Aunque la introducción del artículo 4, 2) de la Constitución data de 1981, y a pesar de que la igualdad salarial sea un principio directamente aplicable, su realización en la práctica dista mucho de ser completa, sobre todo en el caso de las empresas del sector privado. Se observa, además, que las mujeres son mayoritarias en los empleos menos remunerados. Según la Encuesta suiza sobre la población activa, las mujeres ganan, por término medio, el 75 por ciento de la remuneración masculina. La encuesta no aporta, sin embargo, indicaciones suficientes para determinar en qué medida esa disparidad de remuneración se debe a una discriminación salarial, o a diferencias objetivas entre el empleo femenino y el masculino o salariales entre sectores económicos (véase el capítulo referente al artículo 7).

49. Entre otros factores de desigualdad en relación con el trabajo, cabe mencionar los sistemas de subsidios familiares y de previsión profesional que, concebidos para personas que trabajan en régimen de plena dedicación, penalizan a las personas (la mayoría de ellas, mujeres) que tienen una actividad laboral de tiempo parcial. Por último, son casi exclusivamente las mujeres las que corren el riesgo de acoso sexual en el lugar de trabajo 11/.

9/ ATF, 106, Ib, 190; 109, Ib, 88.

10/ ATF, 117, Ia, 262; 117, Ia, 270; ZBl 90/1989, pág. 203 y ZBl 84/1983, pág. 277.

11/ Según una encuesta realizada en el cantón de Ginebra, el 59 por ciento de las mujeres interrogadas aseguran haber tenido este problema en los dos años anteriores. Esa proporción es claramente superior en el caso de las mujeres cuya condición laboral es precaria (formación insuficiente, salario bajo, extranjeras con un permiso de estancia de corta duración o estacional, trabajadoras clandestinas).

50. Consciente de la amplitud y de la importancia de la tarea que le queda por realizar en lo que respecta a la igualdad de los sexos en el trabajo, el Consejo Federal hizo público, el 24 de febrero de 1993, un mensaje relativo a una Ley Federal sobre la igualdad entre hombres y mujeres, que adoptó el Parlamento el 24 de marzo de 1995, para su entrada en vigor el 1º de julio de 1996. Su principal objetivo es facilitar el respeto del derecho a una remuneración igual, garantizado por la última frase del artículo 4, 2) de la Constitución y, de forma más general, promover la igualdad entre los dos sexos en materia laboral.

51. Las principales innovaciones de la Ley son las siguientes:

- a) prohibición de toda discriminación en el empleo por razón del sexo;
- b) atenuación de la carga de la prueba: cuando la acusación de discriminación de una trabajadora resulta probable, incumbe al empleador demostrar que es infundada;
- c) derecho de acción y de recurso de los sindicatos y de las organizaciones que abogan por la igualdad entre los hombres y las mujeres;
- d) reforzamiento de la protección contra el acoso sexual;
- e) posibilidad de conseguir la anulación de eventuales despidos de represalia;
- f) obligación para los cantones competentes en la materia de establecer un procedimiento de conciliación.

52. Se estipulan también en la Ley ayudas financieras, con objeto de promover la organización de programas de acción (en el sector de la formación profesional, por ejemplo) por organizaciones públicas o privadas, en favor de la igualdad entre hombres y mujeres.

53. La lucha contra el acoso sexual merece un lugar aparte en la acción que el Estado ha de emprender para promover la igualdad de los sexos en materia laboral. En efecto, se trata tal vez de la forma más grave de discriminación por razón del sexo en el lugar de trabajo. Las mujeres están tanto más expuestas por cuanto sus condiciones de empleo son precarias y tienen, por consiguiente, pocas posibilidades de defenderse sin riesgo de represalias. De ahí que la Ley sobre la igualdad haga responsable no sólo al autor de esos actos (ya lo es penalmente, en virtud del artículo 187 y siguientes del Código Penal), sino también al empleador cuando, habida cuenta de las circunstancias, no parezca haber adoptado las medidas que cabía razonablemente esperar de él para prevenir o poner término al acoso sexual.

54. Será necesario, a todas luces, adoptar nuevas medidas en otros sectores, como el de la política social, el de la política familiar o el de la formación. Tales medidas incumben no sólo a la Confederación, sino también a los cantones y a los propios interlocutores sociales.

B. Medidas prácticas y datos cifrados 12/

Oficinas para la igualdad 13/

55. Con objeto de promover la igualdad entre hombres y mujeres se han creado "oficinas para la igualdad". Hay en la actualidad una en el plano federal, así como en 14 cantones y cuatro municipios. Últimamente, debido a dificultades financieras de los cantones, se han cerrado algunas (Zug, Neuchâtel) y se han readaptado otras. A modo de ejemplo, cabe resumir como sigue las actividades de la Oficina Federal para la Igualdad entre Hombres y Mujeres: la Oficina se encarga de promover la igualdad entre los sexos en todos los sectores de la vida en sociedad. Se afana por la eliminación de todas las formas de discriminación que afectan a la mujer y prepara decisiones y medidas con objeto de promover y asegurar la igualdad. Colabora con los organismos cantonales, municipales o no gubernamentales que actúan en ese sector. Aconseja tanto a las autoridades como a los individuos, y prepara y apoya acciones de promoción de la igualdad entre los sexos. Se encarga, por último, de informar a la opinión pública sobre cuestiones de igualdad, así como periódicamente sobre sus actividades, sobre la realización del programa legislativo para la igualdad entre hombres y mujeres y sobre la situación real y los progresos logrados. Colabora con tal fin en la preparación de los informes y memorias que presenta Suiza a los órganos de supervisión de la aplicación de las convenciones y convenios sobre derechos humanos. Actualmente, la Oficina Federal para la Igualdad, que depende del Departamento Federal del Interior, emplea a cinco colaboradoras, cuatro de ellas en régimen de dedicación parcial.

Representación de las mujeres en la vida política y en el servicio público

56. Como resultado de las elecciones de 1995, 41 mujeres (es decir, un 20,5 por ciento, en comparación con un 17,5 por ciento en 1991) ocupan un escaño en el Consejo Nacional, mientras que en el Consejo de los Estados su número es de seis (esto es, un 13,6 por ciento, en comparación con un 8,7 por ciento en 1991). El 1º de enero de 1995, el 21,3 por ciento de los parlamentarios cantonales eran mujeres, y en tres parlamentos cantonales había más de un 30 por ciento de mujeres (Ginebra, Solothurn y Argovia). Uno de los siete miembros del Consejo Federal suizo es una mujer (desde el 1º de abril de 1993 y por segunda vez). En el plano cantonal, en 14 órganos ejecutivos de 26 hay una mujer, al paso que son dos en los de los cantones de Berna, Appenzell Rhodes Exterior y San Gall. La situación en la administración municipal es muy variada, pero, globalmente, el porcentaje de mujeres es mayor en los municipios urbanos que en los rurales. El Tribunal Federal tiene tres mujeres entre sus 30 magistrados, una entre los quince magistrados suplentes y dos entre los jueces suplentes extraordinarios. Por último, hay tres mujeres

12/ La mayoría de las cifras aquí reproducidas figuran en el mensaje del Consejo Federal referente a la Ley Federal sobre la igualdad entre hombres y mujeres, del 24 de febrero de 1993 (adjunto). Véase asimismo *Vers l'égalité?, aperçu statistique de la situation des femmes et des hommes en Suisse*, Office fédéral de la statistique, Berna, 1993 (adjunto).

13/ Véanse las memorias presentadas por Suiza, relativas al cumplimiento de los convenios núms. 100 y 111 de la OIT.

entre los nueve magistrados y los nueve magistrados suplentes del Tribunal Federal de Seguros. Procede mencionar a este respecto la iniciativa popular "Por una representación equitativa de las mujeres en las autoridades federales" (iniciativa del 3 de marzo).

57. El 18 de diciembre de 1991, el Consejo Federal promulgó unas directrices relativas a la promoción de la representación femenina en la administración federal. De conformidad con esas directrices, cuando se saque a concurso un puesto de trabajo, deberá darse preferencia a las mujeres, siempre que haya igualdad de calificaciones, mientras aquéllas estén insuficientemente representadas en la administración. Algunos cantones han promulgado ya normas análogas.

Formación

58. El número de mujeres representadas en las escuelas superiores decrece a medida que se eleva el nivel de formación: así por ejemplo, mientras que un número casi igual de jóvenes de uno y otro sexo obtienen un título de bachiller, tan sólo tres cátedras universitarias, de un total de casi 100, están ocupadas por mujeres.

59. En el año escolar de 1993/1994, el 40,7 por ciento de los alumnos de escuelas superiores suizas eran de sexo femenino. Hasta la fecha, las universidades de Ginebra y de Lausana, con un 54,3 por ciento y un 50,1 por ciento, respectivamente, de alumnas son las únicas con mayoría femenina. Las mujeres están bien representadas en las ciencias humanas y sociales y son mayoritarias en las siguientes disciplinas: filosofía, lenguas y literatura (64,9 por ciento), ciencias sociales y deporte (62,9 por ciento) y ciencias históricas (51,6 por ciento). Suponen el 42,7 por ciento de los estudiantes de derecho y el 48,5 por ciento de los de medicina. En el sector de las ciencias exactas, con excepción de la arquitectura y de las ciencias de la tierra, es donde las mujeres están muy poco representadas.

60. El número de mujeres que han recibido una formación profesional ha aumentado en un 3 por ciento en el curso de los diez años últimos. En el año escolar de 1993/1994, las mujeres eran el 41,2 por ciento de la matrícula en las escuelas profesionales, en comparación con un 38,9 por ciento en 1980/1981. En el mismo período, las estadísticas ponen de manifiesto una lenta pero constante progresión del número de mujeres que ejercen profesiones y oficios calificados de "masculinos". Así por ejemplo, en la industria y la artesanía constitúan el 9,1 por ciento de la mano de obra, en comparación con un 6,6 por ciento diez años antes; el 23,9 por ciento, en comparación con un 19,3 por ciento, en las profesiones técnicas; y un 17 por ciento, en comparación con un 9,7 por ciento, en las profesiones jurídicas y relacionadas con el mantenimiento del orden público. La progresión más espectacular es la observada en el sector de los transportes, donde las mujeres han pasado del 32,7 por ciento al 47,7 por ciento de la totalidad de los trabajadores de este sector.

Participación de las mujeres en la vida profesional

61. Alrededor del 54 por ciento de las mujeres de más de 15 años se dedican a una actividad lucrativa al menos una hora por semana; en el caso de los hombres, esa proporción es del 76 por ciento. Los porcentajes de personas activas de uno

y otro sexo son comparables en el caso de los jóvenes de 14 a 24 años, el 60 por ciento de los cuales tienen una actividad lucrativa. En cambio, entre 25 y 54 años sólo el 72 por ciento de las mujeres, en comparación con un 95 por ciento de los hombres, son personas activas que tienen un empleo.

Modalidades de empleo

62. El 84 por ciento de las personas que tienen una actividad profesional en régimen de dedicación parcial son mujeres. De hecho, el trabajo de plena dedicación no es la norma más que en el caso de las mujeres jóvenes sin hijos. Existe una relación evidente entre el tiempo de trabajo y la situación familiar. La mayoría de las mujeres tienen una actividad lucrativa de plena dedicación cuando no tienen niños menores de 14 años. El trabajo de tiempo parcial es, por consiguiente, una especificidad del trabajo femenino, fuertemente vinculada a la existencia de niños menores de 14 años. Ahora bien, aunque cabe considerar que el trabajo de tiempo parcial es una solución positiva para la mujer, en la medida en que le permite conciliar una actividad lucrativa con una vida familiar, es también un obstáculo considerable para la consecución de una auténtica igualdad entre hombres y mujeres. Por ejemplo, esa forma de trabajo tiene repercusiones negativas en las prestaciones de los sistemas de seguridad social, y no garantiza con frecuencia ingresos suficientes para que las mujeres puedan subvenir de forma autónoma a su existencia; puede acarrear, además, la perpetuación de la distribución tradicional de funciones entre los sexos. Procede tener en cuenta los factores antedichos para llevar a la práctica una política destinada a garantizar la igualdad.

Situación profesional

63. Los hombres y las mujeres no ocupan los mismos tipos de empleo, en lo que se refiere al oficio o la profesión que ejercen, a la especialidad o al puesto que ocupan en la jerarquía profesional. Esas diferencias ponen de manifiesto cierta segregación en función del sexo, en el mercado de trabajo: más del 90 por ciento de las personas de un sexo ocupan más de la mitad de los oficios y profesiones repertoriados, pero solamente en el 10 por ciento de ellas hay más de un 90 por ciento de mujeres.

64. Las mujeres predominan claramente en los servicios de sanidad y de educación y en los demás servicios, en la restauración y en la venta al detalle. En cambio, están muy poco representadas en la industria, la artesanía, la construcción y los seguros. En ciertas profesiones no hay apenas hombres (teclistas de computadora, auxiliares de farmacia, personal de enfermería diplomado, personal de los jardines de la infancia, etc.). Se observa que las profesiones y oficios en los que las mujeres están muy representadas reflejan, por lo general, la función que tradicionalmente se les atribuye en la sociedad, y con frecuencia están peor retribuidos que los típicamente masculinos.

65. En lo que se refiere a la jerarquía de la posición profesional, se constata que una tercera parte, aproximadamente, del personal independiente o asalariado que ocupa funciones directivas es de sexo femenino. En cuanto a los miembros de la dirección, las mujeres sólo suponen una quinta parte del total. La proporción de mujeres que son jefes de empresa o directoras generales es del

1,5 por ciento, al paso que ocupan el 17 por ciento de los puestos en los niveles directivos superiores 14/.

IV. ARTÍCULO 4: LIMITACIONES AL EJERCICIO DE LOS DERECHOS

66. Aunque no lo precise el texto de la Constitución Federal, se admite en Suiza que los derechos fundamentales no son absolutos, sino que pueden someterse a restricciones. Según la jurisprudencia del Tribunal Federal, los derechos fundamentales que garantiza la Constitución pueden restringirse si se dan estas cuatro condiciones:

- a) la restricción debe tener una base legal,
- b) debe estar justificada por un interés público predominante,
- c) debe ceñirse al principio de la proporcionalidad y a los demás principios liberales,
- d) debe respetar la esencia del derecho fundamental, su "núcleo intangible", y no vaciarlo de su sustancia.

67. Salvo excepción, en particular la cláusula general de policía, toda restricción debe tener una base legal formal, que ha de ser tanto más clara cuanto más grave sea la violación del derecho fundamental. En materia de libertad económica, la Constitución fija la forma de ley o de decreto federal, sometidos a la votación del pueblo 15/. No obstante, pese a la doctrina actual, esa exigencia de la base legal formal no es tan absoluta como parece, ya que se refiere únicamente al legislador federal y no excluya totalmente una delegación legislativa.

68. No nos consta que haya en Suiza una definición exhaustiva del concepto de interés público, el cual comprende, cuando menos, los llamados "valores de policía", a saber, el orden público, la seguridad pública, la salud pública y la tranquilidad pública, así como la buena fe en los negocios, con miras a la justificación de ciertas restricciones de la libertad económica 16/. Según las libertades, el interés público puede abarcar igualmente otros valores, sociales o culturales, históricos, científicos, de protección del medio ambiente, de ordenación del territorio o de economía de energía. El interés público se refiere también a los derechos fundamentales de los demás. En efecto, el legislador puede limitar un derecho fundamental para proteger otro. Por último, el interés público puede cambiar con el tiempo y en el espacio. Así por ejemplo, una medida restrictiva puede haber estado justificada en el siglo XIX, y no

14/ «Studie "Schweizer Kadergehälter 1992"», en *Schweizer Handels Zeitung*, del 3 de septiembre de 1992, núm. 36.

15/ Véase el artículo 32, 1) de la Constitución.

16/ Fórmula estereotipada de la jurisprudencia: véase ATF, 116, Ia, 355, 356; 118, Ia, 175, 177; 119, Ia, 41, 43.

estarla ya hoy 17/, o puede resultar aceptable en un pueblo, y no en una ciudad 18/.

69. El principio de la proporcionalidad exige "por un lado, que el medio utilizado sea adecuado para alcanzar la finalidad de interés público que se persigue y, por otro, que haya una relación razonable entre el resultado previsto y las restricciones de la libertad que exija" 19/. Según la doctrina y la jurisprudencia recientes, el principio de la proporcionalidad entraña estos tres subprincipios 20/:

a) **Idoneidad**: la restricción debe servir para alcanzar la finalidad de interés público que se persigue, y no para eludirla;

b) **Carácter indispensable**: considerada en sus aspectos material, espacial, temporal y personal, la restricción no debe tener un rigor mayor que el necesario para alcanzar la finalidad que se persigue. Cuando haya varios medios posibles para ello, habrá que escoger el que menos perjudique los intereses de personas privadas;

c) **Proporcionalidad stricto sensu**: la restricción, adecuada e indispensable, debe guardar una relación razonable con la finalidad que se quiere alcanzar. Dicho de otro modo, en tal caso la finalidad de interés público pesa más que la restricción de la libertad.

70. En cuanto a los demás principios liberales, sin entrar en detalles se trata de los siguientes: buena fe, no retroactividad e igualdad.

71. Una medida legal, justificada y proporcionada, puede constituir, sin embargo, una violación anticonstitucional de un derecho fundamental cuando le afecte en su esencia (núcleo intangible). Aunque el legislador está facultado para promulgar reglas que restrinjan las libertades fundamentales, su competencia viene limitada por el núcleo intangible de esos derechos, cuya garantía vulneraría caso de tomar medidas que los vaciaran de su sustancia. También el juez está ligado por la garantía del núcleo intangible. En efecto, si ha constatado una infracción de esa garantía no podrá determinar ya si se reúnen las condiciones que puedan justificar semejante restricción, sino que deberá declararla ilícita, sin más. El Tribunal Federal admite actualmente que todos los derechos fundamentales tienen un núcleo intangible 21/. Pero hasta la fecha no ha precisado el núcleo intangible de cada uno de ellos 22/.

17/ Véase ATF, 108, Ia, 41, 45 y 46.

18/ Véase ATF, 106, Ia, 267, 271 y 272,

19/ Véase ATF, 97, Ia, 508, cons. 5 c.

20/ Véase ATF, 117, Ia, 483; 119, Ia, 353.

21/ Véase ATF, Ia, 418; 104, Ia, 487; 105, Ia, 140.

22/ Véase J. P. Müller, en *Commentaire de la Constitution fédérale, Introduction aux droits fondamentaux*, núm. 180 y sigs.

72. En principio, deben anularse, o no aplicarse, las restricciones de los derechos fundamentales que no cumplan las cuatro condiciones antes citadas. Si acarrean un perjuicio a personas privadas, implican una responsabilidad de la colectividad pública (por haberse cometido un acto ilícito). Las restricciones que satisfacen las cuatro condiciones son aceptables. Algunas de ellas pueden traer consigo una responsabilidad de la colectividad (por haberse cometido un acto ilícito). Tal es el caso de las expropiaciones 23/.

V. ARTÍCULO 5: PROHIBICIÓN DEL ABUSO DE DERECHO Y RESERVA DEL DERECHO MÁS FAVORABLE

73. La prohibición del abuso de derecho es una cláusula interpretativa, que concuerda con el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como con el artículo 17 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Prohíbe el abuso en el ejercicio de los derechos reconocidos por el Pacto, ya sea por una persona privada o bien por una autoridad pública. En el ordenamiento jurídico suizo, se trata de un principio general, enunciado, por ejemplo, en el artículo 2 del Código Civil, que los tribunales tienen en cuenta cuando han de pronunciarse sobre unas pretensiones que tienden a oponer unos derechos a otros, para impedir que se concreten en la práctica.

74. En Suiza, el silencio de un tratado no surte ningún efecto a contrario sobre las disposiciones expresas de los convenios internacionales o de la legislación. De la jurisprudencia del Tribunal Federal relativa al CEDH se desprende que éste sólo tiene un alcance propio cuando protege un derecho mejor que el ordenamiento jurídico interno. En semejante caso, no se le puede oponer la legislación interna, menos favorable. Este principio rige también en el caso de las disposiciones del Pacto, en la medida en que son directamente aplicables.

VI. ARTÍCULO 6: DERECHO AL TRABAJO

A. Principales instrumentos aplicables

75. Los principales instrumentos aplicables son los siguientes:

a) Instrumentos internacionales:

Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), de la OIT, ratificado en 1962

Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988, (núm. 168), de la OIT, ratificado en 1990

b) Instrumentos nacionales:

Constitución Federal (artículos 34 *ter* y 34 *novies*)

23/ Véase el art. 22 *ter*, 3) de la Constitución.

Ley Federal sobre el trabajo en la industria, la artesanía y el comercio (Ley sobre el trabajo), del 13 de marzo de 1964

Ley sobre la formación profesional, del 19 de abril de 1978

Ley Federal sobre el servicio del empleo y la contratación de servicios, del 6 de octubre de 1989

Ley Federal sobre el seguro de desempleo obligatorio y la indemnización en los casos de insolvencia (LACI), del 25 de junio de 1982

Ordenanza que limita el número de extranjeros, del 6 de octubre de 1986.

B. Consideraciones generales

76. El ordenamiento jurídico suizo no garantiza el derecho al trabajo propiamente dicho. Tres iniciativas que abogaban por la inclusión de ese derecho en la Constitución fueron rechazadas por el pueblo, en 1894, 1946 y 1947, entre ellas la referente a la "reforma económica y los derechos laborales" (1943), que apuntaba en particular a garantizar "el derecho al trabajo y a una justa remuneración del mismo". Esta iniciativa fue rechazada por una muy amplia mayoría. Se garantiza, en cambio, ese derecho en ciertas constituciones cantonales, en especial como objetivo de la política social 24/.

77. Aunque la Constitución no sanciona el derecho al trabajo, hay en ella algunas disposiciones que consagran el carácter social del Estado Federal. Así por ejemplo, el acrecentamiento de la prosperidad común es uno de los objetivos de la Confederación (artículo 2 de la Constitución). Su artículo 31 bis, en particular, impone a la Confederación el deber de velar por el bienestar general y por la seguridad económica de los ciudadanos, y de tomar medidas encaminadas a garantizar el equilibrio de la evolución coyuntural (artículo 31 quinque). Se reconoce en esa disposición que una de las misiones del Estado es luchar contra el desempleo y facilitar el pleno empleo.

78. El objetivo principal de la política económica suiza es mantener unas condiciones globales que sean propicias para las empresas y que estimulen la creación de puestos de trabajo productivos. Se puede alcanzar tal objetivo adaptando a las necesidades presentes la multiplicidad de normas estatales que influyen en el estado del mercado. Con tal fin, el programa de revitalización decidido por el Consejo Federal en 1993 entraña, entre otras cosas, la liberalización del acceso a los contratos públicos, el reforzamiento de la ley sobre los carteles y una liberalización progresiva de las normas aplicables a los extranjeros. Se propone asimismo suprimir el trámite de la autorización estatal y contribuir al enriquecimiento de los conocimientos mediante la creación de escuelas superiores especializadas. Las negociaciones bilaterales

24/ Constitución del cantón de Solothurn, art. 22, d) (objetivos sociales); Constitución del cantón de Basilea-Campo, párrafo 17, b) y c); Constitución del cantón del Jura, art. 19 (derecho al trabajo); Constitución del cantón de Berna, art. 30, a) (objetivos sociales).

con la Unión Europea y la ratificación de los acuerdos del GATT/OMC han de permitir igualmente mejorar el acceso a los mercados internacionales, aumentando con ello la fuerza de atracción de la plaza económica suiza.

79. También los cantones han desplegado grandes esfuerzos en materia de política económica. Cabe mencionar, por último, la política regional, que apunta a repartir equitativamente el desarrollo económico entre las diferentes regiones. La base de la política regional es la Ley Federal sobre la ayuda en materia de inversiones en las regiones de montaña, del 28 de junio de 1974, cuyo elemento esencial es la prestación de ayuda para el desarrollo de la infraestructura, en particular de la básica. Para tener derecho a esa ayuda, los municipios deben agruparse en regiones y formular un programa de desarrollo. En Suiza hay actualmente 54 regiones de montaña, definidas con arreglo a dicha Ley y reconocidas por la Confederación. Desde su establecimiento, la ayuda a las inversiones ha permitido prestar apoyo a más de 5 000 proyectos de infraestructura en esas 54 regiones. Gracias a la Ley Federal sobre la ayuda en materia de inversiones en las regiones de montaña, ha sido igualmente posible mejorar las condiciones de vida de la población, contribuyendo con ello a frenar la despoblación de dichas regiones. Se va a proceder en breve a la revisión de la Ley susodicha.

80. Entre los demás instrumentos de la política regional, cabe citar el Decreto Federal del 17 de junio de 1994, que establece una ayuda financiera a las regiones cuya economía corre peligro, y que va destinada principalmente a las especialmente afectadas por el desempleo y la supresión de puestos de trabajo. La Confederación ha emprendido también un programa de ayuda a las zonas rurales, "Regio plus". En relación con las grandes regiones, se ha comprometido asimismo a participar en la cooperación transfronteriza, con arreglo a la iniciativa comunitaria Interreg II.

C. La situación del mercado de trabajo

81. En Suiza, el mercado de trabajo se ha caracterizado largo tiempo por una situación de pleno empleo. Pero en 1990 la economía suiza entró en una recesión que, a diferencia de las crisis anteriores (1974-1976 y 1981-1982), ha ido unida a un fuerte aumento del desempleo. La tasa de desempleo pasó, por ejemplo, de un 0,5 por ciento en 1989 a un 2,5 por ciento en 1992, hasta llegar a ser de un 4,7 por ciento en 1994 (171 000 desempleados). Entre 1990 y 1994, el número de personas activas con un empleo menguó en 250 000. Desde el segundo semestre de 1993, se observa en la economía suiza una ligera mejoría del empleo, que se concreta en una disminución tanto de las nuevas inscripciones en el desempleo como del desempleo parcial. Se prevé que seguirá mejorando la situación, con una tasa de desempleo prevista del 4 por ciento en 1995.

82. En el cuadro 1 pueden verse las principales características del desempleo en Suiza. Afecta más a la Suiza romanda y el Tesino que a la Suiza alemana. La tasa de desempleo de los extranjeros es más del doble que la de los suizos. Explica esta diferencia, por un lado, un aumento de la oferta de mano de obra extranjera mayor que en el caso de la suiza (110 000 y 45 000 trabajadores más, respectivamente, entre 1990 y 1993). Por otro, los extranjeros son a menudo trabajadores poco calificados, esto es, los primeros en quedarse desempleados (el 39 por ciento, más o menos, de los desempleados carecen de calificación).

83. La tasa de desempleo de las mujeres es ligeramente superior a la de los hombres, pero la diferencia propende a menguar. La estabilidad relativa del número de mujeres activas con un empleo se deriva del crecimiento de los empleos de tiempo parcial, que les corresponden sobre todo a ellas. La tasa de desempleo de los jóvenes, que había aumentado más deprisa, encaja en las proporciones de la tasa de desempleo global. Además, la duración del desempleo de los jóvenes es inferior al promedio, mientras que su tasa de salida del desempleo es más alta.

84. El desempleo ha progresado en todos los sectores de actividad, pero de un modo más desproporcionado en la industria y en el ramo de la construcción, y también en el comercio y en el sector de los servicios consultivos.

85. Ha aumentado mucho la proporción de quienes están desempleados desde hace más de un año: de un 4,4 por ciento del desempleo total en 1991 a un 25,4 por ciento en el primer trimestre de 1994. Algunos de ellos han agotado su derecho a percibir prestaciones. Según la Encuesta suiza sobre la población activa, efectuada por la Oficina Federal de Estadística, el número máximo de desempleados en tal situación es de unos 50 000 desde 1991. En 1994, el 30 por ciento de ellos estaban inscritos en una oficina de trabajo, un 20 por ciento habían encontrado trabajo, y el 50 por ciento restante se repartía como sigue: los que habían vuelto a tener una actividad lucrativa, los que seguían buscando trabajo sin recurrir a los servicios de una oficina de empleo y los que se habían retirado del mercado de trabajo y renunciado a tener de nuevo un empleo; otros habían emprendido una nueva formación o perfeccionamiento profesional. En ciertos cantones, la protección social de los desempleados que han dejado de percibir una prestación se rige por las leyes cantonales de ayuda a los desempleados. Cabe señalar que los cantones de Tesino y de Ginebra han creado un ingreso mínimo de ayuda a esos desempleados 25/. Procede, por último, destacar que el hecho de perder el derecho a las prestaciones de desempleo es un factor de exclusión y acarrea un traspaso de responsabilidad, en lo que se refiere a los desempleados, de los órganos competentes en materia laboral a los que se ocupan de los asuntos sociales, así como de la Confederación a los cantones y a los municipios.

D. Medidas de fomento del empleo

86. Sobre este punto, véanse también las memorias presentadas a los órganos de la OIT, relativas al cumplimiento del Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168).

1. Medidas activas, encaminadas a facilitar la reinserción de los desempleados

87. La Ley de 1982 sobre el seguro de desempleo (LACI) fomenta el perfeccionamiento y la inserción profesionales de quienes son de difícil colocación, para mejorar su aptitud al respecto. En este sentido, las medidas relativas al mercado de trabajo constituyen uno de los elementos capitales de la política laboral, reforzada aún más en la segunda revisión de la LACI, del 23 de junio de 1995. Esas diferentes medidas apuntan a facilitar una reinserción rápida de los desempleados en la vida activa.

25/ Véase más adelante el capítulo referente al artículo 11.

Cuadro 1Nivel y estructura del desempleo entre 1990 y el primer trimestre de 1994

	1990		1991		1992		1993		1994 (1º trimestre)	
	Número	Tasa	Número	Tasa	Número	Tasa	Número	Tasa	Número	Tasa
Total	18 133	0,5	39 222	1,1	92 308	2,5	163 135	4,5	185 895	5,1
Según la región										
Suiza alemánica	8 365	0,3	18 889	0,7	51 565	2,0	96 959	3,7	109 466	4,2
Suiza romanda y Tesino	9 768	1,0	20 333	2,0	40 743	4,0	66 176	6,5	76 429	7,6
Según el sexo										
Mujeres	8 306	0,6	16 507	1,2	37 591	2,7	66 571	4,7	75 845	5,4
Hombres	9 827	0,4	22 715	1,0	54 717	2,5	96 564	4,4	110 050	5,0
Según la nacionalidad										
Suizos	10 525	0,4	22 370	0,8	55 636	2,0	99 631	3,5	111 780	4,0
Extranjeros	7 608	0,9	16 852	2,1	36 672	4,5	63 504	7,8	74 115	9,1
Según la edad										
De 15 a 24 años	2 887	0,4	7 377	1,1	19 883	3,0	32 098	4,8	32 533	4,9
De 25 a 49 años	11 676	0,5	25 613	1,2	58 480	2,7	103 459	4,8	118 642	5,5
De 50 ó más años	3 570	0,5	6 232	0,8	13 945	1,8	27 578	3,5	34 720	4,4
Según la rama de actividad										
Agricultura	159	0,1	317	0,2	827	0,4	1 522	0,8	2 024	1,1
Energía	26	0,1	83	0,3	234	0,9	448	1,8	560	2,3
Artes y oficios, industria	4 371	0,5	10 408	1,2	24 623	3,0	40 916	5,1	44 773	5,8
Construcción	1 331	0,4	3 510	1,1	9 504	3,0	17 441	5,8	20 747	7,1
Comercio, restauración y reparaciones	5 313	0,6	10 604	1,3	24 154	3,0	42 437	5,5	49 336	6,5
Transporte y comunicaciones	558	0,3	1 288	0,6	3 089	1,4	5 183	2,4	5 845	2,8
Bancos, seguros y servs. cons.	2 452	0,6	6 068	1,4	13 370	3,1	20 970	4,9	22 605	5,3
Otros servicios	2 866	0,6	4 986	0,9	11 624	2,2	18 827	3,6	22 035	4,2
Administración pública	523	0,4	918	0,7	2 321	1,7	3 784	2,8	4 428	3,3
No especificadas	534	--	1 042	--	2 562	--	11 607	--	13 542	--
Total	18 333	0,5	3 922	1,1	92 308	4,8	163 135	4,8	185 895	5,6
Según la duración										
De 0 a 6 meses	13 860	76,4	30 245	77,1	60 633	52,3	85 346	52,3	85 628	46,1
De 7 a 12 meses	3 085	17,0	7 255	18,5	23 636	30,0	48 939	30,0	53 030	28,5
Más de un año	1 188	6,6	1 722	4,4	8 039	17,7	28 850	17,7	47 237	25,4
Según la función										
Especialistas	8 038	44,3	17 147	43,7	43 764	49,1	80 132	49,1	91 355	49,1
Auxiliares	8 625	47,6	18 761	47,8	39 170	39,4	64 327	39,4	72 080	38,8
Aprendices/estudiantes	443	2,4	1 173	3,0	4 449	6,1	9 936	6,1	12 294	6,6
Otros	12 027	5,7	2 141	5,5	4 925	5,4	8 740	5,4	10 166	5,5

Fuente: *Etudes économiques de l'OCDE, Suisse 1994.*

a) Cursos (artículos 59 a 64 de la LACI)

88. Entre otras medidas de perfeccionamiento profesional, de reintegración profesional o de reconversión, los asegurados de difícil colocación tienen la posibilidad de asistir a cursos privativos de un oficio o profesión, o especializados o centrados en la personalidad, con objeto de ampliar sus conocimientos y de mejorar con ello sus oportunidades en el mercado de trabajo. El fondo del seguro de desempleo reembolsa los gastos indispensables que acarrean la asistencia a los cursos y los materiales didácticos, así como el transporte entre el domicilio y la escuela y, eventualmente, los gastos de mantenimiento y de alojamiento en la misma. De la experiencia al respecto se desprenden ciertos principios: el curso no debe durar más de un año; puede ser de día o nocturno, en régimen de plena dedicación o de unas horas por semana; en principio, debe dispensarse en Suiza; no cabe fijar un tope a los gastos de asistencia a los cursos, que deben ser, no obstante, proporcionales al objetivo fijado y, si hay un curso equivalente más barato, habrá que optar por el mismo; por último, queda excluida la formación básica, al igual que un perfeccionamiento de carácter meramente general.

89. Estos cursos tienen gran importancia, por cuanto casi el 39 por ciento de los desempleados son poco calificados. En 1994 asistieron a ellos 45 000 solicitantes de empleo, en comparación con 38 000 en 1993.

b) Prestaciones de iniciación al trabajo (artículos 65 a 67 de la LACI)

90. Estas prestaciones van destinadas a los desempleados de difícil colocación por su edad, por una deficiencia física o mental o por malos antecedentes profesionales. Se trata de incitar a los empleadores a contratar a unos desempleados cuyo perfil de calificación no corresponde exactamente a las exigencias del puesto de trabajo vacante y que deben formarse en la propia empresa. Mientras dura la fase de iniciación, el seguro de desempleo cubre la diferencia entre el salario efectivo y el normal durante seis o más meses; doce en ciertos casos excepcionales (desempleados de edad). Se conceden esas prestaciones al asegurado que reúne las condiciones de cotización, o que está exento de ellas, cuando el salario ofrecido corresponde, como mínimo, al trabajo realizado y cuando el asegurado puede esperar que se le contrate después de ese período de iniciación.

91. El número de desempleados que perciben tales subsidios pasó de 1 700 en 1993 a 3 200 en 1994.

c) Programas de ocupación (artículos 72 a 74 de la LACI)

92. Los programas de ocupación temporal van destinados esencialmente a los desempleados que llevan cierto tiempo buscando un empleo, y les ofrecen la posibilidad de trabajar, con lo que no pierden su competencia profesional y social, ni su confianza en ellos mismos. Se proponen estos programas en los sectores administrativo, técnico y artesanal, así como en instituciones de carácter no lucrativo.

93. En 1994, los programas de ocupación proporcionaron un empleo temporal a 13 000 desempleados.

d) Empleo fuera de la región de domicilio (artículos 68 a 71 de la LACI)

94. El seguro de desempleo incita a los desempleados que no han encontrado trabajo en su región de domicilio a aceptar un empleo fuera de ella. Ayuda en tal caso al asegurado a sufragar los gastos de transporte diarios o de alojamiento y subsistencia, si no vuelve a su casa más que los fines de semana. Para tener derecho a estas prestaciones el trabajador debe reunir las condiciones de cotización, o estar exento de ellas, y sufrir un perjuicio económico a causa del nuevo empleo.

e) Períodos de prácticas en una empresa

95. No se prevén estos períodos de prácticas en la Ley sobre el seguro de desempleo, pero sí en un proyecto experimental, destinado especialmente a los jóvenes que han terminado su aprendizaje. Duran como máximo seis meses, y pueden llevarse a cabo en un organismo de la administración o en empresas privadas. Desde el otoño de 1993, se beneficiaron de ellos 3 500 jóvenes. Los resultados del proyecto son muy positivos. La LACI revisada le da una base legal.

f) Medidas activas al amparo de la segunda revisión de la LACI (véase más adelante el capítulo referente al artículo 9)

96. La segunda revisión de la LACI, del 23 de junio de 1995, ha acentuado la importancia de las medidas activas de reinserción de los desempleados, por cuanto no hace ya hincapié en una garantía de los ingresos de los desempleados, sino en su reinserción por medio de la participación en unas iniciativas activas. A las ya adoptadas y antes descritas se suman ahora unos subsidios de formación y otras medidas que apuntan a fomentar las actividades por cuenta propia y la jubilación por adelantado. La LACI revisada liga el derecho a las prestaciones a una participación en actividades de reinserción. Con ello, las prestaciones "normales" se reducirán a 150 diarias, y sólo se facilitarán prestaciones complementarias "especiales" si el asegurado participa en iniciativas activas, ya se trate de programas de perfeccionamiento o bien de reconversión o de una ocupación. Incumbirá a los cantones organizar tales programas. En los próximos informes periódicos se dará una información más completa a propósito de la nueva Ley sobre el seguro de desempleo.

Cuadro 2

Medidas activas (LACI) y número de beneficiarios y de participantes, de 1990 a 1994

Beneficiarios y participantes	1990	1991	1992	1993	1994
Beneficiarios de prestaciones diarias por la asistencia a un curso	4 800	9 300	31 000	38 500	45 000
Participantes en cursos colectivos	350	300	4 500	--	--
Participantes en programas de ocupación	1 350	1 600	3 200	9 000	13 000
Personas iniciadas a un nuevo trabajo	340	470	1 100	1 770	3 200
Total	6 840	11 670	39 800	49 270	61 200

Fuente: OFIAMT.

2. Reforma del servicio público del empleo

97. En Suiza, los servicios del empleo pueden ser públicos o privados, ya que no hay un monopolio estatal al respecto. La dualidad implica una complementariedad y una cooperación entre los dos sistemas, teniendo, no obstante, la primacía los servicios privados.

98. En Suiza hay unas 2 000 empresas de colocación, que han de conseguir una autorización (cantonal o federal) para poder ejercer sus actividades, las cuales consisten principalmente en poner en contacto a empleadores y trabajadores, para que puedan establecer contratos de trabajo. Hay una oficina de colocación por cada 1 800 personas, más o menos. Las empresas privadas de colocación tienen una actividad más intensa que los servicios públicos, y en 1991 aquéllas llevaron a cabo el cuádruple de operaciones de colocación que éstos.

99. El servicio público del empleo comprende 26 oficinas cantonales de trabajo y 3 000 oficinas municipales encargadas de la colocación. Dado el fuerte aumento del número de desempleados, las oficinas no están ya en condiciones de desempeñar satisfactoriamente su misión de colocación. Las causas principales de este fallo son, por un lado, el número demasiado grande de casos por consejero (un consejero o agente de colocación por cada 200 desempleados, más o menos) y, por otro, el mayor tiempo necesario para las tareas administrativas (inscripción, cancelación, control). El proyecto de reforma de los servicios públicos del empleo, que aspira a mejorar la eficacia de las oficinas de trabajo, dispone ahora ya de una base legal gracias a la segunda revisión de la LACI.

100. Esa reforma comprende los siguientes elementos:

a) Reducción de las tareas administrativas del agente de colocación o consejero, aumento de su número (proporción 1:140) y mayor calidad del personal (preparación de un diploma federal de "consejero de personal").

b) Regionalización de la colocación y del asesoramiento: son muchas las pequeñas oficinas municipales que no pueden llevar eficazmente a cabo las múltiples tareas relacionadas con la colocación. La regionalización apunta, pues, a crear oficinas de tamaño razonable, que garanticen una colocación profesional adaptada al mercado de trabajo. Están en curso varios proyectos experimentales de regionalización en los cantones de Vaud y de Solothurn, los cuales han creado oficinas regionales de colocación.

c) Promoción de la creación de centros interinstitucionales: se pretende fomentar una estrecha cooperación entre los organismos responsables de la colocación, de la formación profesional, de la orientación profesional y, eventualmente, de la ayuda social.

d) Colaboración de los servicios de colocación públicos y privados: la cooperación con los servicios privados puede resultar útil cuando el servicio público de empleo no está en condiciones de desempeñar sus funciones, o si dispone de una información insuficiente sobre ciertos mercados de trabajo parciales.

e) Mayor intervención de los empleadores en la labor de colocación y asesoramiento: se trata de mejorar los contactos con los empleadores, para que éstos notifiquen los puestos de trabajo vacantes a las oficinas de trabajo. El procedimiento de notificación debería ser el más simple posible.

f) Desarrollo de los medios técnicos necesarios: desde 1993 existe un sistema de información en materia de colocación y de estadísticas del mercado de trabajo (PLASTA), que enlaza actualmente 120 oficinas de trabajo. Para que este sistema funcione perfectamente, es preciso que estén conectadas todas las oficinas.

3. Libre elección del empleo

101. El principio de la libertad contractual, reconocido en el Código de Obligaciones, entraña la de elegir a la otra parte en el contrato de trabajo. Los trabajadores pueden, pues, elegir libremente su lugar de trabajo, pero el derecho nacional vigente no les otorga en cambio el derecho a ser contratados.

102. En el marco de la lucha contra el desempleo, el solicitante de un puesto de trabajo tiene la obligación de aceptar todo "trabajo razonable" que se le proponga (artículo 16 de la LACI).

Se considera razonable todo trabajo que:

a) se ciñe a las costumbres profesionales y locales y que satisface, en particular, las condiciones de los convenios colectivos o de los modelos de contrato de trabajo;

b) tiene debidamente en cuenta las aptitudes del desempleado y, a ser posible, el trabajo que realizaba antes;

c) se amolda a la edad, a la situación personal y al estado de salud del desempleado, y no compromete indebidamente la reincorporación del mismo a su profesión u oficio, en la medida en que exista tal posibilidad en un plazo razonable;

d) depara al desempleado una remuneración que no sea inferior a la prestación de desempleo a la que tenga derecho.

103. Se ha ampliado, sin embargo, el concepto de trabajo razonable al revisar la Ley sobre el seguro de desempleo.

4. Formación y orientación profesionales

104. La orientación profesional se rige por los artículos 2 a 5 de la Ley sobre la formación profesional, que se aplican a todos los oficios y profesiones, incluso a los que no están sujetos a la legislación general. La Ley no se ocupa detalladamente de la orientación sino que se contenta con precisar sus principios. La orientación profesional "está al servicio de los jóvenes y de los adultos, para ayudarlos a escoger su oficio o profesión, y sus estudios, y para proporcionarles información sobre el que elijan" (artículo 2 de la Ley). La orientación profesional es facultativa y gratuita. Su organización incumbe a los cantones, que deben crear un centro cantonal de orientación profesional. La

Confederación concede subvenciones a los establecimientos, que sufragan de un 30 a un 50 por ciento de los gastos, según la capacidad financiera de los cantones.

105. Se aprecia ampliamente la importancia de la formación profesional para el crecimiento y la competitividad de la economía. En Suiza, la formación profesional tiene gran importancia: la escoge el 70 por ciento de los jóvenes que han terminado su escolaridad obligatoria.

106. La Ley Federal sobre la formación profesional de 1978 se aplica únicamente a la industria, las artes y oficios, el comercio y el servicio doméstico. Los demás se rigen por leyes especiales. En el capítulo relativo al artículo 13, sobre la educación, se detalla el sistema de formación profesional.

107. El aprendizaje en empresa es la modalidad dominante de formación profesional, puesto que abarca al 75 por ciento de los jóvenes en formación. Es "doble", ya que la tarea de formar al aprendiz se dispensa tanto en la empresa como en la escuela. La formación práctica en la empresa corre a cargo de un maestro, y consiste esencialmente en la participación en el trabajo ordinario de la misma. Los conocimientos teóricos se adquieren en la escuela profesional uno o dos días por semana. En el caso de muchos oficios, este sistema queda complementado por unos cursos de iniciación, y pasa a ser con ello un sistema "triple". Al término de tres o cuatro años de formación, el aprendiz se somete a un examen final, que le permite obtener un certificado federal de capacidad, y empezar inmediatamente a trabajar en su oficio o profesión.

108. La formación profesional puede complementarse con un perfeccionamiento profesional, ya sea en un centro de formación profesional superior o bien en virtud de un examen profesional superior.

109. Están en curso ciertas reformas para mejorar la formación profesional. La primera fue la creación del bachillerato profesional en 1993, que quedará completada con el proyecto de ley sobre las escuelas superiores especializadas, las cuales dispensarán una formación profesional superior y tendrán una categoría equivalente a las universidades, pero de carácter diferente. Su enseñanza se centrará fundamentalmente en la práctica. Tendrán acceso a ella los titulares de un bachillerato profesional. Véanse más detalles sobre esos centros en el capítulo relativo al artículo 13.

E. El mercado de trabajo y las categorías vulnerables

1. Situación de los extranjeros en el mercado de trabajo

110. Según la Encuesta suiza de 1994 sobre la población activa, 742 000 extranjeros establecidos en Suiza, o que disponían de un permiso de estancia anual, trabajaban en el país en el segundo trimestre de 1994, esto es, el 20 por ciento del total de la población activa con un empleo. El 31 de diciembre de 1994, el número total de extranjeros residentes de modo permanente en Suiza ascendía a 1,3 millones, o sea, el 18,6 por ciento de la población total.

Reseña de la reglamentación de los extranjeros en Suiza

111. La Ordenanza que limita el número de extranjeros, del 6 de octubre de 1986, constituye, con la Ley Federal sobre la estancia y el asentamiento de los extranjeros, del 26 de marzo de 1931, la base de la política actual referente a los extranjeros. Dicha Ordenanza apunta, en primer lugar, a asegurar una relación equilibrada entre la población suiza y la extranjera residente, a crear condiciones propicias para la asimilación de los trabajadores y residentes extranjeros y a mejorar la estructura del mercado de trabajo, así como a establecer un equilibrio óptimo en materia de empleo.

112. Para impedir en la mayor medida posible desequilibrios del mercado de trabajo, se limita con unos cupos, fijados todos los años para cada tipo de estancia, el número de nuevos permisos concedidos para una estancia de más de cuatro meses.

113. Los extranjeros deseosos de ocupar un puesto de trabajo en Suiza pueden obtener un permiso de trabajo o de estancia cuando el empleador no ha encontrado un candidato adecuado en el mercado de trabajo nacional, y si respeta las condiciones salariales y laborales imperantes en la localidad y en el oficio o profesión. En la actualidad, resulta relativamente fácil el acceso al mercado de trabajo suizo, por ser ahora ya más flexibles las condiciones de admisión y porque, desde hace varios años, no se agota el cupo máximo. Las empresas extranjeras que se instalan en Suiza pueden conseguir las autorizaciones necesarias para la contratación o el traslado del personal de dirección y de los especialistas extranjeros indispensables.

114. Se distingue entre diferentes categorías de estancia:

a) el permiso de asentamiento es el que se concede a los nacionales de la mayoría de los Estados europeos, con arreglo a convenios bilaterales, después de cinco años de residencia en Suiza, y a los demás extranjeros después de diez. Los extranjeros de residencia permanente se asimilan a los suizos en el mercado de trabajo;

b) el permiso para un año de estancia estable se concede por un año y se renueva anualmente. Los especialistas pueden conseguir, además, un permiso limitado a cuatro años, en los casos de traslado temporal;

c) el permiso de corta duración permite una estancia de 18 meses como máximo, con fines de perfeccionamiento profesional o para actividades de duración limitada;

d) el permiso estacional autoriza a residir en Suiza para trabajar durante nueve meses al año a lo sumo, en un sector de actividad estacional; el titular de un permiso estacional que ha estado en Suiza como trabajador estacional durante 36 meses en total cuatro años consecutivos puede pedir que su permiso estacional pase a ser anual, con tal de que tenga un empleo;

e) el permiso fronterizo, no sometido a cupos, permite a los nacionales de países limítrofes, domiciliados desde hace seis meses como mínimo en la zona fronteriza, venir a trabajar en la zona fronteriza suiza, con la obligación de regresar todos los días a su domicilio.

115. Los titulares de un permiso anual y los fronterizos pueden gozar de la movilidad profesional y geográfica desde su primer año. A los titulares de un permiso de breve duración o estacional no se les autoriza normalmente a cambiar de lugar de trabajo, de profesión u oficio y de cantón.

116. Los titulares de un permiso anual pueden traer a Suiza, sin un plazo de espera, a su cónyuge y a sus hijos solteros de menos de 18 años 26/, cuando la estancia y la actividad lucrativa parecen lo bastante estables. En general, los titulares de las demás categorías de permisos de estancia no tienen la posibilidad de reclamar a sus familiares. No se tienen en cuenta en el cupo máximo los permisos concedidos a miembros de la familia.

117. En el informe del Consejo Federal sobre la política aplicable a los extranjeros y los refugiados, del 15 de mayo de 1991, se detallan las líneas generales de la nueva política suiza en lo que atañe a la mano de obra extranjera, basada en el llamado "modelo de los tres círculos". Para los nacionales de Estados pertenecientes al círculo interior (Unión Europea y Asociación Europea de Libre Intercambio), está en curso la liberalización progresiva de la circulación de personas. El círculo intermedio agrupa a los países que no forman parte de la UE o de la AELI, pero con los que tiene Suiza relaciones privilegiadas (Estados Unidos, Canadá). Se mantiene la política de limitación, pero ha de ser posible introducir simplificaciones administrativas y mejorar la condición jurídica. En cuanto al círculo exterior (los demás países), sólo se podrá contratar personal excepcionalmente, con arreglo a una política restrictiva (cabe la posibilidad de aplicar criterios más flexibles en el caso de los especialistas muy calificados que deseen efectuar una estancia de varios años pero de duración limitada).

Condiciones de trabajo

118. La Ordenanza que limita el número de extranjeros supedita la concesión de permisos de estancia con una actividad lucrativa a la condición de que el empleador otorgue al trabajador extranjero las mismas condiciones de remuneración y de trabajo imperantes en la localidad y en el oficio o profesión que ofrece a los trabajadores suizos (artículo 9, 1), de la Ordenanza). Para determinar los salarios y las condiciones de trabajo, en el segundo párrafo de ese artículo se remite a los salarios y las condiciones correspondientes a un trabajo similar en la misma empresa o en el mismo sector, así como a los convenios colectivos 27/ y a los modelos de contrato de trabajo.

119. En 1990, el Tribunal Federal falló que, a reserva de una restricción basada en la policía de los extranjeros, el extranjero puede acogerse a la libertad de comercio y de industria que garantiza el artículo 31 de la

26/ La edad límite para la reunificación de la familia es de 20 años en el caso de los españoles, los italianos y los portugueses, en consonancia con los acuerdos bilaterales correspondientes.

27/ En lo que atañe al concepto de convenio colectivo de trabajo, véanse los capítulos referentes a los artículos 7 y 8.

Constitución 28/. Esto significa que, una vez admitido en el mercado de trabajo, no deben imponerse al extranjero restricciones de su libertad económica que no sean las que se funden en la legislación, se justifiquen por el interés público y sean proporcionales.

2. Situación de la mujer en el mercado de trabajo

120. La Constitución Federal garantiza, en su artículo 4, 2), la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y precisa que "la ley vela por la igualdad, sobre todo en los sectores de la familia, la instrucción y el trabajo".

121. No obstante, en la realidad el mercado de trabajo se caracteriza por una segmentación entre el trabajo masculino y el femenino, hasta el punto de que se puede decir que hay una estructura masculina del empleo, caracterizada por la homogeneidad, y otra femenina del empleo, que se distingue por su heterogeneidad.

122. Se prevén varias medidas legislativas que garanticen en la práctica la igualdad que se enuncia en las leyes vigentes. Así por ejemplo, la actual revisión de la Ley sobre el trabajo apunta a establecer la igualdad entre hombres y mujeres en lo tocante a los períodos de trabajo y de descanso y a inscribir en la legislación la denuncia del Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres) de la OIT, 1948 (núm. 89) 29/. El 24 de marzo de 1995 el Parlamento adoptó la ley sobre la igualdad entre hombres y mujeres, que apunta en particular a prohibir toda discriminación basada en el sexo en materia de empleo, incluido el acceso al empleo.

Participación de las mujeres en la vida activa

123. La proporción de mujeres en la población activa es de un 43 por ciento (un 37,5 por ciento en 1990 30/), y un 54,8 por ciento de las mujeres tienen una actividad remunerada. Aunque es una proporción relativamente elevada, conviene tener en cuenta que las mujeres son mucho más numerosas que los hombres en el trabajo de tiempo parcial: más de un 52 por ciento de las mujeres activas trabajan en régimen de jornada parcial. Además, la actividad laboral de las mujeres es discontinua: algunas de ellas dejan de trabajar después de los 24 años y vuelven a la vida activa después de los 40.

Modalidades de empleo

124. El trabajo de tiempo parcial es verdaderamente una especificidad de la actividad femenina: más de la mitad de las mujeres que tienen una actividad laboral remunerada trabajan en régimen de tiempo parcial y ocupan el 84 por ciento de los puestos de trabajo de ese tipo. Lo que influye directamente en el

28/ ATF, 116. Ia, 237.

29/ El Consejo Federal denunció el 24 de febrero de 1992 el Convenio núm. 89 de la OIT.

30/ Las cifras de 1990 proceden del censo demográfico, mientras que las de 1994 están tomadas de la Encuesta suiza sobre la población activa.

tiempo de trabajo es la situación familiar: un 68,5 por ciento de las mujeres sin hijos tienen un trabajo de plena dedicación, mientras que el 77 por ciento de las que tienen hijos de menos de 14 años son trabajadoras de tiempo parcial. El volumen de trabajo depende asimismo de la edad del último hijo: cuanto mayores son los hijos, tanto más tiempo dedica la madre al trabajo.

125. Con frecuencia, el trabajo de la mujer se caracteriza por unas condiciones de trabajo atípicas o precarias, esto es, que no corresponden a las actividades normales, desde el punto de vista de los horarios, de la duración del trabajo o del tipo de contrato de trabajo. Así por ejemplo, una de cada cinco mujeres activas (el 22,1 por ciento) se dedica a una de las modalidades laborales siguientes: colaboradora familiar, trabajo a domicilio, trabajo ocasional, trabajo en otro hogar privado, o trabajo mínimo (menos de seis horas semanales).

Situación profesional

126. Los hombres y las mujeres no ocupan las mismas clases de empleo en lo que atañe al oficio o profesión que ejercen, al sector de actividad o al puesto que ocupan en la jerarquía profesional. Las mujeres predominan claramente en el sector de los servicios: sanidad, educación, restaurantes y venta al detalle. Son, en cambio, muy poco numerosas en las profesiones científicas y técnicas. Allí donde están representadas, su trabajo concuerda con su función tradicional en la sociedad y es con frecuencia menos prestigioso que el de los hombres.

127. En lo tocante a la jerarquía profesional, sólo hay un 12 por ciento de mujeres en las tres grandes categorías superiores: "profesiones dirigentes y liberales", "independientes" y "profesiones intelectuales y de dirección o supervisión", en comparación con un 24 por ciento de hombres. Las mujeres abundan, por el contrario, en las categorías de "asalariados sin una función dirigente", y "trabajadores no calificados". En las ocupaciones intermedias hay más o menos el mismo número de mujeres que de hombres.

128. Véanse igualmente las memorias presentadas a los órganos de la OIT, relativas al cumplimiento del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) de la OIT.

3. Situación de las personas minusválidas

129. En Suiza, no hay un sistema legal de cupos que obligue al empleador privado o público a contratar a un porcentaje dado de trabajadores minusválidos.

130. En la Ley de 19 de junio de 1959 sobre el seguro de invalidez se estipula una serie de medidas con miras a la readaptación profesional y el empleo de trabajadores minusválidos. Esas medidas consisten en la orientación profesional, la formación profesional inicial y el traslado a otros puestos de trabajo, así como en un servicio de colocación. La Ley sobre la formación profesional estipula, además, una adaptación del aprendizaje en favor de los aprendices minusválidos.

131. Hay una red muy completa de oficinas públicas de orientación profesional y de colocación para minusválidos, que colaboran estrechamente con las oficinas de trabajo, así como con las cajas de seguro de desempleo, para mejorar las

oportunidades al alcance de los trabajadores minusválidos en el mercado de trabajo.

132. La inserción de minusválidos en el mundo del trabajo se lleva esencialmente a cabo por medio de instituciones especiales, llamadas "talleres protegidos", que pueden ofrecer un trabajo adaptado a las aptitudes de los trabajadores minusválidos. Los subvencionan las autoridades públicas, y principalmente el seguro de invalidez, la Confederación y los cantones. Hay actualmente 300 talleres protegidos, que proponen una actividad a casi 20 000 minusválidos que tienen una incapacidad grave. El producto de esos talleres asciende a unos 150 millones de francos suizos. La situación económica actual no afecta directamente a los talleres protegidos, en la medida en que los subvencionan las autoridades públicas pero surte ciertos efectos negativos, como la pérdida de clientes y una disminución de los pedidos.

133. Véanse igualmente las memorias presentadas a los órganos de la OIT, relativas al cumplimiento del Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159) de la OIT.

VII. ARTÍCULO 7: DERECHO A UNAS CONDICIONES DE TRABAJO JUSTAS Y FAVORABLES

A. Principales instrumentos aplicables

134. Los principales instrumentos aplicables son los siguientes:

a) Instrumentos internacionales 31/:

Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), de la OIT, ratificado en 1972

Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), de la OIT, ratificado en 1949

Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921, (núm. 14), de la OIT, ratificado en 1935

Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970 (núm. 132), de la OIT, ratificado en 1991

b) Instrumentos nacionales:

i) Igualdad de remuneración y de oportunidades de progresión profesional:

Constitución Federal (artículo 4, 2))

31/ Véanse asimismo diversos convenios técnicos de la OIT (convenios núms. 62, 115, 120, 136 y 139), ratificados por Suiza.

Ley Federal sobre la igualdad entre hombres y mujeres, del 24 de marzo de 1995

Decreto Federal del 23 de marzo de 1990, relativo a unas medidas especiales en favor de la formación continua en el nivel universitario

Instrucciones para una mejor representación y situación profesional del personal femenino de la administración general de la Confederación, del 18 de diciembre de 1991

ii) Salud en el trabajo:

Ley Federal sobre el trabajo en la industria, la artesanía y el comercio (Ley sobre el trabajo), del 13 de marzo de 1964 (artículos 6 a 8)

Ordenanza núm. 1, relativa a la Ley sobre el trabajo (OLT1), del 14 de enero de 1966

Ordenanza núm. 2, relativa a la Ley sobre el trabajo (disposiciones especiales para ciertas categorías de empresas o de trabajadores) (OLT2), del 14 de enero de 1966

Ordenanza núm. 3, relativa a la Ley sobre el trabajo (salud en el trabajo) (OLT3), del 18 de agosto de 1993

Ordenanza núm. 4, relativa a la Ley sobre el trabajo (aprobación de los planos) (OLT4), del 18 de agosto de 1993

Código de Obligaciones, del 30 de marzo de 1911 (artículo 328)

iii) Seguridad en el trabajo:

Ley Federal sobre el seguro de accidentes (LAA), del 20 de marzo de 1981

Ley Federal sobre la seguridad de las instalaciones y de los aparatos técnicos, del 19 de marzo de 1976

Ordenanza sobre la prevención de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales (OPA), del 19 de diciembre de 1983

Ordenanza núm 4, relativa a la Ley sobre el trabajo (OLT4), del 18 de agosto de 1983

Código de Obligaciones, del 30 de marzo de 1911 (artículo 328)

iv) Descanso y duración del trabajo:

Ley Federal sobre el trabajo, del 13 de marzo de 1964 (artículos 9 a 28)

Ordenanza núm. 1, relativa a la Ley sobre el trabajo (OLT1), del 14 de enero de 1966

Ordenanza núm. 2, relativa a la ejecución de la Ley sobre el trabajo (disposiciones especiales para ciertas categorías de empresas o de trabajadores (OLT2), del 14 de enero de 1966

Decreto Federal sobre la iniciativa popular federal "para un día festivo de la fiesta nacional (iniciativa del 1º de agosto)", del 18 de junio de 1993

Código de Obligaciones, del 30 de marzo de 1911 (artículo 329 y sigs.)

B. Salario mínimo e igualdad de remuneración entre hombres y mujeres

1. Salario mínimo

135. La legislación suiza ignora el principio del salario mínimo. En efecto, el derecho suizo en materia de contrato de trabajo se basa en el principio de la libertad contractual, y el salario lo fijan libremente las partes, que no están atadas por un monto mínimo, siempre y cuando un convenio colectivo no contenga una cláusula sobre el particular, por cuanto los convenios colectivos pueden contener disposiciones, llamadas normativas, que versen sobre todo asunto que pueda regirse por el contrato individual de trabajo (por ejemplo, la duración del trabajo, las vacaciones, los salarios, etc.). Esas cláusulas normativas, que se aplican directa e imperativamente a los contratos firmados por los empleadores y los trabajadores ligados por el convenio colectivo, se refieren a menudo al salario. Así por ejemplo, según una encuesta que versó sobre 1,1 millones de trabajadores amparados por 39 convenios colectivos, solamente en el 27,1 por ciento de ellos no había un acuerdo salarial, mientras que los demás contenían un acuerdo sobre los salarios convenidos (un 25 por ciento), o bien sobre los efectivos (un 8,9 por ciento) o sobre unos y otros (un 38,4 por ciento) ^{32/}.

136. Aunque el derecho suizo no conoce el salario mínimo, ciertas instituciones ofrecen características similares. Por un lado, la extensión de los convenios colectivos, sobre la que versa una ley especial del 28 de septiembre de 1956, permite extender, a petición de las partes contratantes, su campo de aplicación a todos los empleadores y trabajadores del sector o de la profesión u oficio ^{33/}. Este procedimiento se aplica en particular a las disposiciones convenidas que se refieren a los salarios mínimos. Por otro, la legislación suiza relativa a los trabajadores extranjeros contiene una reglamentación que crea indirectamente un salario mínimo para los extranjeros. La Ordenanza del 6 de octubre de 1986, que limita el número de extranjeros, supedita la concesión

^{32/} "Accords salariaux conclus pour 1994 dans les domaines couverts par une CCT", *La vie économique*, 6/94.

^{33/} En relación con la ampliación de los convenios colectivos, véanse más detalles en el capítulo relativo al artículo 8.

de permisos de estancia con una actividad lucrativa a la condición de que el empleador otorgue al trabajador extranjero las mismas condiciones de remuneración y de trabajo imperantes en la localidad y en el oficio o profesión que a los trabajadores suizos (artículo 9, 1) de la Ordenanza). Para fijar los salarios y las condiciones de trabajo, el segundo párrafo de ese artículo remite a los salarios y condiciones convenidos para un trabajo similar en la misma empresa y en el mismo sector, así como a los convenios colectivos y a los modelos de contrato de trabajo.

137. En el servicio público federal, la Ley sobre el Estatuto de los funcionarios determina el baremo salarial, que fija, para cada categoría, una remuneración mínima y otra máxima. Las escalas salariales rigen también en muchos cantones. La elección de una categoría de remuneración depende de la formación, de la importancia de las tareas, de las exigencias y del grado de responsabilidad. La remuneración inicial suele corresponder al mínimo de la categoría de remuneración a la que pertenece la función. Pero puede estar justificado un trato diferente en circunstancias especiales como, por ejemplo unos estudios, aptitudes o conocimientos especiales. La remuneración inicial puede ser inferior al mínimo cuando el beneficiario no ha cumplido los 20 años.

2. Igualdad de remuneración entre hombres y mujeres

138. Desde 1981, la Constitución Federal, en el párrafo 2 del artículo 4, garantiza la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres. En la última frase de ese artículo se dice que "hombres y mujeres tienen derecho a un salario igual por un trabajo de valor igual". Esta disposición garantiza la igualdad de remuneración no sólo por un trabajo idéntico, sino también por un trabajo de características diferentes pero del mismo valor 34/. Este principio imperativo es de efecto directo y no se aplica meramente a las relaciones entre particulares y el Estado, sino que surte además un efecto horizontal directo en las relaciones entre personas privadas 35/. Se trata de un derecho individual, que puede alegarse ante los tribunales.

139. Ahora bien, la jurisprudencia es escasa, y no pasa de una quincena de casos, la mayoría de los cuales se refieren a funcionarios públicos de la administración cantonal 36/. Muy pocos se refieren a trabajadores del sector privado. Los resultados de un estudio destinado a aclarar las razones por las cuales las mujeres dudan en dirigirse a la justicia demuestran que tropiezan, en particular, con las siguientes dificultades: dificultad de pruebas (sobre todo para demostrar la equivalencia del trabajo), insuficiencia de protección contra el despido, duración y costo de los procedimientos, y riesgo de aislamiento social y profesional 37/.

34/ ATF, 113, Ia, 107; ATF, 117, Ia, 262; ATF, 117, Ia, 270.

35/ ATF, 113, Ia, 110.

36/ Los casos se referían a una artista de teatro (ATF, 113, Ia, 107 y sigs.), a un grupo de enfermeras de los servicios municipales de Zurich (ZBl, 84/1983, pág. 277 y sigs.; ZBl, 85/1984, pág. 162 y sigs.; ZBl, 87/1986, pág. 316 y sigs.; ZBl, 90/1989, pág. 203), a maestras de escuelas de párvulos y profesoras de labores de punto (ATF, 117, Ia, 262 y sigs.).

37/ Mensaje relativo a la Ley federal sobre la igualdad entre hombres y mujeres (Ley sobre la igualdad), del 24 de febrero de 1993), pág. 17.

Cuadro 3Salarios medios en las distintas ramas
de actividad económica, en 1993

Trabajadores adultos	Salario mensual medio, en francos suizos
Todos	4 898
Hombres	5 298
Mujeres	3 768
Empleados	Salario mensual medio, en francos suizos
Todos los empleados	5 573
Empleados de sexo masculino	6 250
Categoría 1	7 159
Personal comercial	7 520
Personal técnico	7 183
Vendedores	5 340
Categoría 2	5 443
Personal comercial	5 272
Personal técnico	5 886
Vendedores	4 111
Categoría 3	4 715
Empleados de sexo femenino	4 299
Categoría 1	5 235
Personal comercial	5 755
Personal técnico	5 905
Vendedoras	3 982
Categoría 2	4 082
Personal comercial	4 513
Personal técnico	4 259
Vendedoras	3 185
Categoría 3	3 690
Obreros adultos	Salario horario medio, en francos suizos
Todos los obreros	24,41
Obreros	26,17
calificados	28,14
semicalificados y no calificados	24,56
Obreras	17,42
calificadas	18,92
semicalificadas y no calificadas	16,77

Fuente: OFIAMT, encuesta sobre los salarios abonados en octubre de 1993.

140. Pese a la garantía constitucional y a la posibilidad de aplicación directa del derecho a la igualdad de remuneración, en la práctica las mujeres siguen percibiendo salarios inferiores a los de los hombres. Hay una disparidad del

30 por ciento entre el salario medio de los hombres y el de las mujeres 38/. Considerando a los trabajadores en su conjunto, los hombres ganan por término medio 5 298 francos suizos al mes, en comparación con 3 768 las mujeres (véase el cuadro 3). Cuanto más alto es el nivel de formación de las mujeres, tanto mayor es la diferencia de salario con los hombres de ese mismo nivel. En un estudio realizado en 1988 se intentó calcular hasta qué punto las diferencias de salario entre los hombres y las mujeres son imputables a una discriminación basada en el sexo. Se quería determinar la posibilidad de explicar la disparidad salarial por las diferencias objetivas entre el empleo femenino y el masculino, en particular en lo tocante a la formación, la experiencia profesional y la salud. Descartando estos factores, subsistiría una diferencia no explicada de un 14 por ciento, más o menos 39/.

141. La persistencia de esas disparidades salariales pone de manifiesto que la garantía constitucional es insuficiente, así como la necesidad de enunciar en una ley el principio de la igualdad de remuneración. De ahí que se creara un grupo de trabajo encargado de presentar propuestas legislativas. Tomando como base el informe final del mismo, presentado en 1988, se redactó precisamente el proyecto de Ley federal sobre la igualdad entre hombres y mujeres (Ley sobre la igualdad), que adoptó el Parlamento el 24 de marzo de 1995.

142. La Ley sobre la igualdad entre hombres y mujeres establece la prohibición expresa de toda discriminación, directa o indirecta, basada en el sexo, en relación con el empleo. Se prohíben, pues, no sólo las desigualdades de salario, sino también las que afectan a todas las facetas de las relaciones de trabajo: contratación, asignación de tareas, organización de las condiciones de trabajo, formación y perfeccionamiento profesional, progresión profesional y terminación de la relación de trabajo (artículo 3 de la Ley sobre la igualdad).

143. Las principales innovaciones de la Ley sobre la igualdad apuntan a facilitar el ejercicio del derecho a presentar una demanda judicial. Con tal fin, la Ley estipula:

a) La inversión de la carga de la prueba en favor del trabajador, cuando es verosímil que haya habido una discriminación (artículo 6). Basta con que la víctima aporte algunos indicios por los que parezca verosímil la existencia de una discriminación, correspondiendo entonces al empleador demostrar que esa discriminación se basa en otros motivos que no son el sexo.

b) Un derecho de acción judicial y de recurso de las organizaciones profesionales y de las que persiguen la finalidad de promover la igualdad entre los sexos (artículo 7). No hace falta el consentimiento del interesado; el derecho de acción judicial de las organizaciones se limita a la petición de una

38/ "Enquête d'octobre de 1990 sur les salaires et traitements", *La vie économique*, 9/91, pág. 32 y sigs.

39/ Untersuchungen zum Lohngleichheitsgrundsatz nach Art. 4 Abs. 2 BV, *Forschungsbericht Nr.1, Lohndiskriminierung in der Schweiz: Evidenz von Mikrodaten*, Prof. Dr. Peter Kugler, EJPD. Se calcula que la discriminación salarial que afecta a las suizas es de un 7 por ciento, mientras que en el caso de las extranjeras asciende a un 28 por ciento.

sentencia de atestiguación, a condición de que el desenlace del proceso afecte a un gran número de relaciones de trabajo; esas restricciones apuntan a garantizar que la organización se limita a plantear cuestiones de principio y defiende un interés general.

c) La posibilidad de anular los despidos de represalia (artículo 10). La trabajadora debe presentar su demanda al juez en el plazo del despido; si lo desea, puede renunciar a la anulación y pedir una indemnización.

d) La creación de oficinas de conciliación para la solución amigable de los litigios, con una base facultativa y gratuita (no obstante, los cantones pueden imponer la obligatoriedad de la conciliación) (artículo 11).

e) El derecho de las partes a ser representadas y a exigir que el proceso sea por escrito (artículo 12).

La Ley sobre la igualdad estipula asimismo la prestación de ayuda financiera de la Confederación a los programas que fomenten la igualdad entre hombres y mujeres en la vida profesional, en particular con miras a una mejor representación de los dos sexos en las diferentes actividades profesionales, en todas las funciones y en todos los niveles (artículo 14 de la Ley sobre la igualdad).

Método de evaluación objetiva de los puestos de trabajo

144. La aplicación del principio del "mismo salario por un trabajo del mismo valor" implica una comparación de las actividades para determinar su equivalencia. A su vez, la evaluación puede surtir efectos discriminatorios para con las mujeres. El artículo 4, 2) de la Constitución no da ningún criterio relativo a la evaluación objetiva de los puestos de trabajo. En la Ley Federal sobre la igualdad no hay tampoco disposiciones al respecto. De ahí que el grupo de trabajo sobre la igualdad de los salarios recomendara en su informe que la Oficina Federal para la Igualdad entre Hombres y Mujeres formulara directrices sobre el particular. En 1992, publicó las referentes a los métodos de evaluación de los puestos de trabajo 40/.

145. Esas directrices versan esencialmente sobre los métodos analíticos de evaluación del trabajo, que consisten en determinar el grado de dificultad de una tarea, aplicando unos criterios dados, y en asignar un valor a ese grado. La evaluación analítica tiene varias fases:

a) descripción de las tareas que entraña el puesto de trabajo que va a evaluarse;

b) evaluación de las tareas, a partir de una lista de criterios previamente fijados;

c) ponderación de los criterios según su importancia para la empresa;

40/ "Hommes et femmes ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale", Directives concernant l'application du droit à l'égalité des salaires, Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, Berna, 1992.

d) cálculo del valor global del trabajo, sumando los valores de los criterios ponderados.

146. La aplicación de este método puede encerrar fuentes de discriminación muy diversas en todas las fases de la evaluación. Por lo mismo, las directrices enumeran una serie de medidas que deben adoptarse para prevenir esos efectos discriminatorios: comisiones paritarias de evaluación, establecimiento previo de la lista de criterios, ponderación previa de los mismos, comprobación periódica de las evaluaciones, etc. Esas directrices no obligan ni a los jueces ni a los empleadores, pero pueden constituir un eficaz instrumento para plasmar el principio de la igualdad de los salarios.

147. La Ley sobre la igualdad no obliga al juez a ordenar un dictamen pericial del trabajo a petición de una de las partes. El derecho a conseguir del juez que ordene un dictamen pericial queda ya ampliamente garantizado por el artículo 4, 2) de la Constitución. En efecto, el Tribunal Federal ha deducido del derecho a ser oído, que garantiza la Constitución, la obligación para el juez de ordenar un dictamen pericial cuando lo piden las partes 41/. Ha señalado asimismo que el tema de la equivalencia del trabajo obliga prácticamente al juez a someter las tareas a una evaluación 42/.

148. Véanse igualmente las memorias presentadas por Suiza, relativas al cumplimiento del Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) de la OIT.

C. Salud y seguridad en el trabajo

149. En derecho público, una de las particularidades de la legislación suiza es que distingue entre los asuntos relacionados con la salud en el trabajo, que incumben a la Ley sobre el trabajo, y los referentes a la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (seguridad en el trabajo), que se rigen por la Ley sobre el seguro de accidentes de trabajo. Cabe señalar que en diversas intervenciones parlamentarias se ha pedido al Consejo Federal que armonice o unifique esos dos campos.

150. En derecho privado, el Código de Obligaciones estipula en su artículo 328 que, "para proteger la vida y la salud del trabajador, el empleador debe tomar las medidas que aconseje la experiencia, aplicables con las técnicas existentes, y adaptadas a las condiciones de la empresa o del hogar, en la medida en que las relaciones de trabajo y la índole del trabajo sean de tales características que sea justo exigírselo".

41/ ATF, 117, Ia, 268.

42/ ATF, 117, Ia, 274. Precisamente para no restringir esta posibilidad se ha descartado el derecho de las partes a exigir que el juez ordene un dictamen pericial, como se proponía en el anteproyecto de ley.

1. Salud en el lugar de trabajo 43/

151. Procede entender la salud en el lugar de trabajo en sentido amplio y de un modo muy similar al concepto de "salud en el trabajo": comprende tanto la ergonomía de los puestos de trabajo y los locales de trabajo, el ambiente térmico, el ruido y el alumbrado como la instalación de locales sanitarios. La salud en el lugar de trabajo se rige por los artículos 6 a 8 de la Ley sobre el trabajo, complementados por la Ordenanza sobre la salud en el trabajo (OLT3) y la relativa a la aprobación de los planos (OLT4).

a) Ámbito de aplicación de la Ley sobre el trabajo

152. La OLT3, que determina las medidas de salud en el trabajo, se aplica a todas las empresas sometidas a la Ley sobre el trabajo. Aunque el ámbito de aplicación de la misma parece muy grande, se consienten múltiples excepciones a ese principio en los siguientes artículos:

a) quedan excluidas de la aplicación de la Ley ciertas categorías de empresas, en particular las del sector de la agricultura, así como algunas sometidas a leyes especiales 44/ (artículo 2 de la Ley sobre el trabajo);

b) ciertas categorías de trabajadores quedan igualmente excluidas, porque se les aplican normas especiales (trabajo a domicilio, viajantes de comercio) o bien por el carácter singular de la relación de trabajo (personal eclesiástico, personal diplomático extranjero), o la índole de la profesión (personal navegante de las compañías aéreas) (artículo 3 de la Ley sobre el trabajo);

c) por último, la Ley no se aplica a las empresas familiares (artículo 4 de la Ley sobre el trabajo).

153. Desde el 1º de mayo de 1994, se ha extendido el campo de aplicación de las normas en materia de salud en el trabajo a ciertos trabajadores que no estaban amparados antes, así como al personal de la administración federal (nuevo artículo 3a de la Ley sobre el trabajo). Se piensa extenderlo también al personal de la administración cantonal y municipal, al proceder a la revisión de dicha ley.

b) Disposiciones en materia de salud en el trabajo

154. En el artículo 6 de la Ley sobre el trabajo se enumeran en términos generales las exigencias en materia de salud en el trabajo. Para proteger la salud de los trabajadores, el empleador debe tomar "todas las medidas que la experiencia haya demostrado que son necesarias, que permitan aplicar las técnicas existentes y que se amolden a las condiciones de funcionamiento de la

43/ Véanse también las memorias de Suiza sobre la aplicación del Convenio núm. 120 de la OIT.

44/ Se trata, en particular, de las empresas sometidas a la legislación federal sobre el trabajo en las empresas públicas y a la legislación federal sobre la navegación, así como a las empresas hortícolas y las pesqueras.

empresa". En particular, debe organizar el espacio en las instalaciones y organizar el trabajo de "modo tal que los trabajadores queden protegidos en la mayor medida posible contra los peligros que puedan amenazar a su salud y contra el agotamiento". Se está revisando ahora la Ley, y en la nueva versión de ese artículo se complementa la protección de la salud con la de la integridad personal, lo cual entraña en particular la protección contra el acoso sexual. Se detallan las medidas de salud en el trabajo en la OLT3, que prescribe las medidas pertinentes en relación con los locales, el alumbrado, el puesto donde se trabaja y las cargas, así como el material de protección personal y la ropa de trabajo.

155. La Ley sobre el trabajo (artículos 7 y 8) y, en particular, la OLT4 rigen también el método de aprobación de los planos de construcción y de distribución del espacio en las empresas industriales y en ciertas categorías de empresas no industriales, así como en partes de empresas o instalaciones que tengan carácter industrial o pertenezcan a empresas no industriales. Esto abarca a la vez los requisitos en materia de salud y de seguridad en el trabajo. Procede, pues, concebir dicho procedimiento en colaboración con los órganos encargados del cumplimiento de la Ley sobre el seguro de accidentes de trabajo.

c) Órganos de ejecución y control en materia de salud en el trabajo

156. Por el cumplimiento de la Ley sobre el trabajo velan a la vez las autoridades cantonales y las federales. La ejecución de las prescripciones federales relativas a la protección de los trabajadores se encomienda a los cantones, bajo la vigilancia superior de la Confederación, que es directamente competente en el caso de las empresas y la administración federales. La competencia cantonal incumbe a las 26 autoridades cantonales de inspección del trabajo, encargadas de velar por la observancia de la Ley y de aconsejar a los empleadores y a los trabajadores (artículo 75 de la OLT1). Se delegan las atribuciones de la Confederación a la OFIAMT, de la cual forman parte las inspecciones federales del trabajo y la división de medicina y salud del trabajo. Las cuatro inspecciones federales del trabajo ^{45/} han de visitar las empresas y asesorar a los cantones, a los empleadores y a los trabajadores, y examinar si las decisiones de las autoridades cantonales se ciñen a la Ley y a las ordenanzas (artículo 80 de la OLT1). La división de salud y medicina del trabajo de la OFIAMT debe visitar las empresas, aclarar casos particulares, asesorar a los cantones, a los empleadores y a los trabajadores y efectuar estudios de alcance general sobre temas de medicina del trabajo (artículo 81 de la OLT1).

157. En los casos de infracción, la autoridad de ejecución (ya sea la autoridad cantonal, la inspección federal del trabajo o la citada división) debe señalar toda infracción de las reglas de salud en el trabajo al empleador e instarle a acatarlas (artículo 51, 1) de la Ley sobre el trabajo). Si el empleador no toma las medidas oportunas, en virtud del párrafo 2 de ese artículo la autoridad cantonal le comunicará una decisión oficial. Si no la cumple, con lo que pone en grave peligro la vida o la salud de los trabajadores o el entorno geográfico de la empresa, la autoridad podrá adoptar medidas coactivas administrativas. En

^{45/} Las inspecciones federales corresponden a cuatro distritos, con sede en Lausana, Aarau, Zurich y San Gall.

particular, puede oponerse a la utilización de los locales o bien ordenar el cierre de la empresa por un tiempo dado (artículo 52 de la Ley sobre el trabajo). Además, el empleador puede incurrir en responsabilidad penal (artículo 59 de la Ley sobre el trabajo). Es aplicable en este caso la Ley Federal sobre el derecho penal administrativo.

158. En lo que atañe a la aprobación de los planos, los proyectos de construcción o de transformación de empresas industriales, de ciertas categorías de empresas no industriales, así como de partes de empresas o instalaciones que tengan carácter industrial o pertenezcan a empresas no industriales deben someterse a la autoridad cantonal, la cual da su aprobación si los planos se ajustan a las prescripciones, y puede conminar al empleador a tomar medidas de protección especiales (artículo 7, 2) de la Ley sobre el trabajo).

d) Vías de recurso

159. Las decisiones de la autoridad cantonal pueden impugnarse ante la autoridad cantonal de apelación (artículo 56, 1) de la Ley sobre el trabajo). Este procedimiento se rige por el derecho cantonal, y la autoridad de apelación puede ser según los cantones el gobierno del cantón, el departamento competente o una jurisdicción administrativa. La decisión cantonal de última instancia puede ser objeto, a su vez, de un recurso administrativo ante el Consejo Federal, si no se ha incoado un recurso de derecho administrativo ante el Tribunal Federal (artículo 57 de la Ley sobre el trabajo) 46/.

2. Seguridad en el lugar de trabajo

160. Hasta la promulgación de la Ley Federal sobre el seguro de accidentes (LAA), la seguridad en el lugar de trabajo descansaba en una doble base: por un lado, la Ley sobre el seguro en los casos de enfermedad y accidente, para las empresas sometidas al régimen del seguro obligatorio y, por otro, la Ley sobre el trabajo, para las empresas que no estaban aseguradas. La adopción de la LAA apuntaba principalmente a unificar el sistema de prevención de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales y, desde su entrada en vigor en 1984, estos asuntos se rigen exclusivamente por esa Ley, cuya finalidad es reglamentar el seguro obligatorio de los trabajadores en los casos de accidente, pero que contiene también prescripciones en materia de prevención de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales. Se precisan esas prescripciones en la Ordenanza sobre la prevención de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales (OPA). La Ley sobre el trabajo (artículos 7 y 8 y OLT4) sigue aplicándose en materia de seguridad en el lugar de trabajo, en lo que se refiere a la aprobación de los planos (véase más adelante).

a) Campo de aplicación de las prescripciones sobre la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

161. Las prescripciones sobre la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se aplican a todas las empresas que tienen

46/ Véase el párrafo 51 del documento básico presentado por Suiza (HRI/CORE/1/Add.29) en relación con el recurso de derecho administrativo.

trabajadores en Suiza. Su ámbito de aplicación es, pues, mucho más extenso que el de la Ley sobre el trabajo.

162. Hay, sin embargo, excepciones. En primer lugar, las prescripciones sobre la seguridad en el trabajo no se aplican a los familiares del empleador en ciertas condiciones y a las personas que gozan de privilegios en virtud del derecho internacional. En segundo lugar, el Consejo Federal tiene la facultad de excluir o de limitar la aplicación de las prescripciones sobre la seguridad en el trabajo a ciertas empresas o para ciertos trabajadores. Así por ejemplo, esas prescripciones no se aplican en modo alguno ni a las unidades familiares privadas ni a las instalaciones y el material del Ejército (artículo 2, 1) de la OPA). El Consejo Federal ha designado igualmente cierto número de empresas a las que se aplican únicamente las prescripciones relativas a la prevención de las enfermedades profesionales ^{47/} (artículo 2, 2) de la OPA). No obstante, algunas de esas empresas, excluidas de la aplicación de las prescripciones sobre la prevención, han de cumplir las referentes a la seguridad (artículo 2, 3) de la OPA).

b) Prescripciones en materia de seguridad

163. En el artículo 82 de la LAA se establece la obligación general de prevenir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. El empleador debe "tomar todas las medidas que aconseje la experiencia, aplicables con las técnicas existentes, y adaptadas a las condiciones del caso". Debe suscitar, además, la colaboración de su personal. Por su parte, los trabajadores deben respaldarle en la aplicación de las prescripciones existentes. La OPA precisa esos principios generales al detallar una serie de requisitos técnicos, relativos a las instalaciones y los aparatos técnicos, al ambiente de trabajo y a la organización del trabajo.

c) Órganos de ejecución y control en materia de seguridad

164. Hay varios órganos competentes en lo que se refiere al control del cumplimiento de las prescripciones en materia de prevención. El principal es la Caja Nacional Suiza del Seguro de Accidentes (CNA), cuya competencia abarca la prevención de los accidentes en ciertas empresas y para determinados aparatos técnicos, así como la de las enfermedades profesionales en todas las empresas. Los órganos de ejecución de la Ley sobre el trabajo ejercen también cierto control. Así por ejemplo, las 26 inspecciones cantonales han de velar por la prevención de los accidentes en las empresas que no dependen de la CNA. Los Órganos federales (inspecciones federales y división de medicina del trabajo) colaboran con la CNA en las empresas que visitan, procuran que se apliquen de modo uniforme las prescripciones en los cantones y velan por la aplicación de las prescripciones en la administración y las empresas de la Confederación. Además, a ciertas inspecciones técnicas puede encomendárseles ciertas tareas en

^{47/} Servicios de circulación (de los ferrocarriles federales, de los ferrocarriles en concesión, de los teleféricos y los funiculares de concesión federal, de las empresas del automóvil concesionarias, de los automóviles de la empresa de correos y telecomunicaciones y de las empresas de navegación de concesión federal, así como de los buques de los CFF), empresas de navegación aérea, instalaciones nucleares y de transporte por conductos.

campos especiales 48/. Se ha creado una Comisión Federal de Coordinación para la Seguridad en el Trabajo (CFST), que se ocupa de la coordinación y la armonización de las actividades de los diferentes órganos de ejecución, así como de la aplicación uniforme de las prescripciones.

165. Los organismos de ejecución tienen un poder de visita, y los empleadores deben consentir su entrada en todos los locales y lugares de trabajo en la empresa. En los casos de infracción, los órganos de ejecución pueden limitarse a dar consejos simples o, por el contrario, dirigir una advertencia al empleador (artículo 62 de la OPA). Si el empleador desatiende esa advertencia, la autoridad puede ordenar las medidas pertinentes en virtud de una decisión oficial, después de haber oído al empleador y a los trabajadores interesados. Si el empleador no acata la decisión ejecutoria, la autoridad puede imponer un aumento de la prima del seguro de accidentes (artículo 66 de la OPA) o bien tomar medidas coactivas, que pueden sumarse eventualmente al aumento de la prima (artículo 67 de la OPA). Puede, además, entablar una acción penal.

d) Vías de recurso

166. Las decisiones pueden impugnarse ante la institución que las haya notificado. Desde el 1º de enero de 1994, pueden atacarse las decisiones de los órganos de ejecución ante la Comisión Federal de Apelación en materia de Seguro de Accidentes (artículo 109 de la LAA) y, en segunda y última instancia, ante el Tribunal Federal del Seguro.

167. Véanse igualmente las memorias presentadas por Suiza a los órganos de la OIT, relativas al cumplimiento de los convenios pertinentes en materia de salud y seguridad en el trabajo, en particular los convenios núms. 62, 81, 115, 120, 136 y 139.

3. Datos estadísticos sobre los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales

168. Bastará con citar datos derivados de la LAA, de los que sólo se dispone a partir de 1986, porque los que se basan en la legislación anterior (LAMA) no permiten hacer comparaciones fidedignas. El número de accidentes de trabajo no ha dejado de disminuir, ni de aumentar el de accidentes no profesionales, hasta el punto de que el riesgo de perder la vida a raíz de un accidente es hoy dos veces mayor durante el tiempo libre que en el lugar de trabajo.

169. Hay grandes diferencias entre los sectores económicos en lo que se refiere a los riesgos de accidente de trabajo. Así por ejemplo, los trabajadores del sector principal de la construcción contraen enfermedades profesionales y tienen accidentes de trabajo dos y cinco veces, respectivamente, más a menudo que los de la industria química. En una empresa de transporte, el riesgo de un accidente mortal de trabajo es el triple, o incluso el cuádruple, que el que corren los trabajadores de la industria metálica. Además, los hombres están más expuestos que las mujeres, los jóvenes que las personas de edad, y los solteros tienen más

48/ Se trata de los siguientes: instalaciones a presión, instalaciones de corriente fuerte, soldadura, industria del gas y prevención de los accidentes en la agricultura y el ramo de la construcción.

accidentes durante el tiempo libre que las personas casadas, y los extranjeros más accidentes durante el trabajo que durante el tiempo libre.

170. Entre 1988 y 1992, el número de enfermedades profesionales bajó casi en un 10 por ciento, en valor absoluto y en relación con el número de trabajadores. En 1992, la frecuencia era de 14,8 casos de enfermedad profesional por cada 10 000 trabajadores de plena dedicación. Las enfermedades profesionales más corrientes son las del aparato locomotor, seguidas de las de la piel, y suponen conjuntamente casi el 70 por ciento de las enfermedades profesionales. Las enfermedades respiratorias y la sordera provocada por el ruido ocupan el tercero y el cuarto lugar, respectivamente. Las enfermedades profesionales afectan a casi todos los sectores económicos de un modo u otro, debido a la diversidad de sustancias y de actividades que provocan enfermedades profesionales.

Cuadro 4

Accidentes de trabajo y no profesionales,
según el sexo y el sector económico, en 1992

	Accidentes de trabajo		Accidentes no profesionales	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Agricultura y silvicultura	9 851	958	4 112	876
Economía energética	2 283	84	3 433	333
Artes y oficios, industria	87 033	11 988	96 997	28 364
Construcción, ingeniería civil	79 095	834	46 223	3 081
Comercio y hoteles y restaurantes	39 804	16 486	51 810	35 475
Transportes y comunicaciones	18 228	2 119	25 257	7 645
Bancos y seguros	11 069	4 208	45 032	25 168
Otros servicios	12 739	9 971	17 866	25 395
Administración pública	11 492	4 725	25 038	16 853
TOTAL	271 594	51 373	315 768	143 190

Fuente: Servicio de Centralización de las Estadísticas del Seguro de Accidentes.

Cuadro 5

Número de casos de invalidez y de muerte aceptados
por los aseguradores

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Invalidez	1 833	2 015	2 069	2 201	2 281	2 480	2 533	2 754
Muerte	310	341	308	300	336	336	275	242

Fuente: CNA, *Statistiques des accidents des travailleurs en Suisse, 1988-1992*.

Cuadro 6Causas combinadas de accidentes y objetos más frecuentes en los accidentes de trabajo en 1992

Causas del accidente y objeto	Proporción de accidentes de trabajo
1. Accidentes provocados por esquirlas, astillas, polvo y viruta	9,4 %
2. Pinchazos, cortes, rasguños, con herramientas manuales y aparatos auxiliares	4,7 %
3. Resbalones, patinazos, tropezones, caídas, traspiés, sin precisar el objeto	4,3 %
4. Resbalones, patinazos, tropezones, caídas, traspiés en escaleras, escalones, subidas	3,0 %
5. Pinchazos, cortes, rasguños, provocados por objetos	1,6 %

Fuente: CNA, *Statistiques des accidents des travailleurs en Suisse, 1988-1992*.

Cuadro 7Número de enfermedades profesionales aceptadas (1988-1992)

	1988	1989	1990	1991	1992
Hombres	3 988	4 163	4 180	3 840	3 705
Mujeres	1 412	1 443	1 375	1 284	1 199
Total	5 400	5 606	5 555	5 124	4 904

Fuente: CNA: *Statistiques des accidents des travailleurs en Suisse, 1988-1992*.

D. Igualdad de oportunidades de progresión profesional

171. Como lo destaca el Consejo Federal en su mensaje a propósito de la Ley sobre la igualdad, los hombres y las mujeres no ocupan los mismos tipos de puesto de trabajo, ni por la profesión o el oficio, ni por el sector de actividad, ni por el lugar que ocupan en la jerarquía profesional. Así por ejemplo, los datos de la Encuesta suiza sobre la población activa en 1991 ^{49/} parecen indicar que un hombre activo de cada dos se dedica a un trabajo que entraña tareas de gestión, o por su cuenta, o como miembro de la dirección de su empresa o como personal de supervisión, mientras que la proporción de mujeres es de una de cada cuatro en ese caso. El 64 por ciento de las mujeres ocupan mayoritariamente puestos de trabajo no dirigentes, el 12 por ciento tan sólo

^{49/} *La situation des femmes et des hommes sur le marché du travail, Office fédéral de la statistique, Berna, 1994.*

desempeñan una función dirigente y un 3 por ciento forma parte de la dirección. Esta diferencia se explica en parte por el nivel de formación, el cual influye, sin embargo, en la categoría profesional de los hombres más que en la de las mujeres. Así por ejemplo, si se compara la situación en la profesión con el nivel de instrucción -primario, secundario o terciario-, se observa que la disparidad es más fuerte en el caso de los hombres. La proporción de mujeres que forman parte de la dirección es del 2 por ciento si su formación se limita a la enseñanza primaria y del 6 por ciento si han cursado estudios superiores, mientras que en el caso de los hombres pasa del 4 al 22 por ciento.

172. Se han adoptado ciertas medidas para garantizar en la práctica la igualdad de oportunidades de progresión profesional de las mujeres. El Consejo Federal publicó, por ejemplo, unas instrucciones para una mejor representación y condición profesional del personal femenino de la administración general de la Confederación, el 18 de diciembre de 1991. Se dice en ellas que los diferentes organismos deben formular programas de progresión profesional para que las instrucciones cuajen en la realidad. La Oficina de la Condición Femenina, de la Oficina Federal del Personal, ha de respaldar, observar y evaluar los programas de progresión profesional. Prepara un informe para el Consejo Federal cada cuatro años. Procede mencionar asimismo el Decreto Federal del 30 de enero de 1992, en el que se adoptaban medidas especiales, encaminadas a fomentar el relevo universitario de 1992 a 1995. En virtud del Decreto, se conceden subvenciones extraordinarias con miras a aumentar sensiblemente la proporción de mujeres en el profesorado universitario, y se encarga a los responsables de las universidades que velen por que al menos un tercio de los puestos financiados estén ocupados por mujeres. Se ha hecho igualmente un esfuerzo en pro de la formación de las mujeres con el Decreto Federal del 23 de marzo de 1990, referente a unas medidas especiales con miras al perfeccionamiento profesional mediante la concesión de subvenciones destinadas al perfeccionamiento de las mujeres. Procede, por último, señalar que se han adoptado ya medidas en el sector privado para garantizar la igualdad de oportunidades de progresión profesional de las mujeres.

173. La Ley Federal del 24 de marzo de 1995 sobre la igualdad entre hombres y mujeres ha de contribuir a concretar el mandato que da la Constitución para garantizar la igualdad de oportunidades en materia de progresión profesional. La Ley sobre la igualdad prohíbe toda discriminación basada en el sexo, en todos los campos del empleo y, en particular, en materia de progresión profesional (artículo 3 de la Ley). Quien corre el riesgo de padecer una discriminación puede pedir a la autoridad judicial competente que prohíba la discriminación (acción prohibitiva), que imponga su suspensión (acción suspensiva) o que la constate (acción de atestiguación de derecho) (artículo 5, 1)). Además de esas acciones, la víctima dispone de una acción en daños y perjuicios, que le permite pedir la reparación del daño sufrido y, en su caso, del perjuicio moral. La persona perjudicada sólo tendrá derecho a una indemnización, que puede ascender como máximo a tres meses de salario, si la discriminación consiste en la negativa a contratarla, y, en los casos de discriminación en relación con la terminación de la relación de trabajo, que rige el Código de Obligaciones, a seis meses de salario a lo sumo. Se fija la indemnización teniendo en cuenta todas las circunstancias, y su cálculo se basa en el salario al que tenía derecho la persona que ha sido objeto de discriminación o a la que hubiese tenido derecho artículo 5, 2) y 4) de la Ley).

174. La Ley estipula, además, la prestación de ayuda financiera de la Confederación a los programas que fomenten la igualdad entre hombres y mujeres en la vida profesional, en particular para mejorar la representación de los dos sexos en las diferentes actividades profesionales, en todas las funciones y en todos los niveles (artículo 14). La Confederación puede apoyar igualmente a las organizaciones privadas que se dedican a informar y a aconsejar a las mujeres en el campo profesional o que se esfuerzan por la reinserción profesional de las personas que han dejado de tener su actividad lucrativa (artículo 15).

175. Véase igualmente lo que se dice sobre el particular en el presente informe (capítulo relativo al artículo 3).

E. Descanso, ocio, duración del trabajo y vacaciones pagadas

1. Descanso

176. El título de la Ley sobre el trabajo, referente al descanso (artículos 15 y 22), versa esencialmente sobre la prohibición del trabajo nocturno y del dominical, pero menciona también las pausas. En virtud del artículo 15 de la Ley sobre el trabajo, se debe interrumpir el trabajo con una pausa de un cuarto de hora por lo menos si la jornada de trabajo dura más de cinco horas y media, de media hora por lo menos si dura más de siete horas, y de una hora si su duración rebasa las nueve horas. El artículo 21 de la Ley sobre el trabajo consagra el derecho a media jornada de descanso cuando la semana de trabajo se reparte en más de cinco días. Además, en su artículo 22 la Ley precisa que está prohibido sustituir el descanso con prestaciones monetarias o de otra clase, salvo al término de la relación de trabajo.

a) Trabajo dominical

177. La Ley sobre el trabajo enuncia la prohibición de principio del trabajo dominical, con lo que consagra el domingo como día de descanso (artículo 18 de la Ley sobre el trabajo). La ley consiente, sin embargo, ciertas excepciones que, en principio, han de ser autorizadas. Así por ejemplo, la autoridad cantonal puede autorizar temporalmente ese tipo de trabajo en caso de necesidad urgente, debidamente demostrada, si los trabajadores están de acuerdo y si se les abona un suplemento de salario de un 50 por ciento por lo menos. La OFIAMT, si se trata de una empresa industrial, y la oficina cantonal en el caso de las demás empresas, pueden autorizar también a una empresa a trabajar de modo ordinario o periódicamente los domingos (artículo 19 de la Ley sobre el trabajo). En 1990, la OFIAMT concedió 232 permisos de trabajo los domingos. Esas autorizaciones se publican en el Boletín Federal y pueden ser objeto de un recurso ante la Comisión de Recursos del Departamento Federal de Economía Pública. A su vez, se puede presentar un recurso administrativo en relación con la decisión de la Comisión ante el Tribunal Federal. Ciertas empresas, enumeradas en la OLT2, están exentas de la obligación de pedir una autorización para el trabajo dominical 50/.

50/ A modo de ejemplo cabe citar las clínicas y hospitales, las residencias e internados, los hoteles, restaurantes y cafés, las cervecerías, el personal de aeropuerto de las compañías aéreas, los quioscos de periódicos y las empresas que atienden las necesidades de los viajeros, las empresas de agua, gas

178. Cuando el trabajo del domingo pasa de la mañana a la tarde o dura más de cinco horas, hay que compensarlo con un período de descanso de 24 horas consecutivas, como mínimo, que debe coincidir con un domingo cada dos semanas (artículo 20 de la Ley sobre el trabajo). En el proyecto de revisión de la Ley sobre el trabajo se amplía la duración de ese descanso semanal. Así por ejemplo, quienes trabajaran el domingo tendrían derecho a un tiempo libre suplementario, correspondiente al 10 por ciento del tiempo de trabajo dominical. Además, el día de descanso semanal habría de venir después o antes de un período de descanso diario de 11 horas, de modo tal que haya 35 horas seguidas sin trabajo. Este proyecto está siendo examinado en el Parlamento y puede ser modificado.

179. Para las empresas a las que no se aplica la Ley sobre el trabajo, y tampoco una ley especial, se estipula en el artículo 329 del Código de Obligaciones que el empleador debe conceder un día libre por semana, en general el domingo.

180. Según una encuesta realizada por la OFIAMT, más del 6,5 por ciento de los trabajadores están en empresas donde se trabaja normalmente por turno los fines de semana. En el sector de los servicios, la proporción es superior al 10 por ciento y cuatro veces mayor que en la industria. La proporción de mujeres que trabajan por turno los fines de semana es mucho mayor que la de hombres: un 8 por ciento, en comparación con un 5,8 por ciento 51/.

b) Trabajo nocturno

181. La Ley sobre el trabajo prohíbe, en principio, el trabajo nocturno, es decir, de ocho de la noche a cinco de la mañana, en verano, y a seis de la mañana en invierno (artículo 16 de la Ley sobre el trabajo). Puede haber excepciones, ya sea temporalmente en caso de urgencia (con la doble condición de que lo acepten los trabajadores y de que se les abone un suplemento de salario de un 25 por ciento, por lo menos) o bien en forma ordinaria o periódicamente por razones técnicas o económicas (artículo 17 de la Ley sobre el trabajo). Esas autorizaciones pueden ser objeto de los mismos recursos judiciales que las referentes al trabajo dominical. La OLT2 detalla los sectores económicos que no tienen que solicitar una autorización para el trabajo nocturno.

182. El proyecto de revisión de la Ley sobre el trabajo da una nueva definición a las horas de trabajo diurno y nocturno. Según ella, el período nocturno comprende las comprendidas entre las once de la noche y las seis de la mañana, y puede retrasarse o adelantarse en una hora, pero sin ser de menos de siete. Seguiría siendo necesario pedir una autorización para el trabajo en esas horas. Se proponen en el proyecto de ley medidas compensatorias y, en particular, un tiempo libre suplementario, equivalente al 10 por ciento de la duración del trabajo nocturno. Si el trabajador realiza un trabajo nocturno durante mucho

y electricidad, las empresas de construcción y de ingeniería civil, las redacciones de diarios y revistas, las empresas de radiodifusión y televisión, los teatros, las empresas de vigilancia y guardas jurados, las pistas de patinar y las piscinas.

51/ «Enquête représentative du travail nocturne, de fin de semaine et en équipe en Suisse», *La vie économique*, 6/94.

tiempo, tendría derecho, si lo pide, a un examen médico, que podría declararse obligatorio para ciertas categorías de trabajadores. El empleador tendría, además, la obligación de tomar medidas adicionales en favor de quienes trabajan de noche (organización de medios de transporte, posibilidad de descansar, de alimentarse, etc.). Este proyecto está siendo examinado en el Parlamento.

183. En la práctica, la proporción global de personas que trabajan habitualmente de noche es de un 8 por ciento. En el sector terciario es dos veces mayor que en la industria (un 10,5 por ciento, en comparación con un 5 por ciento). La proporción de mujeres que trabajan de noche es sensiblemente la misma que la de los hombres: 8,1 y 7,8 por ciento, respectivamente) 52/.

2. Duración del trabajo

184. La Ley sobre el trabajo fija su duración semanal. Se trata de una duración máxima, que puede reducirse al firmar un convenio colectivo.

185. La duración legal del trabajo semanal es de 45 horas para los trabajadores de empresas industriales, así como para el personal de oficina, el técnico y los demás empleados, entre ellos el personal de venta de los grandes establecimientos de comercio al detalle. La duración semanal es de 50 horas para todos los demás trabajadores (artículo 9 de la Ley sobre el trabajo). La OLT2 autoriza a ciertas categorías de empresas a que su personal trabaje más de 50 horas semanales.

186. La Ley sobre el Estatuto de los funcionarios fija la duración semanal del trabajo en 42 horas. En una decisión del 21 de diciembre de 1994, el Consejo Federal redujo el horario semanal a 41 horas. Esta reducción ha entrado en vigor el 1º de junio de 1995, en forma de días de compensación. El Consejo Federal ha implantado asimismo el horario flexible, que permite escoger entre 40 y 44 horas por semana.

187. Varias iniciativas populares han propuesto la reducción legal del trabajo semanal. La primera, de 1955, que apuntaba a la introducción de la semana de 44 horas, fue rechazada por el pueblo. En 1973, las Organizaciones Progresistas de Suiza (POCH) presentaron una iniciativa "en pro de la semana de 40 horas", que rechazaron, el 5 de diciembre de 1976, la mayoría del pueblo y todos los cantones. En 1984, la Unión Sindical Suiza propuso "la reducción del tiempo de trabajo", con miras a la implantación progresiva de la semana de 40 horas. Esta iniciativa, que se sometió a votación en 1988, fue rechazada también por la mayoría del pueblo y de los cantones (solamente votaron a favor los cantones del Tesino y del Jura).

188. A pesar del repudio de esas iniciativas, la duración efectiva del trabajo semanal ha menguado sin cesar en Suiza, y es hoy muy inferior a la estipulada en la legislación. Así por ejemplo, la duración semanal normal era en 1993

52/ "Enquête représentative du travail nocturne, de fin de semaine et en équipe en Suisse", *La vie économique*, 6/94.

de 41,9 horas por término medio (es decir, 1,5 horas menos que en 1985) 53/. Esta duración media varía según los sectores económicos: en cinco de ellos es de menos de 41 horas 54/, mientras que en el sector de la construcción y de la ingeniería civil es de 42,7. La duración media varía asimismo según los cantones, siendo la más corta la de Ginebra -41,2 horas- y la más larga la del cantón de los Grisones: 42,8 horas semanales.

3. Vacaciones pagadas periódicas 55/

189. No hay una ley general relativa a las vacaciones anuales pagadas que rija en el caso de todos los trabajadores. En lo que se refiere a las relaciones de trabajo sometidas al derecho privado, el Código de Obligaciones estipula que la duración de las vacaciones pagadas es de cuatro semanas, como mínimo, al año (artículo 329a). Para los trabajadores y para los aprendices hasta los 20 años cumplidos es de cinco semanas, por lo menos. Esta norma es de derecho relativamente imperativo, y no cabe eludirla en los contratos de trabajo o en los convenios colectivos, salvo si es en beneficio del trabajador. Procede destacar a este respecto que pueden firmarse contratos de trabajo al margen del citado artículo 329a en forma verbal o por escrito. La mayoría de los convenios colectivos contienen disposiciones relativas a las vacaciones 56/. La duración media de las vacaciones establecida por los convenios colectivos en 1992 es de 22,6 días al año, correspondiendo la más larga al sector del transporte y las comunicaciones (25,7 días) y la más corta a la agricultura (21,7 días al año).

190. El empleador fija la fecha de las vacaciones teniendo en cuenta los deseos del trabajador. El artículo 329c del Código de Obligaciones precisa que las vacaciones deben concederse durante el año civil correspondiente, y comprender por lo menos dos semanas consecutivas. Está prohibido, además, sustituir las vacaciones por prestaciones monetarias o de otro tipo mientras dura la relación de trabajo.

191. Para el personal de la administración federal, las disposiciones referentes a las vacaciones anuales figuran en dos reglamentos especiales, que establecen igualmente cuatro semanas de vacaciones. Se aplican normas equivalentes en la administración cantonal y en la municipal.

53/ Estadísticas basadas en los datos facilitados por el Servicio de Centralización de las Estadísticas del Seguro de Accidentes, en "Baisse de la durée normale du travail dans les entreprises en 1993", *La vie économique*, 4/94.

54/ Se trata de los siguientes sectores: fabricación de maquinaria, industria química, industria del tabaco, artes gráficas y relojería.

55/ Véanse igualmente las memorias presentadas por Suiza, relativas al cumplimiento del Convenio núm. 132 de la OIT.

56/ Según una encuesta referente a 68 convenios colectivos, el 96 por ciento de ellos contenían disposiciones sobre las vacaciones: "Durées du travail fixées dans les conventions collectives de travail en 1992", *La vie économique*, 2/94.

192. En virtud del artículo 329 del Código de Obligaciones, el empleador debe conceder también al trabajador las horas y los días libres habituales (ausencias provocadas por sucesos familiares o personales). No impone, sin embargo, la obligación de pagar el salario al trabajador durante esas ausencias. En tal caso, sólo se le debe si está previsto, por ejemplo, en un convenio colectivo de empresa o sectorial. Los funcionarios federales tienen derecho a tiempo libre, en función del motivo que aleguen.

4. Remuneración de los días festivos

193. En virtud de la Ley sobre el trabajo, solamente los cantones pueden legislar en relación con los días festivos. En efecto, en su artículo 18, 2) les autoriza a decretar hasta ocho días festivos al año, asimilados a un domingo. La remuneración de los días festivos es de derecho privado y queda al margen de la legislación cantonal. No es obligatoria, pero los convenios colectivos suelen contener disposiciones sobre el particular. En general, se pagan los días festivos cuando el salario es mensual, salvo que se haya decidido otra cosa. En el caso de los salarios horarios, sólo se pagan los días festivos si se estipula explícitamente en el contrato.

194. En 1993, la mayoría del pueblo y todos los cantones aceptaron un nuevo artículo (116 bis) de la Constitución sobre la fiesta nacional (1º de agosto). El 30 de mayo de 1994, el Consejo Federal adoptó la Ordenanza sobre la fiesta nacional, que entró en vigor el 1º de julio de 1994. Se estipula en ella la asimilación a un domingo de la fiesta nacional, para el derecho laboral; no se tiene, sin embargo, en cuenta al calcular el número de días festivos según el artículo 18 de la Ley del trabajo, para no coartar la competencia de los cantones en materia de reglamentación de los días festivos. Se estipula también en la Ordenanza que debe pagarse el día festivo de la fiesta nacional. Esta disposición es aplicable a todas las personas activas, incluidos los trabajadores que perciben un salario horario o los de tiempo parcial. El 19 de octubre de 1994, el Consejo Federal adoptó el proyecto de ley federal sobre la fiesta nacional, que recoge el contenido esencial de la Ordenanza. Ese proyecto de ley está siendo examinado por el Parlamento.

VIII. ARTÍCULO 8: DERECHOS SINDICALES

A. Principales instrumentos aplicables

195. Los principales instrumentos aplicables son los siguientes:

a) Instrumentos internacionales:

Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículo 11), ratificado en 1974

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 22), ratificado en 1992

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), de la OIT, ratificado en 1975

Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), de la OIT, ratificado en 1981

b) Instrumentos nacionales:

Constitución Federal (artículos 34 ter y 56)

Código de Obligaciones, del 30 de marzo de 1911 (artículos 336 y 356 y sigs.)

Código Civil suizo, del 10 de diciembre de 1907 (artículo 60 y sigs.)

Ley Federal sobre la extensión del campo de aplicación de los convenios colectivos de trabajo (LECCT), del 28 de septiembre de 1956

Ley Federal sobre la Oficina Federal de Conciliación en materia de Conflictos de Trabajo, del 12 de febrero de 1949

Ley Federal sobre el Estatuto de los funcionarios, del 30 de junio de 1927.

B. Libertad sindical

196. En el plano internacional, la libertad sindical queda también protegida en Suiza por el Convenio núm. 87 de la OIT, por el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y por el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

1. Derecho a crear sindicatos

197. El derecho a crear sindicatos se deriva del artículo 56 de la Constitución Federal, que garantiza la libertad de asociación. En 1899, el Tribunal Federal reconoció explícitamente que esta garantía abarca también la libertad sindical ^{57/}. En virtud de ese derecho, los empleadores y los trabajadores gozan, pues, de la facultad de agruparse en coalición con miras a defender sus intereses colectivos. Aunque en el artículo 56 de la Constitución Federal se habla de "ciudadanos", también los extranjeros pueden acogerse a la libertad de coalición.

198. El artículo 56 de la Constitución Federal impone, no obstante, una limitación al ejercicio de dicho derecho, al estipular que las asociaciones cuyos fines, o los medios que emplean, son ilícitos o peligrosos para el Estado no están protegidas por la libertad de asociación. El concepto de ilicitud remite a las normas jurídicas en vigor, mientras que la de peligrosidad es más imprecisa y podría prestarse a muy diversas interpretaciones. El Tribunal Federal ha decidido, sin embargo, que sólo deben prohibirse las asociaciones que tengan el propósito de imponer sus opiniones con unos medios que no sean pacíficos ni democráticos.

^{57/} ATF, 25, II, 802; 30, II, 282.

199. En virtud del artículo 56 de la Constitución Federal, incumbe a las autoridades cantonales tomar medidas contra las asociaciones ilícitas o peligrosas 58/. Se admite, sin embargo, que las autoridades federales adopten medidas contra las asociaciones que constituyan un peligro para el Estado Federal. Las autoridades políticas pueden prohibir una asociación ilícita o peligrosa, pero quien debe decidir su disolución es el juez (artículo 78 del Código Civil). Las medidas que se tomen contra una asociación serán más o menos graves según el grado de ilicitud o el peligro que encierre. El principio jurídico de la proporcionalidad tiene aquí un peso decisivo. Procede señalar a este respecto que la probabilidad de que las autoridades administrativas intervengan contra asociaciones de trabajadores o de empleadores es mínima. En la práctica, las autoridades cantonales y federales sólo recurrieron a tal facultad en los decenios de 1930 y 1940, contra ciertos partidos políticos 59/.

200. Al margen de la garantía constitucional, no hay en el derecho suizo ninguna norma específica que se refiera a las organizaciones profesionales, con lo que el derecho de coalición se rige por el derecho común y, en particular, por las disposiciones del Código Civil relativas a las asociaciones (artículo 60 y sigs.) 60/, que no someten su creación a ningún requisito especial, ni de fondo ni de forma. Las personas privadas las crean libremente, y el Tribunal Federal ha precisado que la exigencia de una autorización previa se oponía a la garantía constitucional de libertad de asociación 61/.

2. Derecho de afiliación a un sindicato

201. La libertad de asociación tiene un aspecto positivo y otro negativo. El primero entraña, además, la libertad de crear libremente una organización profesional, de afiliarse al sindicato que se elija 62/ y de llevar a cabo actividades en él, así como el derecho a disolverlo. El corolario negativo de esa libertad es el derecho a no formar parte de un sindicato y a irse de él libremente.

202. La libertad de afiliación es objeto de una protección particular. Los trabajadores gozan de una protección especial del Código de Obligaciones, según la cual es ilícito cancelar el contrato de trabajo cuando se toma tal decisión a

58/ El único cantón que ha legislado, en 1938, para reprimir los abusos del derecho de asociación es el de Vaud.

59/ En 1937 y 1938 tres cantones prohibieron el partido comunista y, en 1940, el Consejo Federal lo prohibió y disolvió en el plano federal. Ese mismo año, se prohibió el partido nacional-socialista. En el mismo período se prohibieron otros tres partidos. Todas las prohibiciones de partidos quedaron anuladas por la Ordenanza del 27 de febrero de 1945.

60/ Véanse el párrafo 390 y sigs. del informe inicial de Suiza sobre la aplicación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

61/ ATF, 96, I, 229.

62/ No existe el derecho a ser admitido en una asociación contra la voluntad de sus miembros. ATF, 86, II, 365.

causa de la afiliación, o no afiliación, del trabajador a una organización de trabajadores, o por haber ejercido el derecho a tener una actividad sindical (artículo 336, 2) a) del Código de Obligaciones). Análogamente, el artículo 34 ter de la Constitución Federal precisa que la extensión de los convenios no debe coartar la libertad de asociación. Se especifica esa misma condición en la Ley sobre la extensión del campo de aplicación de los convenios colectivos de trabajo (artículo 21). El artículo 356a del Código de Obligaciones dispone igualmente que son nulas las cláusulas de un convenio colectivo que obliguen a los empleadores o a los trabajadores a afiliarse a una asociación contratante. Las disposiciones de "closed shop" o de "union shop" son, pues, ilícitas.

3. Derecho a crear confederaciones y a afiliarse a organizaciones sindicales internacionales

203. La libertad sindical que garantiza la Constitución es también aplicable a las asociaciones. Por consiguiente, es posible constituir confederaciones con el mismo fundamento jurídico que en el caso de las organizaciones de primer grado, y gozan de las mismas garantías constitucionales y legislativas. De ahí que los sindicatos puedan adherirse libremente a confederaciones o a organizaciones sindicales internacionales, a condición de que éstas no persigan fines, o no recurran a medios, ilícitos y peligrosos para el Estado.

4. Derecho de los sindicatos a llevar libremente a cabo sus actividades

204. Los sindicatos llevan a cabo sus actividades, redactan sus estatutos y reglamentos, determinan su estructura y formulan su programa de acción libremente. La asociación adquiere la personalidad jurídica en cuanto establece sus estatutos y expresa su voluntad de organizarse corporativamente (artículo 60 del Código Civil).

205. El Tribunal Federal juzgó, en su fallo del 8 de noviembre de 1988, que, en ciertas condiciones, los sindicatos están facultados para actuar ante los tribunales con objeto de impedir que se siga perjudicando a sus miembros 63/. Se trata de las siguientes condiciones: en los estatutos debe estipularse la defensa de los intereses de los miembros, los cuales deben tener capacidad para actuar, y debe haber un interés colectivo que trascienda el individual.

206. Una de las tareas esenciales de las organizaciones profesionales es la firma de convenios colectivos, los cuales se rigen por el artículo 356 y sigs. del Código de Obligaciones y que pueden firmar uno o varios empleadores u organizaciones de empleadores con una o varias organizaciones de trabajadores. El convenio colectivo es, pues, un "contrato" que no obliga más que a las partes contratantes. Las autoridades no intervienen ni en su conclusión ni en su aplicación. No obstante, al extender el campo de aplicación del convenio colectivo a los empleadores y los trabajadores no vinculados por él (disidentes), las autoridades pueden declarar la obligatoriedad de un convenio colectivo. En su artículo 34 ter, 1), la Constitución autoriza a la Confederación a legislar sobre la fuerza obligatoria de los contratos colectivos de trabajo entre asociaciones de empleadores y de empleados u obreros con miras a fomentar la paz laboral. El 28 de septiembre de 1956 se promulgó la Ley sobre

63/ Fallo publicado en *Praxis*, abril de 1989, núm. 83, pág. 293.

la extensión del campo de aplicación de los convenios colectivos de trabajo (LECCT). En virtud de su artículo primero, I, las autoridades pueden extender la aplicación de un convenio, a petición de las partes, a todos los trabajadores y empleadores pertenecientes al sector o al oficio o profesión y que no están vinculados por él. Se supedita la extensión al respeto de ciertos requisitos de fondo 64/, así como al de las condiciones inherentes a la importancia del convenio 65/. La extensión puede referirse al territorio de un solo cantón (extensión decidida por el gobierno cantonal y aprobada luego por el Consejo Federal), de varios cantones o de toda Suiza (extensión decidida por el Consejo Federal). Después de esa extensión, el convenio cobra carácter obligatorio mientras dura la misma.

207. Entre el 1º de julio de 1993 y el 30 de junio de 1994, y a petición de las asociaciones contratantes, el Consejo Federal extendió el campo de aplicación de 14 convenios colectivos, seis de ellos federales y ocho cantonales. El 30 de junio de 1994 estaban en vigor nueve convenios colectivos nacionales y otros tantos cantonales que habían sido objeto de extensión. Los convenios nacionales extendidos se aplican en total a unos 45 250 empleadores y a 349 700 trabajadores, lo cual no es demasiado en comparación con el número total de convenios colectivos vigentes en Suiza, que se cifra en 1 200.

5. Información sobre el número y la estructura de los sindicatos

208. La proporción de trabajadores sindicados ha oscilado entre un 30 y un 35 por ciento en los diez años últimos 66/.

209. Cuatro grandes organizaciones agrupan a la mayoría de los sindicatos de trabajadores del país. La Unión Sindical Suiza (USS) es la principal central sindical. En 1993, tenía 431 052 miembros (un 14,9 por ciento de los cuales eran mujeres), en 15 federaciones afiliadas. Entre las más importantes figuran el

64/ Sólo puede decidirse la extensión cuando se reúnen las siguientes condiciones: debe ser necesaria, no debe ir en contra del interés general ni menoscabar los intereses legítimos de otros sectores económicos o de otras categorías de la población y debe tener en cuenta los intereses de las minorías en los sectores correspondientes (artículo 2, I, de la LECCT). Además, el convenio cuya extensión se solicita no debe violar el principio de la igualdad ante la ley, no debe oponerse a las reglas legales imperativas y, por último, no debe ir en detrimento de la libertad de asociación (artículos 2, IV a VII, de la LECCT).

65/ En su artículo 2, la LECCT fija un triple quórum:

- los empleadores vinculados por el convenio deben representar más de la mitad de los empleadores que puedan quedar vinculados por el convenio extendido;
- se estipula el mismo requisito en el caso de los trabajadores;
- por último, los empleadores vinculados por el convenio deben tener más de la mitad de los trabajadores que puedan quedar vinculados por el convenio extendido.

66/ Employment Outlook, OCDE, edición de julio de 1992.

Sindicato de la Construcción y de la Industria (125 139 miembros), el Sindicato Suizo de la Industria, de la Construcción y de los Servicios (106 638 miembros) y la Federación Suiza de Ferroviarios (60 619 miembros). Las secciones locales de esos sindicatos constituyen federaciones cantonales. El órgano supremo de la USS es su Congreso, que se reúne cada cuatro años.

210. Además de la USS hay la Federación de Sociedades Suizas de Empleados (130 147 miembros y nueve sindicatos afiliados) y la Confederación de Sindicatos Cristianos de Suiza (106 267 miembros y 13 sindicatos afiliados). Otros siete sindicatos tienen en conjunto 166 968 miembros.

211. Hay tres grandes organizaciones de empleadores. La Unión Central de Asociaciones Patronales de Suiza agrupa a 34 asociaciones profesionales y 37 regionales. La Unión Suiza del Comercio y la Industria tiene un carácter esencialmente económico, y de ella forman parte las cámaras de comercio y asociaciones profesionales. La Unión Suiza de Artes y Oficios agrupa a uniones cantonales del ramo, así como a asociaciones profesionales.

6. El derecho de huelga

212. El derecho de huelga no lo garantizan explícitamente ni la Constitución Federal ni las cantonales (salvo la del Jura), ni la legislación, pero se acepta su ejercicio como medio de lucha.

213. Hay una controversia pendiente a propósito del reconocimiento del derecho de huelga. La mayoría de los teóricos consideran que su fundamento es la libertad de coalición, la cual se deriva a su vez de la libertad de asociación, garantizada por la Constitución. El Tribunal Federal, en un fallo del 18 de junio de 1985 67/, no concuerda, sin embargo, con la doctrina, y afirma que no se puede afirmar a ciencia cierta que la Constitución proteja el derecho de huelga. Ha precisado, sin embargo, que no cabe considerar que el derecho suizo del trabajo ignore el derecho de huelga. Cabe destacar que se emitió ese fallo antes de la ratificación del Pacto. Además, el Tribunal Federal había expresado su incertidumbre sobre si el Convenio núm. 87 de la OIT garantiza o no el derecho de huelga 68/. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha confirmado últimamente que "el derecho de huelga es un corolario indisociable del derecho de sindicación protegido por el Convenio núm. 87" 69/. Hoy en día, el debate se refiere menos al reconocimiento del derecho de huelga que a su contenido y a sus repercusiones en el contrato de trabajo.

214. Aunque se autoriza en principio la huelga, se exigen ciertas condiciones antes de poder recurrir a este medio de lucha. En el fallo antes citado, el

67/ ATF, 111, II, 245 (adjunto).

68/ ATF, 111, II, 251.

69/ Conferencia Internacional del Trabajo, 81^a reunión, 1994, Informe III, *Libertad sindical y negociación colectiva, Estudio general*, pág. 71, párr. 151.

Tribunal Federal especifica cuatro condiciones, que deben cumplirse todas ellas para que la huelga sea lícita:

a) La huelga debe estar organizada, y solamente una organización de trabajadores puede participar en ella, y no un conjunto de trabajadores no organizados, reunidos espontáneamente. Las huelgas espontáneas están, pues, prohibidas.

b) La huelga no debe tender a la imposición de pretensiones jurídicas ya existentes, en relación con las cuales los únicos competentes son los tribunales, o eventuales órganos arbitrales. En efecto, la finalidad de la huelga debe ser la creación de nuevas normas de trabajo, que han de poder decidirse en un convenio colectivo. Las huelgas políticas están, pues, prohibidas.

c) La huelga no debe violar una situación de paz relativa del trabajo (artículo 357a, 2) del Código de Obligaciones) o un acuerdo de paz absoluta del trabajo.

d) Por último, la huelga debe respetar el principio de la proporcionalidad entre la finalidad perseguida y los medios utilizados. Este requisito reviste una importancia especial y somete el ejercicio del derecho de huelga a la regla de la *ultima ratio*: se considera que la huelga es un medio que debe utilizarse en última instancia para restablecer la paz del trabajo, cuando hayan fracasado la negociación y la conciliación.

215. Si la huelga no cumple esas cuatro condiciones, es ilegítima y justifica la rescisión inmediata de los contratos de trabajo de los huelguistas. Por el contrario, si se cumplen se considera que la huelga es lícita.

216. Se ha discutido largo tiempo a propósito de las consecuencias de una huelga lícita para el contrato de trabajo, ya que los partidarios de la tesis de la separación se oponen a los de la tesis de la suspensión. En su fallo del 23 de marzo de 1995, el Tribunal Federal se pronunció en favor de la tesis suspensiva, al declarar que "mientras dura una huelga lícita, no se rompen las relaciones de trabajo, pero se suspenden las obligaciones principales de las partes -obligación de realizar el trabajo y obligación de pagar el salario" (considerando núm. 5) 70/.

217. Al margen de las limitaciones jurisprudenciales, el ejercicio del derecho de huelga es igualmente objeto de ciertas restricciones legislativas. Así por ejemplo, en su artículo 4, la Ley Federal del 12 de febrero de 1949 sobre la Oficina Federal de Conciliación en materia de Conflictos de Trabajo prohíbe toda medida de lucha durante los 45 primeros días de un procedimiento de conciliación o de arbitraje. Además, la Ley Federal sobre el Estatuto de los funcionarios les prohíbe recurrir a la huelga (véase más adelante).

218. Las principales limitaciones al ejercicio del derecho de huelga son las establecidas por los propios interlocutores sociales, con arreglo a un convenio

70/ Arrêt du Tribunal Fédéral du 23 mars 1995, IIe Cour de droit public (inédito).

colectivo. En virtud del artículo 357a, 2) del Código de Obligaciones, que instituye la paz relativa del trabajo, la mera existencia de un convenio colectivo prohíbe recurrir a medios de combate (huelga, cierre patronal) en todo lo que venga regido por el mismo. Las partes pueden establecer asimismo una paz absoluta del trabajo al extender la prohibición de recurrir a la huelga a todo litigio, independientemente de que esté cubierto o no por el convenio colectivo. En este caso, las partes deben ponerse de acuerdo expresamente (véase ese mismo artículo *in fine*).

219. Debido a esos acuerdos de paz del trabajo, los conflictos laborales son poco frecuentes, y la práctica jurídica relativamente poco abundante. A lo largo de diez años (1983-1992), solamente hubo 23 huelgas, y en la mayor intervinieron 600 trabajadores durante 28 días. En 1994, ocho huelgas, una de ellas nacional, afectaron a 238 empresas y 6 901 trabajadores, provocando la pérdida de 14 380 jornadas de trabajo, en comparación con 673 en 1992.

C. Restricción de esos derechos para los funcionarios y los militares en activo

1. Restricciones de la libertad de asociación

220. Como derecho fundamental que garantiza la Constitución, la libertad de asociación se aplica a todo el mundo y, por ende, también a los funcionarios y a los militares en activo. Pueden imponerse, sin embargo, restricciones particulares al ejercicio de ese derecho.

221. En su artículo 13, el Estatuto de los funcionarios, del 30 de junio de 1927, garantiza la libertad de asociación "dentro de los límites de la Constitución". En efecto, prohibía antes a los funcionarios públicos "formar parte de una asociación que prevea la huelga de funcionarios públicos o recurra a ella", o que persiga fines ilícitos o peligrosos para el Estado. Además, ese artículo reservaba al Consejo Federal la facultad de designar las asociaciones que correspondieran a dicha definición 71/. A raíz de una modificación del Estatuto, que entró en vigor el 1º de julio de 1987, se suprimieron tales restricciones. Hoy en día, el artículo 13 del Estatuto se limita a prohibir a los funcionarios públicos formar parte de una asociación que persiga fines, o que se valga de medios, ilícitos o que puedan quebrantar la seguridad del Estado. La aplicación de esta disposición incumbe al Consejo Federal. Así pues, esta limitación no rebasa ahora las restricciones ya establecidas en el artículo 56 de la Constitución.

222. No obstante, se puede someter siempre la libertad de asociación de los funcionarios públicos a restricciones específicas, a causa del deber de fidelidad al Estado, el cual impone, en efecto, límites a los derechos fundamentales que se derivan del equilibrio entre las exigencias del servicio público y las libertades de los funcionarios públicos. Se precisa el contenido del deber de fidelidad en los artículos 22, 24 y 27 del Estatuto. En particular,

71/ El Consejo Federal hizo uso de esa facultad en 1932 y 1937, al promulgar dos ordenanzas que prohibían a los funcionarios públicos participar en el partido comunista y en las organizaciones que dependían de él. Esas ordenanzas fueron abrogadas en 1945.

el funcionario público debe abstenerse de "todo lo que vaya en detrimento de los intereses de la Confederación" (artículo 22 del Estatuto) 72/; ha de "mostrarse digno de la consideración y de la confianza que exige su situación oficial" (artículo 24), y está obligado a guardar el secreto profesional (artículo 27). En la práctica, las restricciones admisibles dependerán esencialmente del cargo y de la función del interesado y deberán respetar el principio de la proporcionalidad. En general, el Tribunal Federal admite que un funcionario público no puede seguir ejerciendo sus funciones si su condición de miembro de un grupo político incita a poner en duda la confianza que debe inspirar, y si se tienen razones fundadas para temer que, a causa de esa condición de miembro, vaya a violar secretos inherentes a su función 73/.

223. En la próxima revisión total del Estatuto de los funcionarios se reexaminarán ciertamente las disposiciones relativas al deber de fidelidad.

224. Los militares tienen también la libertad de asociación, pero se puede someter su ejercicio a ciertas restricciones, que se refieren más a la libertad de reunión que a la de asociación. Las nuevas Ordenanzas Militares disponen que :

- "durante el tiempo de trabajo y el tiempo de reposo,
- en la esfera de la Comunidad,
- cuando están de uniforme.

los militares no pueden organizar asociaciones políticas o manifestaciones y organizar campañas de propaganda, cualesquiera que sean" (punto 96, 3) de las Ordenanzas Militares de 1995).

225. En aplicación del principio de la proporcionalidad, las limitaciones del ejercicio de la libertad de asociación deben ponderarse, sin embargo, teniendo en cuenta el cargo y el grado del militar, así como las circunstancias del caso (que esté en servicio o no).

226. El Código Penal Militar castiga asimismo con una pena de prisión a quien haya fundado un grupo destinado a socavar la disciplina militar, haya adherido a él o se haya asociado a sus actividades, haya provocado su creación o haya acatado sus instrucciones. Este artículo se aplica incluso cuando no sea ello sino un objetivo secundario de la asociación, así como a los civiles que estén sometidos al Código Penal Militar (artículo 2) y, eventualmente, podría tener una repercusión en las actividades sindicales de los militares. En la práctica, no se conoce ningún caso semejante.

2. Restricción del derecho de huelga

227. La legislación federal prohíbe la huelga de los funcionarios públicos. El artículo 23 de su Estatuto les "prohíbe declararse en huelga o incitar a ello a

72/ Al principio, este artículo implicaba esa misma obligación fuera del servicio, pero se suprimió con ocasión de la modificación del Estatuto, del 19 de diciembre de 1986.

73/ ATF, 99, Ib, 138.

otros funcionarios públicos". Esta prohibición rige también en el caso de los empleados y los trabajadores de la Confederación 74/, los jefes de armamento 75/ y las personas ligadas a la Confederación por un contrato de derecho privado. Se puede sancionar a los funcionarios públicos que violan esta disposición con una pena disciplinaria que vaya de la amonestación a la destitución.

228. En el plano cantonal, hay tres tipos de régimen jurídico. Algunos cantones prohíben explícitamente la huelga de funcionarios públicos 76/. En otros, no hay disposición alguna al respecto, por lo que se puede considerar que el derecho de huelga está garantizado 77/. Solamente el cantón del Jura reconoce expresamente el derecho de huelga de los funcionarios públicos 78/.

229. La prohibición del derecho de huelga de los funcionarios públicos se deriva de la índole del vínculo jurídico de derecho público que les une al Estado. Debido a esa vinculación especial, el funcionario público que no cumple con las obligaciones de su cargo actúa contra la colectividad. La prohibición de la huelga se basa, pues, en una interpretación extensiva del deber de fidelidad.

230. Se critica la prohibición del derecho de huelga de los funcionarios públicos, tanto por parte de ciertos teóricos como de la mayoría de las organizaciones del personal del servicio público, y se pone en duda que sea compatible con las obligaciones internacionales de Suiza. Se va a proceder en breve a una revisión completa del Estatuto de los funcionarios, con lo que ha de ser posible reexaminar esa prohibición general, teniendo en cuenta las exigencias que se desprenden del derecho internacional y del Pacto que nos ocupa.

74/ Véase el artículo 25 del Reglamento de los Empleados, del 10 de noviembre de 1959.

75/ Artículo 13 de la Ordenanza del 10 de marzo de 1969 sobre la situación jurídica.

76/ Se trata de los cantones de Berna, los Grisones, Friburgo, Lucerna, Neuchâtel y el Valais.

77/ Véase, por ejemplo, una decisión del Tribunal Administrativo ginebrino, del 29 de agosto de 1984, así como Charles-Albert Morand, «Le droit de grève dans tous ses états», en *Mélanges Alexandre Berenstein, Le droit social à l'aube du XXI^e siècle*, Payot, Lausana, 1989, pág. 62.

78/ Art. 20, g) de la Constitución del Jura: «Para asegurar la protección de los trabajadores, el Estado reconoce el derecho de huelga, y una ley determinará los servicios públicos en los que pueda reglamentarse». No se ha promulgado todavía esa ley.

IX. ARTÍCULO 9: DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

A. Principales instrumentos aplicables

231. Los principales instrumentos aplicables son los siguientes:

a) Instrumentos internacionales:

Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), de la OIT, ratificado en 1977 79/

Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128), de la OIT, ratificado en 1977

Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), de la OIT, ratificado en 1990

b) Instrumentos nacionales 80/:

i) Asistencia médica y prestaciones monetarias en los casos de enfermedad

Constitución Federal (artículo 34 *bis*)

Ley Federal sobre el seguro de enfermedad (LAMA), del 13 de junio de 1911

ii) Prestaciones de maternidad:

Constitución Federal (artículo 34 *quinquies*, 4))

iii) Prestaciones de vejez, para los supervivientes y de invalidez:

Constitución Federal (artículo 34 *quater*)

Ley Federal sobre el seguro de vejez, para los supervivientes y de invalidez (LAVS), del 20 de diciembre de 1946

Ley Federal sobre el seguro de invalidez (LAI), del 19 de junio de 1959

79/ Suiza ha aceptado las cinco contingencias siguientes:

- prestaciones de vejez
- prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional
- prestaciones familiares
- prestaciones de invalidez
- prestaciones de sobrevivientes.

80/ Se reproduce en anexo la nueva Ley sobre el seguro de enfermedad (LAMal), del 18 de marzo de 1994, así como la décima revisión del AVS.

Ley Federal sobre las prestaciones complementarias del seguro de vejez, para los supervivientes y de invalidez (LPC), del 19 de marzo de 1965

Ley Federal sobre la previsión profesional en materia de vejez, supervivientes e invalidez (LPP), del 25 de junio de 1982

iv) Prestaciones para los accidentes de trabajo:

Constitución Federal (artículo 34 *bis*)

Ley Federal sobre el seguro de accidentes (LAA), del 20 de marzo de 1981

v) Subsidios de desempleo:

Constitución Federal (artículos 34 *novies* y 34 *ter*, a) y e))

Ley Federal sobre el seguro de desempleo obligatorio y la indemnización en los casos de insolvencia (LACI), del 25 de junio de 1982

Ordenanza del Consejo Federal sobre el seguro de desempleo obligatorio y la indemnización en los casos de insolvencia (OACI), del 31 de agosto de 1983

vi) Subsidios familiares:

Constitución Federal (artículo 34 *quinquies*)

Ley Federal sobre los subsidios familiares en la agricultura (LFA), del 20 de junio de 1952.

B. Consideraciones generales

232. Las diferentes ramas de la seguridad social suiza proporcionan todas las prestaciones mencionadas en las directrices para la preparación del informe, a saber:

asistencia médica,
prestaciones monetarias en caso de enfermedad,
prestaciones de vejez,
prestaciones de invalidez,
prestaciones para los supervivientes,
prestaciones en los casos de accidente de trabajo y enfermedad profesional,
prestaciones de desempleo,
subsidios familiares.

Las prestaciones de maternidad se conceden actualmente de conformidad con la Ley sobre el seguro de enfermedad. Se va a presentar en breve al Parlamento un proyecto de seguro de maternidad, referente a las prestaciones monetarias.

233. Una particularidad de la legislación suiza en materia de seguridad social es que el campo de aplicación personal varía según el tipo de seguro. Así por ejemplo, el seguro de enfermedad es individual e independiente de toda actividad lucrativa; el de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales es obligatorio, pero únicamente para los asalariados; el de vejez, para los supervivientes y de invalidez (seguro básico, llamado también "primer pilar") tiene un campo de aplicación universal y rige para toda la población activa o domiciliada en Suiza. En cuanto al seguro de "previsión profesional" (el llamado "segundo pilar"), sólo cubre, con carácter obligatorio a los asalariados, a condición, sin embargo, de que su remuneración rebase cierta suma.

234. La seguridad social suiza es el resultado de una evolución histórica, con arreglo a la cual el sistema se ha ido construyendo sucesiva y pragmáticamente. Se explica esto, en primer lugar, por el federalismo: mientras la Confederación no ha recibido la facultad de legislar, ésta pertenece a los cantones. Ahora bien, el traspaso de competencias en materia de seguros sociales, iniciado en 1890, no terminó hasta 1976. El segundo factor explicativo es la democracia directa, y sus dos instrumentos, que son la iniciativa popular y el referéndum facultativo. Aquélla ha surtido sobre todo un efecto indirecto, por cuanto ha incitado al Parlamento a legislar, mientras que el referéndum facultativo tiene una función directa, ya que el pueblo ha rechazado muchas leyes en votación popular 81/.

235. Una iniciativa parlamentaria reactivó la armonización del sistema de los seguros sociales en 1985 82/. Se dio, sin embargo, la prioridad a la revisión de las diferentes leyes: revisión del seguro de enfermedad, revisión del seguro de vejez y para los supervivientes, y revisión del seguro de desempleo.

81/ En 1900 se rechazó la primera ley sobre el seguro de accidentes e invalidez, y en 1931 la primera ley sobre el seguro de vejez y para los supervivientes. Lo mismo ocurrió en 1987 con el proyecto de seguro de maternidad. En 1974 y 1987 se rechazaron dos intentos de revisión de la Ley sobre el seguro de enfermedad, en votación popular. En la votación popular del 4 de diciembre de 1994 se aceptó la nueva Ley sobre el seguro de enfermedad (LAMAL), del 18 de marzo de 1994.

82/ Véase Initiative parlementaire: Partie générale du droit des assurances sociales, rapport de la Commission du Conseil des Etats, del 27 de septiembre de 1990.

Cuadro 8

Gastos de seguro social, en millones de francos suizos

	AVS 83/	PC-AVS	AI	PC-AI	PP	AM	AA	AC
1980	10 726	343	1 374	72	3 458	5 677	--	153
1985	14 417	570	1 821	132	--	8 416	1 797	698
1990	18 277	1 124	2 376	309	8 737	12 199	2 567	502
1991	19 637	1 279	2 601	359	9 700	13 700	2 924	1 340
1992	21 129	1 468	2 888	426	--	--	--	3 461

Fuente: Oficina Federal de los Seguros Sociales.

Cuadro 9

Porcentaje del PIB dedicado a las prestaciones de los seguros sociales

1970	1980	1985	1990	1991	1992
8,5	13,2	14,4	14,1	14,9	16,4

Fuente: Oficina Federal de los Seguros Sociales.

C. Asistencia médica

236. La Constitución Federal estipula en su artículo 34 bis que la Confederación implantará, por vía legislativa, el seguro en los casos de accidentes y de enfermedades, teniendo en cuenta las cajas de socorro existentes, y que podrá declarar obligatoria la participación en esos seguros, en general o para ciertas categorías de ciudadanos. El seguro de enfermedad fue introducido en virtud de la Ley federal sobre el seguro de enfermedad (LAMA), del 13 de junio de 1911, que entró en vigor el 1º de enero de 1914. Pese a los fallos inherentes a su concepción muy particular (no es, en realidad, sino una ley genérica de concesión de subvenciones), esta Ley sólo ha sido objeto de una revisión parcial importante, en 1964, ya que todos los demás intentos de revisión fracasaron. Últimamente, el Gobierno ha decidido reactivar el asunto al proponer una revisión, referente en particular al seguro médico. Con tal fin, depositó un proyecto de nueva ley sobre el seguro de enfermedad (LAMal), que aceptó el Parlamento el 18 de marzo de 1994. Despues de un referéndum popular opuesto a esa revisión, fue finalmente aceptada por el pueblo en la votación

83/ AVS: seguro de vejez y para los supervivientes; AI: seguro de invalidez; PC: prestaciones complementarias (del AVS/AI); PP: previsión profesional; AM: seguro de enfermedad; AA: seguro de accidentes; AC: seguro de desempleo.

popular del 4 de diciembre de 1994. La nueva Ley ha de entrar en vigor el 1º de enero de 1996.

237. Se reseña a continuación la situación actual en materia de seguro de enfermedad, tal como se deriva del derecho actualmente vigente. Se indican igualmente las principales características del régimen que ha de sucederle a partir del 1º de enero de 1996, y se darán eventualmente más detalles en informes ulteriores.

1. Campo de aplicación personal

238. El seguro es facultativo en el plano federal. Todo residente en Suiza tiene la posibilidad de asegurarse, independientemente de que tenga o no una actividad lucrativa. No obstante, los cantones pueden decidir la obligatoriedad del seguro para la totalidad o una parte de la población. Varios cantones han actuado así en el caso de ciertas categorías de personas (en particular, los ancianos), y en siete de ellos es hoy obligatorio para todos los residentes. En la actualidad, casi toda la población residente en Suiza está asegurada. Por lo demás, el seguro de enfermedad se basa en el principio del seguro individual, y el del cabeza de familia no cubre a los demás miembros de la familia.

2. Características y nivel de las prestaciones

239. Con arreglo al seguro de asistencia médica y farmacéutica, las cajas del seguro de enfermedad, que administran el seguro de enfermedad, deben sufragar por lo menos (artículo 12, 2) de la LAMA):

240. Con ocasión de un tratamiento fuera de un hospital:

a) la asistencia que da un médico, esto es, toda medida de diagnóstico o terapéutica, científicamente reconocida. Además, esas medidas deben ajustarse a su finalidad y ser económicas;

b) los tratamientos científicamente reconocidos a cargo de un personal paramédico autorizado, por prescripción médica (por ejemplo: fisioterapeutas, personal de enfermería, ergoterapeutas);

c) Los medicamentos y los análisis prescritos por un médico que figuren en la lista de medicamentos con tarifa (en la que se enumeran los medicamentos, el material de vendaje y los análisis efectuados en farmacia o laboratorio que las cajas del seguro de enfermedad deben costear obligatoriamente), así como en la lista de especialidades (que enumera las especialidades y los medicamento confeccionados cuyo pago se recomienda a las cajas);

d) Los cuidados dispensados por un quiropráctico.

241. Con ocasión del tratamiento en un hospital o establecimiento similar:

a) las prestaciones fijadas en el convenio entre el hospital o establecimiento similar y la caja pero, como mínimo, los cuidados dispensados por un médico, incluidos los tratamientos científicamente reconocidos;

b) los medicamentos y los análisis, de conformidad con el baremo de la sala común, así como una aportación diaria mínima a los demás gastos de asistencia médica de nueve francos suizos.

242. En los tratamientos en balneario prescritos por el médico, una aportación diaria a los gastos de cura de diez francos suizos, como mínimo.

243. En virtud del artículo 14, 1) y 2) de la LAMA, las cajas deben sufragar en los casos de embarazo y de parto las mismas prestaciones que en los de enfermedad si, en el momento del parto, la asegurada estaba ya afiliada a la caja desde 270 días, por lo menos, sin una interrupción de más de tres meses. Las prestaciones para las mujeres aseguradas, en lo que atañe a la asistencia médica y paramédica, deben comprender además:

a) Cuando el parto es en el propio domicilio:

- i) los cuidados dispensados por la comadrona en el momento del nacimiento, incluido el material necesario;
- ii) los cuidados dispensados por el médico en el momento del nacimiento.

b) Cuando el parto es en un hospital o establecimiento similar, la caja debe aportar una contribución al gravamen de parto, si el establecimiento cobra ese gravamen. Debe contribuir asimismo a sufragar los gastos que entrañan los cuidados dispensados al niño mientras está en el hospital, o establecimiento similar, con su madre o los gastos de asistencia y tratamiento del niño si hay que atenderlo en un hospital o establecimiento similar durante las diez semanas subsiguientes al nacimiento.

c) Cuatro exámenes de control, como máximo, durante el embarazo y un examen en las diez semanas subsiguientes al nacimiento.

244. En lo que se refiere al tratamiento fuera de un hospital, se costean los gastos médicos y farmacéuticos sin límite de tiempo (artículo 12, 3) de la LAMA). En los casos de tratamiento en un hospital o establecimiento similar, o en un balneario, deben costearse los cuidados médicos y farmacéuticos para una o varias enfermedades durante 720 días, como mínimo, en un período de 900 días consecutivos. En cuanto al tratamiento en hospital o establecimiento similar de una tuberculosis, deben costearse las prestaciones durante 1 800 días, por lo menos, a lo largo de siete años consecutivos. No puede recortarse la duración del derecho a las prestaciones mientras el asegurado perciba una pensión o un subsidio de invalidez del seguro de invalidez, o un asegurado menor de edad, que no perciba una pensión o un subsidio de invalidez del seguro de invalidez, siga en el hospital o establecimiento similar, sin interrupciones de larga duración, después de haber recibido un tratamiento en un hospital o establecimiento similar de 360 días consecutivos (artículo 12, 4) de la LAMA).

3. Financiación

245. El seguro de enfermedad se financia según el principio del reparto de los gastos. Las fuentes de financiación son las cotizaciones de los asegurados, que participan además en los gastos (franquicia anual y parte alícuota), así como

las subvenciones de la Confederación y de los cantones a las cajas del seguro de enfermedad. Las cotizaciones de los asegurados no se fijan en función de sus ingresos; dependen en particular de la caja de seguro de enfermedad que se escoja, de la edad de ingreso en ella y de la cobertura del seguro. En realidad, la Ley de 1911 no instituyó un verdadero sistema de seguro de enfermedad social, sino que expresa meramente los requisitos mínimos que deben cumplir las cajas que quieran conseguir una ayuda financiera de la Confederación. Cada caja sigue siendo una comunidad de riesgos autónoma. Ahora bien, los riesgos no se reparten de un modo uniforme entre ellas. Los afiliados jóvenes, o relativamente jóvenes, presuponen menos costos para las cajas que los de más edad o que las mujeres, cuando son muchas. De ello se derivan unas diferencias de estructura del riesgo entre las cajas, que traen consigo diferencias, a veces considerables, de cotización de una a otra. Desde el 1º de enero de 1993, las cajas el seguro de enfermedad que cuentan con un gran número de afiliados de sexo femenino y de personas de edad reciben una aportación de aquéllas en las cuales es menor ese número (sistema de compensación de los riesgos).

246. La financiación del seguro de enfermedad impone, además, una pesada carga cuando los ingresos son modestos: las cotizaciones se fijan por cabeza, y las subvenciones federales se reparten sin tener en cuenta los ingresos de los asegurados. Varios cantones aportan ciertamente subvenciones destinadas a aligerar las cotizaciones de los asegurados de recursos modestos, pero no hay una concepción global de la subvención, diferenciada según los ingresos.

247. La autonomía financiera de las cajas engendra también lagunas en la cobertura del seguro. En este tipo de sistema, se considera que todo nuevo asegurado constituye un riesgo suplementario, que la caja debe asumir por sí sola. De ahí que las cajas fijen en sus estatutos una edad máxima de ingreso. Se les autoriza asimismo a imponer reservas, es decir, a excluir del seguro las enfermedades existentes en el momento de la adhesión, o anteriores a ella pero que entrañan un riesgo de recaída; la Ley exige, sin embargo, la supresión de las reservas al cabo de cinco años, como máximo.

D. Prestaciones monetarias en los casos de enfermedad

248. De conformidad con la LAMA, se conceden prestaciones monetarias en los casos de enfermedad o diarias 84/.

1. Campo de aplicación personal

249. Según el derecho federal, el seguro de prestaciones diarias en los casos de enfermedad es facultativo. Puede derivarse, no obstante, una obligación de seguro de las disposiciones de convenios o de modelos de contrato de trabajo. En Suiza, las personas aseguradas con prestaciones diarias de la LAMA no son sino el 48,4 por ciento (datos de 1992) de la población residente.

84/ Procede precisar que, en los casos de enfermedad del trabajador, el empleador debe pagarle el salario durante un tiempo limitado (artículo 324a del Código de Obligaciones).

2. Características y nivel de las prestaciones

250. Con arreglo al seguro de prestaciones diarias, las cajas de enfermedad deben conceder una prestación diaria de dos francos suizos, por lo menos, en los casos de incapacidad total de trabajo (artículo 12 bis, 1) de la LAMA). En los seguros colectivos (el organismo supervisor puede autorizar a las cajas del seguro de enfermedad a firmar contratos de seguro de grupos de personas), las prestaciones diarias suelen fijarse en función de un porcentaje del salario, y deben pagarse por una o varias enfermedades que duren como mínimo 720 días, en un período de 900 días consecutivos y, en los casos de tuberculosis, durante 1 800 días como mínimo, en un período de siete años consecutivos.

251. La duración de las prestaciones de maternidad es de diez semanas, seis de ellas, por lo menos, después del parto. No se puede englobar esa duración en las antes citadas, y las prestaciones de maternidad deben concederse pasado incluso ese plazo (artículo 14, 6) de la LAMA).

3. Financiación

252. El seguro de prestaciones diarias se financia esencialmente con las cotizaciones de los asegurados, y eventualmente de los empleadores en virtud del contrato de trabajo o de un convenio. Los subsidios de la Confederación se conceden únicamente para las prestaciones diarias abonadas a raíz de un parto o de una tuberculosis.

E. Principales características de la nueva Ley sobre el seguro de enfermedad (LAMal), del 18 de marzo de 1994

253. Las nuevas disposiciones versan fundamentalmente sobre el seguro de asistencia médica y farmacéutica. El elemento fundamental es el fortalecimiento de la solidaridad. La LAMA estipula el pago de primas "por cabeza". En principio, se mantiene este sistema, por cuanto las primas seguirán siendo individuales. En cambio, al implantar un prima única por caja de una misma región para los adultos, la LAMal suprime las diferencias de prima en función de la edad de ingreso en la caja o del sexo, así como las primas especiales para los contratos colectivos. Además, se establecen varias medidas (libre paso absoluto para los asegurados; compensación de los riesgos entre los aseguradores durante diez años), con objeto de no suprimir todas las diferencias de prima entre los aseguradores, sino de limitarlas a la proporción necesaria para una práctica eficaz del seguro. Todas esas medidas, que apuntan a una mayor solidaridad, traen consigo la obligación de asegurarse, que se ha introducido, pues, en el plano federal.

254. La Ley, que ha de entrar en vigor el 1º de enero de 1996, comprende a la vez medidas destinadas a reducir la demanda (participación en los costos mayor que la actual, posibilidad de elegir otros modelos de seguro, etc.), así como a limitar la oferta (planificación de los hospitales o establecimientos similares por los cantones, mayor participación de los cantones en los gastos de los hospitales, generalización de la institución del médico consejero, etc.). La Ley persigue una finalidad de libertad contractual y el fortalecimiento de la competencia, así como de responsabilidad personal de los aseguradores y de los proveedores de prestaciones para la determinación de las tarifas y de los precios, pero estipula la constitución de mecanismos de control. Parte del

principio de que incumbe en primer término a los cantones, a los proveedores de prestaciones, a los aseguradores y a los asegurados recurrir a los instrumentos de "regulación" que tienen a su disposición. Si no es éste el caso, cabe la posibilidad de una intervención de los cantones (imposición de un presupuesto global en los hospitales, congelación de las tarifas).

255. Por lo demás, esta ley plasma el deseo, expresado desde hace varios años, de que se extiendan las prestaciones, por ejemplo mediante la supresión de toda limitación de la duración en lo que se refiere a la financiación de las prestaciones de hospitalización (en virtud de la LAMA, la obligación de financiación es, en principio, a lo largo de dos años, de 720 días) y de readaptación. Además, se reembolsará mejor la asistencia médica dispensada fuera del hospital. Se incorporarán al catálogo de las prestaciones ciertas medidas de prevención individual. La promoción de la salud y la prevención general de las enfermedades pasan a ser una tarea de los aseguradores, en colaboración con los cantones.

256. El seguro médico seguirá estando financiado por las primas individuales y por la participación en los gastos de los asegurados, aplicada también en el caso del tratamiento en hospital o establecimiento similar, así como por subvenciones de los poderes públicos (cantones y Confederación). Las subvenciones no redundarán ya, sin embargo, automáticamente en beneficio de todos los asegurados sin tener en cuenta su situación financiera, sino que servirán para reducir las primas de los asegurados de ingresos modestos. En un plano general, el sistema -a causa de la extensión de las prestaciones obligatorias y de la supresión de las subvenciones directas a las cajas- ha de traer consigo un aumento único de las primas en 1996. Pero la nueva modalidad de subvención permitirá equilibrar la situación, por cuanto disminuirá el monto de las primas que corren a cargo de los asegurados en función de su situación económica, por lo que las consecuencias financieras no serán las mismas para todos ellos.

257. El seguro de enfermedad social comprende no sólo el seguro médico sino también el de las prestaciones diarias (seguro por la pérdida de ganancias). Como el Parlamento y el pueblo se habían negado ya a implantar un seguro obligatorio de prestaciones diarias para los trabajadores, no se ha vuelto a proponer. Ésta es la razón por la cual se recogen casi todas las disposiciones de la LAMA al respecto, salvo la relativa a la duración del pago de las prestaciones de maternidad, que pasa a 16 semanas, en comparación con las diez de la LAMA.

F. Prestaciones de vejez, para los supervivientes y de invalidez

258. El artículo 34 *quater*, 1) de la Constitución estipula que la Confederación tomará las medidas adecuadas para promover una previsión suficiente en los casos de vejez, de muerte y de invalidez. Esta previsión se derivará de un seguro federal, de la previsión profesional y de la previsión individual. Así pues, la protección referente a la vejez, a los supervivientes y a la invalidez reviste en Suiza la forma llamada de "los tres pilares".

1. Seguro federal de vejez, para los supervivientes y de invalidez federal básico ("primer pilar")

259. En lo tocante al seguro de vejez, para los supervivientes y de invalidez básico, el artículo 34 *quater*, 2) de la Constitución impone a la Confederación la obligación de instituir, por vía legislativa, un seguro de vejez, para los supervivientes y de invalidez, obligatorio para toda la población, que debe proporcionar prestaciones monetarias y en especie y cuyas pensiones deben cubrir debidamente las necesidades vitales. Es lo que se llama en Suiza "el primer pilar".

260. Las ramas del seguro de vejez y para los supervivientes se rigen por la Ley Federal sobre el seguro de vejez y para los supervivientes (LAVS), del 20 de diciembre de 1946. Desde su entrada en vigor, el 1º de enero de 1948, la LAVS ha sido revisada varias veces. La última, la décima, fue aprobada por el Parlamento el 7 de octubre de 1994. En este caso, ha sido una revisión fundamental del sistema, puesto que se renuncia al concepto de pensión de la pareja en beneficio de la introducción de pensiones individuales, con el corolario de un reparto, con miras al cálculo de las pensiones, de los ingresos obtenidos durante el matrimonio. La revisión entraña otros muchos elementos, entre ellos la elevación de la edad de jubilación de las mujeres. Este último punto ha acarreado una iniciativa de referéndum que, caso de ser refrendado por el voto popular, daría al traste con toda la revisión. Para evitar semejante resultado, ciertos medios políticos han propuesto iniciativas constitucionales, encaminadas a impedir que se eleve la edad de jubilación de las mujeres, manteniendo al mismo tiempo las mejoras que se derivarían de la décima revisión ^{85/}.

261. La rama del seguro de invalidez se rige por la Ley Federal sobre el seguro de invalidez (LAI), del 19 de junio de 1959, que entró en vigor el 1º de enero de 1960. La LAI ha sido objeto de tres revisiones, la última de las cuales, de carácter meramente administrativo, entró en vigor el 1º de enero de 1992.

262. A continuación se expone la situación, tal como se desprende del derecho actualmente en vigor. Tras ello se detallan las principales características de la décima revisión de la LAVS, que ha de entrar en vigor el 1º de enero de 1997. Como el sistema de las pensiones es idéntico en el AVS y en el AI, la modificación del sistema de pensiones establecido por la décima revisión de la LAVS apunta también a la rama del seguro de invalidez.

a) Campo de aplicación personal

263. Las personas domiciliadas en Suiza, quienes llevan a cabo en el país una actividad lucrativa y los nacionales suizos que trabajan en el extranjero por cuenta de un empleador en Suiza están asegurados con carácter obligatorio, de conformidad con esas dos leyes (artículo primero, 1) de la LAVS y artículo primero de la LAI). Los nacionales suizos residentes en el extranjero pueden asegurarse facultativamente con ciertas condiciones (artículo 2 de la LAVS).

^{85/} El 25 de junio de 1995, la décima revisión del AVS fue aceptada en votación popular.

b) Características y nivel de las prestaciones

264. La LAVS y la LAI establecen varios tipos de prestaciones:

i) *Pensiones (ordinarias y extraordinarias)*

265. Las pensiones basadas en cotizaciones son ordinarias, por oposición a las extraordinarias, que no dependen de cotizaciones y cuya concesión está sometida, en general, a requisitos relacionados con los recursos.

266. Pensiones de vejez. Las pensiones de vejez se dividen en la pensión simple de vejez (artículo 21 de la LAVS), la pensión de vejez para la pareja (artículo 22 de la LAVS), la pensión complementaria para la esposa (artículo 22 bis de la LAVS) y la pensión para el hijo (artículo 22 ter de la LAVS).

267. La pensión simple de vejez va destinada a las mujeres de 62 años cumplidos y a los hombres de 65 años cumplidos. La pensión de vejez para la pareja es la que se concede al hombre casado que ha cumplido 65 años y cuya esposa ha cumplido 62, o tiene una invalidez, en el sentido de la Ley sobre el seguro de invalidez. La pensión de vejez para la pareja supone el 150 por ciento de la pensión de vejez que hubiese podido obtener el asegurado de no haberse cumplido las condiciones del derecho a una pensión de vejez para la pareja. Los hombres casados que perciben una pensión simple de vejez tienen derecho a una pensión complementaria para su esposa si ésta ha cumplido 55 años pero tiene menos de 62, o si percibían una pensión complementaria para su esposa al amparo del seguro de invalidez. La pensión complementaria es el 30 por ciento de la pensión simple de vejez que percibe el asegurado. Por último, quienes perciben una pensión de vejez del AVS tienen derecho a una pensión por cada uno de los hijos que, al morir esas personas, tendrían derecho a una pensión de orfandad. La pensión para los hijos supone el 40 por ciento de la pensión simple de vejez cuyo beneficiario es el asegurado.

268. Pensiones para los supervivientes. Las pensiones para los supervivientes se dividen en la pensión de viudedad (artículo 23 de la LAVS), la pensión de orfandad simple (artículo 25 de la LAVS) y la pensión de orfandad doble (artículo 26 de la LAVS).

269. La viuda tiene derecho a una pensión de viudedad si tiene uno o varios hijos al morir su cónyuge. Puede pretender también, en ciertas condiciones, a esas prestaciones cuando, antes de la defunción del marido, vivían con ellos unos niños recogidos. Por último, tiene derecho a la pensión cuando, al morir su cónyuge, no tiene hijos pero ha cumplido 45 años y ha estado casada cinco años, por lo menos. La pensión de viudedad equivale al 80 por ciento de la pensión de vejez simple, correspondiente a los ingresos anuales medios determinantes.

270. Los hijos cuyo padre o cuya madre han muerto tienen derecho a una pensión de orfandad simple. Los hijos cuyos padres han muerto los dos tienen derecho a una pensión de orfandad doble. Las pensiones de orfandad simple y doble ascienden, respectivamente, al 40 y el 60 por ciento de la pensión simple de viudedad, correspondiente a los ingresos anuales medios determinantes.

Cuadro 10
Beneficiarios de las pensiones del AVS

	Vejez			Supervivientes				Total	
	Pensión simple			Pensión de pareja	Viuda	Huérfano de padre	Huérfano de padre y madre		
	Hombres	Mujeres	Total						
1980	148 622	428 473	577 095	226 454	69 336	61 406	1 497	132 239	
1985	155 710	469 190	624 900	239 145	75 081	57 675	1 464	134 220	
1990	165 617	512 909	678 526	273 431	74 651	47 211	1 061	122 923	
1991	167 236	522 061	689 297	280 715	74 063	45 414	1 017	120 494	
1992	169 348	531 254	700 602	287 699	73 700	44 180	968	118 848	

Fuente: Oficina Federal de los Seguros Sociales.

271. Pensiones de invalidez. En el caso de las pensiones de invalidez, procede señalar que la persona debe estar asegurada al concretarse el riesgo para tener derecho a una prestación semejante. El asegurado tiene derecho, desde los 18 años, a una pensión si tiene una invalidez del 40 por ciento 86/, por lo menos. La pensión de invalidez depende del grado de invalidez: con un 40 por ciento de invalidez, por lo menos, tiene derecho a un cuarto de pensión; con un 50 por ciento, por lo menos, a media pensión; y con un 66 2/3 por ciento, por lo menos, a la pensión entera.

272. Las pensiones de invalidez se dividen en la pensión simple de invalidez (artículo 32 de la LAI), la pensión de invalidez para la pareja (artículo 33 de la LAI), la pensión complementaria para la esposa (artículo 34 de la LAI) y la pensión por los hijos (artículo 35 de la LAI).

273. Los hombres y las mujeres inválidos tienen derecho a la pensión simple de invalidez, salvo si se les debe una pensión de invalidez para la pareja. Se concede la pensión de invalidez para la pareja (un 150 por ciento de la pensión simple) a los hombres inválidos cuya esposa lo es también en el sentido de la LAI, o tiene por lo menos 62 años. La pensión para la pareja puede ser una

86/ En el sentido de la LAI, la invalidez es la disminución de la capacidad de ganarse la vida, que se supone permanente o de larga duración y que se deriva de un menoscabo de la salud física o mental, debida a una dolencia congénita, a una enfermedad o a un accidente. Se considera que los asegurados mayores de edad que no tienen una actividad lucrativa son inválidos si el menoscabo de su salud les impide realizar su trabajo habitual. Por último, se considera igualmente que los asegurados menores de edad que no llevan a cabo una actividad lucrativa son inválidos cuando padecen un menoscabo de su salud, física o mental que vaya a acarrear probablemente la incapacidad de ganarse la vida.

pensión entera, media pensión o un cuarto de pensión, lo cual se determina según el grado de invalidez del cónyuge más afectado. El marido tiene derecho a una pensión entera cuando la esposa ha cumplido ya los 62 años.

274. El marido inválido que no tiene derecho a una pensión para la pareja lo tiene a una pensión complementaria para su esposa (un 30 por ciento de la pensión simple). Por último, los hombres y las mujeres que pueden pretender recibir una pensión de invalidez tienen derecho a una pensión por cada uno de los hijos que, al morir esas personas, vayan a tener derecho a la pensión de orfandad del AVS. Los hijos que vayan a tener derecho a la pensión de orfandad simple dan derecho a la pensión simple por los hijos (el 40 por ciento de la pensión simple), y los que vayan a tener derecho a la pensión de orfandad doble dan derecho a la pensión doble por los hijos (el 60 por ciento de la pensión simple).

275. Pensiones ordinarias de vejez, para los supervivientes y de invalidez. Se concede la pensión ordinaria a las personas que han cotizado durante un año entero por lo menos, así como a sus supervivientes (artículo 29, 1) de la LAVS y artículo 36, 1) de la LAI). Sin embargo, los nacionales de un país con el cual no haya firmado Suiza un convenio de seguridad social, así como sus supervivientes, tienen derecho a la pensión ordinaria si están domiciliados en Suiza y residen en ella habitualmente y si antes de que se concrete el riesgo asegurado han cotizado (en el caso de los supervivientes, si ha cotizado el asegurado fallecido) durante diez años plenos, como mínimo (artículo 18, 2) de la LAVS). Para poder percibir la pensión ordinaria del AI, esas personas deben satisfacer las mismas condiciones que para la obtención de la pensión del AVS o haber tenido su domicilio civil en Suiza durante 15 años sin interrupción y haber cotizado un año entero, como mínimo (artículos 6 y 36 de la LAI).

276. Se calcula el monto de las pensiones ordinarias del AVS y del AI, por un lado, en función del tiempo de cotización (ciclo de cotización) y, por otro, según los ingresos medios anuales determinantes del asegurado (que se calculan dividiendo los ingresos totales en relación con los cuales se ha cotizado por el número de años de cotización). La pensión ordinaria de vejez o de invalidez para la pareja se calcula tomando como base los ingresos anuales medios determinantes del marido, a los que se suman los ingresos eventuales de la esposa. Las pensiones para los supervivientes se calculan a partir de los ingresos anuales medios determinantes en el caso de la pensión de vejez para la pareja 87/. Las pensiones ordinarias revisten la forma de pensiones completas, concedidas a los asegurados que tiene la duración completa de cotización 88/, o de pensiones parciales si el ciclo de cotización de los asegurados es incompleto. La pensión mensual simple de vejez o de invalidez comprende una fracción del monto mínimo de la pensión simple de vejez (monto fijo) y una fracción de los ingresos anuales medios determinantes (monto variable). Se paga la pensión mínima cuando

87/ La pensión de orfandad simple concedida en el caso de muerte de la madre se calcula tomando como base los ingresos derivados de la actividad lucrativa y los años de cotización de la madre.

88/ Es decir, cuando, desde el 1º de enero subsiguiente a la fecha en que ha cumplido 20 años hasta que empieza a tener derecho a la pensión del AVS o del AI, el asegurado tiene un ciclo completo de cotización.

los ingresos anuales medios no rebasan 12 veces su monto, y la pensión máxima (cuyo monto corresponde al doble del monto de la pensión mínima) cuando los ingresos mensuales medios determinantes suponen, como mínimo, 72 veces el monto de la pensión mínima. Actualmente, la pensión simple y completa mínima de vejez o de invalidez asciende a 970 francos suizos al mes, mientras que la pensión simple y completa máxima de vejez o de invalidez es de 1 940 francos suizos al mes (al 1º de enero de 1995).

277. Para el cálculo de los ingresos anuales medios, la LAVS y la LAI contienen disposiciones particulares, que apuntan a elevar los ingresos de ciertas personas. Tal ocurre, por ejemplo, en el cálculo de las pensiones ordinarias del AI, con los ingresos anuales medios de las personas que se quedan inválidas antes de los 45 años. Además, cuando un asegurado que tiene un ciclo completo de cotización no ha cumplido todavía 25 años al quedarse inválido, se estipula en la LAI que la pensión de invalidez que le corresponde y las pensiones complementarias eventuales han de ascender, por lo menos, al 133 1/3 por ciento del monto mínimo de la pensión completa correspondiente. Por último, al calcular la pensión simple de vejez o de invalidez de una mujer divorciada, se le concede, a petición suya, una prima por las tareas educativas, equivalente al triple de la pensión simple mínima de vejez para los años durante los cuales la mujer divorciada ha ejercido la autoridad parental sobre unos hijos de menos de 16 años.

278. Al calcular la pensión ordinaria, se aumenta la suma de los ingresos derivados de la actividad lucrativa con un factor de revalorización correspondiente a la evolución media de los salarios y de los precios constatados desde la primera inscripción determinante en la cuenta personal del asegurado hasta el año antes de empezar a tener derecho a la pensión. Los factores de revalorización se fijan para el año civil en curso.

279. Pensiones extraordinarias de vejez, para los supervivientes y de invalidez. Los nacionales suizos residentes en Suiza que no tienen derecho a una pensión ordinaria o cuya pensión ordinaria es inferior a la extraordinaria tienen derecho a una pensión llamada "extraordinaria", siempre y cuando los dos tercios de sus ingresos anuales, a los que se suma una parte equitativa de su fortuna, no rebasen los límites de ingresos determinantes, a saber, 14 800 francos suizos para los solteros y las viudas, 22 200 para las parejas y 7 400 para los huérfanos (al 1º de enero de 1995). En ciertos casos 89/, se concede la pensión extraordinaria anual sin tener en cuenta esos límites de ingresos. Se reduce la pensión extraordinaria anual cuando, sumada a los

89/ Se trata, en la práctica, de las mujeres casadas cuyo marido tiene un ciclo completo de cotización y mientras éste no tenga derecho a la pensión de vejez para la pareja, de las mujeres que divorcian después de haber cumplido 61 años y tienen un ciclo completo de cotización pero que, por haber quedado eximidas del pago de las cotizaciones al no haber tenido nunca una actividad lucrativa durante su matrimonio, no han podido llegar a la duración mínima de cotización para la obtención de una pensión ordinaria, así como, en el caso de las pensiones del AI, de las personas que se han quedado inválidas antes del 1º de diciembre del año después de aquél en el que hayan cumplido 20 años (en este caso concreto, la pensión extraordinaria asciende al 133,3 por ciento del monto mínimo de la pensión ordinaria completa que le corresponde).

ingresos y a la parte de la fortuna que ha de tomarse en consideración, rebasa los límites de los ingresos determinantes. En la medida en que no se reduce en función de esos elementos, el monto de la pensión mínima extraordinaria es igual al monto mínimo de la pensión ordinaria completa que le corresponde.

280. Adaptación de las pensiones. En general, el Consejo Federal adapta las pensiones ordinarias, cada dos años para el comienzo del año civil, a la evolución de los salarios y de los precios. Efectúa antes esa adaptación cuando el índice suizo de los precios de consumo ha aumentado en más de un 4 por ciento en un año.

ii) *Otras prestaciones de la LAVS*

281. Los beneficiarios de una pensión de vejez domiciliados y con residencia habitual en Suiza y con una invalidez grave o mediana tienen derecho a un subsidio de invalidez (artículo 43 bis, 1) de la LAVS). Quienes tienen ya derecho a percibir un subsidio de invalidez al amparo del seguro de invalidez siguen percibiendo un subsidio de invalidez del AVS, aunque su grado de invalidez sea leve. El subsidio de invalidez asciende al 80 por ciento del monto mínimo de la pensión simple de vejez si se trata de una invalidez grave, al 50 por ciento de esa suma si es una invalidez mediana y al 20 por ciento si es leve.

282. La viuda que, al morir su cónyuge, no reúne las condiciones para la obtención de una pensión de viudedad tiene derecho a un subsidio único (artículo 24 de la LAVS). Su monto en capital oscila entre el doble del monto anual de la pensión de viudedad y el quíntuplo de la misma, en función de la duración del matrimonio y de la edad a la cual se quedó viuda.

283. Por último, los beneficiarios de pensiones de vejez del AVS, domiciliados en Suiza, que necesitan aparatos onerosos para moverse, establecer el contacto con sus allegados o ser independientes tienen derecho a medios auxiliares (artículo 43 ter, 1) de la LAVS).

iii) *Otras prestaciones de la LAI*

284. Los asegurados que, a causa del deterioro de su salud, son total o parcialmente incapaces de tener una actividad lucrativa -probablemente de modo permanente o por mucho tiempo- tienen derecho a las prestaciones del AI, que apunta, en primer lugar, a la readaptación o al traslado a otras tareas de los asegurados en la vida activa. De ahí que otorgue, en primer término, medidas de readaptación (véase más adelante). Sólo se paga una pensión del AI cuando las medidas de readaptación no permiten alcanzar, en su totalidad o en parte, la finalidad perseguida, o si, en principio, no van a resultar probablemente eficaces. Se extingue el derecho a esas prestaciones, a más tardar, al final del mes durante el cual la mujer ha llegado a los 62 años, y el hombre a los 65, es decir, cuando el asegurado llega a la edad que da derecho a la pensión de vejez.

285. En lo que atañe a las medidas de readaptación de carácter profesional, el AI establece las siguientes (artículos 15 a 18 de la LAI):

a) Orientación profesional de los asegurados cuya invalidez dificulta el ejercicio de su actividad anterior o la elección de un oficio o profesión.

b) Formación profesional inicial para los asegurados que no han tenido todavía una actividad lucrativa y a quienes la formación profesional inicial acarrea, debido a su invalidez, unos gastos mucho mayores que a los que no son inválidos; se asimila a la formación profesional inicial la preparación para un trabajo auxiliar o una actividad en un taller protegido, la formación para un nuevo oficio o profesión en el caso de los asegurados que, después de quedarse inválidos, han emprendido por decisión propia una actividad profesional inadecuada que no cabe razonablemente continuar, y el perfeccionamiento profesional, si puede mejorar sensiblemente la capacidad de ganarse la vida del asegurado.

c) Paso a un nuevo oficio o profesión si resulta necesario a causa de la invalidez.

d) Readaptación en el mismo oficio o profesión.

e) Búsqueda de un empleo apropiado.

f) Ayuda en capital, con ciertas condiciones, para que el asegurado pueda emprender o desarrollar una actividad laboral por cuenta propia, así como para sufragar el costo de las transformaciones de la empresa que exija la invalidez.

286. Además de esas medidas de orden profesional, en el AI hay otros tipos de medidas de readaptación: en primer lugar, las de orden médico, que no persiguen la finalidad de tratar la dolencia propiamente dicha, pero que son directamente necesarias para la readaptación profesional y que pueden mejorar de un modo duradero e importante la capacidad de ganarse la vida, o evitar que mengüe sensiblemente (artículo 12 de la LAI). Por otra parte, a los menores de edad que padecen una dolencia congénita se les ofrecen condiciones especiales. El AI se hace cargo de todas las medidas médicas necesarias para el tratamiento de esa dolencia congénita, sin tener en cuenta la capacidad lucrativa futura (artículo 13, 1) de la LAI). Por último, el AI otorga subsidios para la formación escolar especial de menores educables, pero que, a causa de una invalidez, no pueden ir a la escuela pública o que no estarán sin duda en condiciones de ir a ella (artículo 19 de la LAI). Esa formación escolar especial comprende la escolarización propiamente dicha, así como, en el caso de los menores incapaces o poco capaces de asimilar las disciplinas escolares elementales, unas medidas destinadas a desarrollar su destreza manual, o bien su aptitud a realizar los actos corrientes de la vida o a establecer contactos con sus allegados. Los menores inválidos que han cursado el segundo año y que no están colocados en un establecimiento para recibir asistencia médica del AI una formación escolar especial del AI o medios auxiliares tienen derecho a una contribución a las cuidados especiales que se les dispensan.

287. Los asegurados tienen también derecho a los medios auxiliares necesarios para llevar a cabo una actividad lucrativa o realizar su trabajo habitual, estudiar o aprender un oficio o adquirir hábitos funcionales (artículo 21, 1) de la LAI).

288. Por último, los asegurados tienen derecho, desde los 18 años, a una prestación diaria durante la readaptación si las medidas de readaptación les impiden ejercer una actividad lucrativa durante tres días consecutivos, por lo menos, o si en sus tareas habituales dan muestras de una incapacidad de trabajo del 50 por ciento, como mínimo. Se abona una prestación diaria a los asegurados en curso de formación profesional inicial, así como a los asegurados menores de edad que no se han dedicado todavía a una actividad lucrativa, cuando no están en plenas condiciones de ganarse la vida debido a la invalidez (artículo 22, 1) de la LAI).

289. Los asegurados domiciliados en Suiza con una invalidez leve, grave o mediana tienen igualmente derecho a una prestación de invalidez (artículo 42, 1) de la LAI). El monto de esas prestaciones del AI son idénticas a las de invalidez del AVS que les corresponden.

290. Los nacionales de un país con el cual no ha firmado Suiza un convenio de seguridad social tienen el mismo derecho que los suizos a medidas de readaptación y a las prestaciones de invalidez, a condición de que su domicilio civil esté en Suiza y de que residan en ella habitualmente y de que, antes de concretarse el riesgo asegurado, hayan cotizado durante diez años plenos, como mínimo, o de que hayan tenido su domicilio en Suiza durante 15 años sin interrupción (artículo 6, 2) de la LAI).

iv) *Prestaciones complementarias del AVS/AI*

291. En el artículo 11, 1) de las disposiciones transitorias de la Constitución Federal se estipula que, mientras las prestaciones del seguro no cubran las necesidades vitales, la Confederación concederá a los cantones subvenciones destinadas a financiar prestaciones complementarias (PC). Los requisitos que deben cumplir los cantones para obtener esas subvenciones del AVS/AI se fijan en la Ley Federal sobre las prestaciones complementarias del AVS/AI (LPC), que entró en vigor el 1º de enero de 1966. Todos los cantones han legislado en materia de prestaciones complementarias. Además, los cantones pueden asignar, al margen de las que estipula la LPC, prestaciones de seguro o de ayuda, y fijar las condiciones para su concesión (artículo 1, 4) de la LPC).

292. Los cantones otorgan esas prestaciones complementarias a los beneficiarios de pensiones del AVS o a los de pensiones y prestaciones de invalidez del AI (salvo si se trata de cuartas partes de pensión), en virtud de prescripciones particulares conformes a los requisitos de la LPC. A los extranjeros domiciliados en Suiza se les equipara con los suizos si han vivido en el país sin interrupción los 15 años inmediatamente anteriores a la fecha a partir de la cual solicitan prestaciones complementarias (artículo 2, 2) de la LPC). Se conceden las prestaciones complementarias si los ingresos anuales determinantes del beneficiario de la pensión no llegan a una suma fijada con tal fin por los cantones (artículo 2, 1) de la LPC (al 1º de enero de 1995): para las personas que viven solas, 16 660 francos suizos; para las parejas, 24 990; y para los huérfanos, 8 330.

293. Esas sumas pueden modularse cuando se modulan las pensiones del AVS. El límite de ingresos es muy alto para el reembolso de ciertos gastos como, por ejemplo, los de enfermedad o los de estancia en un sanatorio, o cuando el interesado tiene hijos que le dan derecho a percibir una pensión por los hijos

del AVS o del AI. El monto anual de las prestaciones complementarias corresponde a la diferencia entre el límite de ingresos aplicable y los ingresos anuales determinantes del interesado.

Cuadro 12

Evolución de las prestaciones complementarias
(al 31 de diciembre de cada año)

	Beneficiarios				Gastos (en miles)		
	Pensión de vejez	Pensión para los supervivientes	Pensión de invalidez	Total	AVS	AI	Total
1985	101 536	3 171	23 576	128 283	569 744	132 401	702 145
1990	118 286	2 398	30 695	151 379	1 124 361	309 276	1 433 637
1991	126 050	2 388	33 097	161 535	1 278 948	358 825	1 637 773
1992	124 900	2 176	34 230	161 306	1 468 464	425 959	1 894 423

Fuente: Oficina Federal de los Seguros Sociales.

c) Financiación del seguro básico de vejez, para los supervivientes y de invalidez

294. El AVS se financia con las cotizaciones de los asegurados y de los empleadores, una contribución de los poderes públicos, los intereses de los fondos de compensación del AVS y los ingresos derivados de los recursos interpuestos contra el tercero responsable (artículo 102 de la LAVS).

295. La financiación del AVS se basa en el principio del reparto, con arreglo al cual los ingresos fiscales del año permiten pagar las pensiones en curso, con el aditamento de un elemento de capitalización representado por el fondo de compensación, cuya cuantía no debería quedar por debajo del monto de los gastos anuales.

296. En virtud del artículo 3 de la LAVS, los asegurados deben cotizar mientras tienen una actividad lucrativa, pero como muy pronto a partir del 1º de enero del año siguiente a aquél en el cual han cumplido 17 años. La obligación de cotizar dura hasta que cesa esa actividad lucrativa, pero como muy pronto a partir de la edad a la cual pueden solicitar prestaciones del AVS. Para los asegurados que no tienen una actividad lucrativa y para los miembros de la familia que trabajan en la empresa familiar sin cobrar un salario monetario, la obligación de cotizar empieza el 1º de enero del año siguiente a aquél en el cual han cumplido 20 años, y cesa a la edad a la cual pueden aspirar a percibir prestaciones del AVS. Se exime de la obligación de cotizar a las esposas de los asegurados, cuando no tienen una actividad lucrativa, y a las que trabajan en la empresa del marido sin un salario monetario, así como a las viudas que no tienen una actividad lucrativa. El tipo de cotización de los asalariados es del 8,4 por ciento en la rama del seguro de vejez y para los supervivientes (un 4,2 por ciento en el caso del trabajador y un 4,2 por ciento en el del empleador). Es de un 7,8 por ciento para los trabajadores por cuenta propia pero, cuando los ingresos son inferiores a 45 200 francos suizos al año, se aplica un baremo

degresivo (al 1º de enero de 1995). Por último, quienes no tienen una actividad lucrativa, o ésta es mínima, cotizan también en función del monto de su fortuna y de sus ingresos, en forma de una pensión, multiplicado por 20. Procede destacar que las cotizaciones se basan en la totalidad de los ingresos (cotizaciones correspondientes a unos ingresos sin límite superior).

297. La financiación del seguro de invalidez tiene las mismas bases que la del AVS (artículo 77 de la LAI). El campo de aplicación personal de la ley es el mismo que el de la LAVS. Se percibe una cotización del 1,4 por ciento para los ingresos derivados de una actividad lucrativa.

298. Los cantones que conceden prestaciones complementarias del AVS/AI reciben de la Confederación subvenciones financiadas con ingresos públicos generales. La cuantía de las subvenciones depende de la capacidad financiera de los cantones. Para cubrir el saldo de sus gastos, recurren a fuentes de financiación propias. También pueden recabar una participación de los municipios.

d) Principales características de la décima revisión del AVS, del 7 de octubre de 1994

299. La décima revisión del AVS es el resultado de un trabajo legislativo importante, que duró más de diez años. Los datos que incitaron al Gobierno a emprender, desde la entrada en vigor de la novena revisión (1º de enero de 1979), los preparativos de la décima son muy de diverso tipo: entre otros, la introducción, en 1981, en la Constitución Federal del principio de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, los problemas de financiación del seguro, derivados en particular de la evolución demográfica, y ciertas reivindicaciones, que se referían a una edad de jubilación flexible. El Gobierno presentó su proyecto de revisión en 1990; el proyecto del Consejo Federal implantaba la igualdad de trato entre hombres y mujeres y mejoraba las prestaciones, pero sin salir del marco del sistema en vigor, basado en la noción de pareja para la determinación del derecho y el cálculo de las prestaciones. El Parlamento aprobó el proyecto de ley el 7 de octubre de 1994, después de varias enmiendas de fondo.

300. Las principales innovaciones de la décima revisión son las siguientes:

a) Liquidación del sistema vigente de las pensiones para la pareja. Con el nuevo sistema, toda persona, cualquiera que sea su estado civil, tendrá derecho a una pensión. Si los dos cónyuges tienen derecho a una pensión de vejez o de invalidez, no podrán pretender ya a una pensión para la pareja, sino a dos pensiones personales, pero esas dos pensiones individuales no podrán rebasar el 150 por ciento de la pensión máxima.

b) Supresión de la pensión complementaria para la esposa en el AVS.

c) Reparto de los ingresos: la mitad de los ingresos obtenidos durante los años de matrimonio en los cuales los cónyuges no habían llegado todavía a la edad legal de la jubilación se asignará a la cuenta personal del otro cónyuge. Pero conviene precisar que no se hará ese reparto para todos los tipos de pensión: ni las pensiones para los supervivientes ni la pensión atribuida a una persona cuyo cónyuge no tenga todavía derecho a la pensión se basarán en este sistema, a diferencia de las pensiones asignadas a las personas divorciadas.

- d) Mejora de la fórmula de cálculo de las pensiones.
- e) Concesión de primas por las tareas educativas y de ayuda, en los ingresos determinantes para el cálculo de las pensiones.
- f) Elevación de la edad de jubilación de las mujeres, que pasará, en dos etapas, de 62 a 64 años.
- g) Posibilidad de adelantar en dos años el pago de la pensión de vejez, con una reducción de la misma.
- h) Creación de una pensión para los viudos que tengan hijos de menos de 18 años.
- i) Supresión de las pensiones extraordinarias del AVS y del AI sometidas a los límites de ingresos, que se sustituirán por las prestaciones complementarias, las cuales pierden, pues, su carácter accesorio.
- j) Igualdad de trato entre los suizos y los extranjeros domiciliados en Suiza, en lo tocante a las condiciones de obtención de las pensiones ordinarias.

2. Previsión profesional de vejez, para los supervivientes y de invalidez ("segundo pilar")

301. En lo que atañe a la previsión profesional ("segundo pilar"), el artículo 34 *quater*, 3) de la Constitución Federal estipula que, para que las personas de edad, los supervivientes y los inválidos puedan mantener adecuadamente su nivel de vida anterior (habida cuenta de las prestaciones del seguro federal), la Confederación tomará por vía legislativa las siguientes medidas, en relación con la previsión profesional:

- a) Obliga a los empleadores a asegurar a su personal en una institución de previsión de empresa, de organismo de la administración o de asociación o en una institución similar, y a sufragar, como mínimo, la mitad de las cotizaciones: al mismo tiempo vela por que se ofrezca a todo empleador la posibilidad de asegurar a su personal.
- b) Fija los requisitos mínimos que deban cumplir esas instituciones y, para resolver ciertos problemas especiales, podrá establecer unas medidas que se apliquen en todo el país.
- c) Vela por que los trabajadores por cuenta propia puedan asegurarse facultativamente en una institución dependiente de la previsión profesional, en condiciones equivalentes a las que se ofrecen a los asalariados. Se puede imponer la obligación del seguro a ciertas categorías de trabajadores por cuenta propia, de un modo general o para cubrir riesgos particulares.

302. La Ley Federal sobre la previsión profesional en materia de vejez, supervivientes e invalidez (LPP) entró en vigor el 1º de enero de 1985.

a) Campo de aplicación personal

303. Los trabajadores de más de 17 años y que reciben de un mismo empleador un salario anual superior a los 23 280 francos suizos (al 1º de enero de 1995) están sujetos al seguro obligatorio (artículo 2, 1) de la LPP). Los asalariados y los trabajadores por cuenta propia que no están sujetos al seguro obligatorio pueden asegurarse facultativamente en las mismas condiciones que para el seguro obligatorio (artículo 4, 1) de la LPP). Solamente las personas aseguradas en el AVS pueden acogerse a la LPP (artículo 5, 1) de la LPP).

b) Características y nivel de las prestaciones

304. La LPP ofrece a los asegurados una protección mínima (llamada también "segundo pilar"). Las instituciones de previsión autorizadas deben proporcionar por lo menos las prestaciones legales, pero tienen plena libertad para ofrecer una previsión más amplia, como ocurre a menudo. Así por ejemplo, las instituciones de previsión pueden establecer un salario asegurado más alto o un plan de prestaciones más generoso.

305. La LPP estipula que la parte del salario anual comprendida entre 23 280 y 69 840 francos suizos (al 1º de enero de 1995) debe asegurarse. Esta parte del salario recibe el nombre de "salario coordinado" (artículo 8, 1) de la LPP).

306. La LPP establece unas prestaciones de vejez para los supervivientes y de invalidez, y rige también los casos de paso de una institución de previsión a otra con miras a mantener la previsión. Permite, además, financiar la propiedad de una vivienda que satisfaga las necesidades del asegurado.

307. En lo tocante a las prestaciones de vejez establecidas en la LPP, los hombres tienen derecho a ellas en cuanto cumplen los 65 años y las mujeres a partir de los 62 (artículo 13, 1) de la Ley). Las disposiciones reglamentarias de la institución de previsión pueden estipular que el derecho a las prestaciones de vejez empieza en cuanto termine la actividad lucrativa pero, en general, como muy pronto cinco años antes del límite de edad según la Ley (adaptando el tipo de conversión de la pensión). Por último, los beneficiarios de una pensión de vejez de la LPP tienen derecho a una pensión complementaria por cada hijo que a su muerte pueda pretender recibir una pensión de orfandad.

308. En cuanto a las prestaciones para los supervivientes establecidas en la LPP, sólo se tiene derecho a ellas si el difunto estaba asegurado en el momento de su fallecimiento o cuando surgió la incapacidad de trabajar causante de la muerte, o si percibía de la institución de previsión en el momento de su fallecimiento una pensión de vejez o de invalidez (artículo 18 de la LPP).

309. Las prestaciones para los supervivientes de la LPP son la pensión de viudedad (artículo 19, 1) de la Ley), la prestación única de viudedad (artículo 19, 2) y la pensión de orfandad (artículo 20).

310. La viuda tiene derecho a una pensión de viudedad si, al morir su cónyuge, tenía uno o varios hijos a cargo, o si ha cumplido los 45 años y el matrimonio ha durado por lo menos cinco. La pensión de viudedad equivale al 60 por ciento de la pensión de invalidez plena que hubiese podido percibir el asegurado en el

momento de su fallecimiento (artículo 21, 1) de la LPP). La viuda que no reúne las condiciones que dan derecho a la pensión de viudedad tiene derecho a percibir una prestación única, equivalente a tres pensiones anuales (artículo 19, 2) de la LPP). Por último, los hijos del difunto tienen derecho a una pensión de orfandad, la cual asciende al 20 por ciento de la pensión de invalidez plena que hubiese podido percibir el asegurado en el momento de su fallecimiento (artículo 21, 1) de la LPP).

311. Si el difunto percibía una pensión de vejez o de invalidez antes de su fallecimiento, la pensión de vejez y la de orfandad equivalen al 60 por ciento y el 20 por ciento, respectivamente, de la pensión de vejez o de invalidez plena (artículo 21, 2) de la LPP).

312. En lo que atañe a las prestaciones de invalidez establecidas en la LPP, procede señalar que las personas inválidas al 50 por ciento, en el sentido del AI, y que estaban aseguradas al producirse la incapacidad de trabajo causante de la invalidez tienen derecho a tales prestaciones (artículo 23 de la LPP). Los asegurados tienen derecho a una pensión de invalidez plena, si su invalidez es de dos tercios por lo menos, en el sentido del AI, y a media pensión de invalidez si son inválidos al 50 por ciento por lo menos (artículo 24, 1) de la LPP). Se calcula la pensión de invalidez según el mismo tipo de conversión que la de vejez. Los haberes de vejez comprenden en tal caso los de vejez adquiridos por el asegurado al empezar a tener derecho a la pensión de invalidez, así como la suma de las primas de vejez inherentes a los años futuros, sin los intereses (artículo 24, 2) de la LPP). El beneficiario de una pensión de invalidez tienen derecho a una pensión complementaria por cada hijo que, al fallecer él, vaya a tener derecho a una pensión de orfandad, y su monto equivale al de la pensión de orfandad (artículo 25 de la LPP). La pensión por los hijos se calcula según las mismas reglas que la de invalidez.

313. En lo que se refiere al traslado de una institución de previsión a otra del asegurado, éste tiene derecho a una prestación, llamada prestación de salida, que corresponde, en una institución principalmente de prestaciones, como mínimo, a sus propias cotizaciones, incluidos los intereses, aumentada en un 4 por ciento por cada año de edad desde el vigésimo (con un máximo del 100 por cien), correspondiente a las cotizaciones del empleador y que se supone que garantizan la totalidad de la previsión adquirida. Esta prestación de salida se transfiere obligatoriamente a la nueva institución de previsión, que la utilizará para reconstituir la previsión en favor del asegurado según su propio reglamento. En una institución principalmente de cotizaciones, esa prestación de salida corresponde ya sea al ahorro acumulado o bien, si están cubiertos los riesgos de defunción y de invalidez, a la reserva matemática (capital de cobertura). En todos los casos, se debe garantizar el mínimo estipulado en la LPP.

314. La LPP establece una reglamentación especial para la generación de entrada, que no tendrá nunca una duración normal de cotización al llegar a la edad de la jubilación. La Ley obliga a las instituciones de previsión, dentro de los límites de sus posibilidades financieras, a establecer disposiciones especiales para la generación de entrada favoreciendo, en particular, a los asegurados de cierta edad y, sobre todo, a las personas de ingresos modestos (teniendo en cuenta la existencia de medidas de previsión anteriores a la Ley) (artículos 31 a 33 de la LPP). No obstante, un uno por ciento, por lo menos, de

los salarios coordinados debe servir para mejorar las prestaciones abonadas a la generación de entrada.

315. Las pensiones de invalidez y para los supervivientes en curso desde hace más de tres años deben adaptarse a la evolución de los precios. Cada institución de previsión tiene la obligación de formular, dentro de los límites de sus posibilidades financieras, unas disposiciones que permitan adaptar las pensiones de vejez en curso a la evolución de los precios (artículo 33 de la LPP).

316. Procede mencionar, por último, la Ley del 17 de diciembre de 1993 sobre el fomento de la propiedad de la vivienda por medio de la previsión profesional, que entró en vigor el 1º de enero de 1995. Habida cuenta de su finalidad, cabe remitirse al capítulo referente al artículo 11 (derecho a una vivienda suficiente), en el que se reseña dicha ley.

c) Financiación de la previsión profesional de vejez, para los supervivientes y de invalidez

317. El seguro se financia, en principio, según el sistema de capitalización: los asegurados son titulares de un haber de vejez que, a lo largo de su vida profesional (fijada en 40 años para los hombres y 37 para las mujeres), aumenta con los intereses (al 4 por ciento) y las primas de vejez establecidas en la ley. Se calculan las prestaciones a partir de esos haberes de vejez.

318. Hay que señalar también que cada institución de previsión debe demostrar en todo momento que está en condiciones de cumplir con sus compromisos (artículo 65, 1) de la LPP). Puede correr ella misma con los riesgos del seguro o traspasarlos a una institución de seguro. Establece ella misma su sistema de cotizaciones y de financiación, de modo tal que las prestaciones estipuladas puedan facilitarse en cuanto se tenga derecho a ellas. En el régimen obligatorio, la contribución del empleador debe ser por lo menos igual a la suma de las cotizaciones de la totalidad de los trabajadores (artículo 66 de la LPP). Además de las cotizaciones destinadas a financiar las prestaciones legales mínimas, las instituciones de previsión deben dedicar un uno por ciento de los salarios coordinados de los asegurados que han de pagar cotizaciones para las prestaciones de vejez a unas medidas especiales, encaminadas a mejorar las prestaciones que hayan de abonarse a la generación de entrada, así como a adaptar las pensiones de vejez en curso a la evolución de los precios (artículo 70 de la LPP).

3. Previsión individual ("tercer pilar")

319. Por último, en relación con la previsión individual ("tercer pilar"), en su artículo 34 *quater*, 6) la Constitución Federal estipula que, en colaboración con los cantones, la Confederación deberá fomentar la previsión individual, en particular con medidas fiscales y una política que facilite el acceso a la propiedad. De ahí que el tercer pilar esté constituido por formas reconocidas de previsión ligadas a las instituciones de seguro y a las fundaciones bancarias acogidas a medidas fiscales (pilar 3a), por ciertas modalidades de previsión personal como, por ejemplo, el seguro de vida, el ahorro individual (pilar 3b) y por la propiedad de la vivienda.

320. Los trabajadores asalariados y quienes trabajan por cuenta propia pueden deducir de sus ingresos imponibles las cotizaciones a las formas reconocidas de previsión del pilar 3a. Así por ejemplo, cada año:

a) los trabajadores asalariados pueden deducir hasta el 8 por ciento del monto superior fijado en la LPP (69 840 francos suizos), esto es, 5 587 francos suizos;

b) los trabajadores por cuenta propia pueden deducir hasta el 20 por ciento de los ingresos derivados de una actividad lucrativa, pero como máximo el 40 por ciento de dicho límite, esto es, 27 936 francos suizos (al 1º de enero de 1995).

G. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

321. En su artículo 34 bis, la Constitución Federal estipula que la Confederación deberá implantar por vía legislativa el seguro de accidentes y de enfermedad, teniendo en cuenta las cajas de socorro ya existentes, y que podrá declarar que la participación en esos seguros es obligatoria, en general o para determinadas categorías de ciudadanos. Actualmente, el seguro de accidentes se rige por la Ley Federal del 20 de marzo de 1981 sobre el seguro de accidentes (LAA), que entró en vigor el 1º de enero de 1984.

1. Campo de aplicación personal

322. La LAA estipula que quienes tienen un empleo asalariado en Suiza deben suscribir un seguro obligatorio, al igual que los trabajadores a domicilio, los aprendices, los que efectúan períodos de prácticas, los voluntarios y las personas que trabajan en escuelas de oficios o en talleres protegidos (artículo 1, 1) de la LAA). Las personas que tienen una actividad lucrativa independiente, domiciliadas en Suiza, así como aquéllos de sus familiares que colaboren en la empresa y que no estén asegurados a título obligatorio pueden asegurarse con carácter facultativo (artículo 4, 1) de la LAA).

2. Características y nivel de las prestaciones

323. El sistema legal garantiza la cobertura de los riesgos derivados de la actividad profesional y ofrece, por ende, prestaciones a las víctimas de accidentes de trabajo, así como a las de enfermedades profesionales.

324. Se considera que son accidentes de trabajo los que padece el asegurado en los siguientes casos: cuando lleva a cabo un trabajo por orden de su empleador o por interés propio, durante una interrupción del trabajo, así como antes o después de él, cuando está justificada su presencia en el lugar de trabajo, o en la zona de peligro relacionada con su actividad profesional (artículo 7, 1) de la LAA).

325. Se considera que son enfermedades profesionales las contraídas exclusiva o predominantemente en el ejercicio de la actividad profesional, a causa de sustancias nocivas o de ciertas tareas. La lista de esas sustancias y de esas tareas, y de las dolencias que provocan, viene definida por el Consejo Federal (sistema de las listas). Se considera asimismo que son enfermedades profesionales todas las demás con respecto a las cuales se demuestra que su

causa exclusiva o predominante ha sido manifiestamente el ejercicio de la actividad profesional (sistema de la cláusula general) (artículo 9 de la LAA).

326. En general, se asimila la enfermedad profesional a un accidente de trabajo. Las prestaciones del seguro son las siguientes:

Prestaciones para la asistencia médica y reembolso de los gastos (artículos 10 a 14 de la LAA)

327. El asegurado tiene derecho a un tratamiento médico apropiado de las lesiones derivadas del accidente, a los medios auxiliares destinados a compensar un daño corporal o la pérdida de una función, a una indemnización por los daños causados por un accidente a los aparatos que, morfológica o funcionalmente, hacen las veces de una parte del cuerpo, a los gastos de viaje, de transporte y de salvamento, en la medida en que sean necesarios (en el extranjero, con un tope de la quinta parte del monto máximo de los ingresos anuales asegurados), a los gastos de transporte del cuerpo (en el extranjero, con un tope de la quinta parte del monto máximo de los ingresos anuales asegurados) y a los gastos fúnebres (los gastos de sepultura no pueden ser superiores a siete veces el monto máximo de los ingresos diarios asegurados).

Prestaciones monetarias

328. Las prestaciones diarias y las pensiones se calculan en función de los ingresos laborales asegurados. Para el cálculo de las prestaciones diarias, el elemento determinante es el último salario que haya percibido el asegurado antes del accidente, y para el de las pensiones el que haya ganado el asegurado el año anterior al accidente. El Consejo Federal fija el monto máximo de los ingresos asegurados, que es de 97 200 francos suizos al año y 267 al día (al 1º de enero de 1995).

329. Las prestaciones monetarias son las siguientes:

a) Prestaciones diarias (artículos 16 y 17 de la LAA): se abonan total o parcialmente al asegurado incapacitado para el trabajo a causa de un accidente. Se empieza a tener derecho a ellas el tercer día subsiguiente al del accidente, y se extingue en cuanto el asegurado ha recuperado su plena capacidad de trabajo, en cuanto se abona una pensión o cuando fallece el interesado. En los casos de incapacidad de trabajo total, la prestación diaria asciende al 80 por ciento de los ingresos asegurados. Si es parcial, se reduce en proporción.

b) Pensión de invalidez (artículos 18 a 22 de la LAA): se concede al asegurado que se queda inválido a raíz de un accidente. Es inválido todo aquél cuya capacidad de obtener ingresos queda, según toda probabilidad, mermada de modo permanente o duradero. Para evaluar la invalidez, se comparan los ingresos laborales que el asegurado, ahora inválido a causa de un accidente, podría conseguir ejerciendo la actividad que cabe esperar razonablemente de él, después de la aplicación eventual de medidas de readaptación y habida cuenta de una situación equilibrada del mercado de trabajo, con los que hubiese podido obtener de no haber estado inválido. El derecho a los ingresos empieza en cuanto no cabe esperar de la continuación del tratamiento médico una mejoría sensible del asegurado, y se han aplicado ya plenamente las medidas eventuales de

readaptación del seguro de invalidez. Se extingue el derecho a la pensión cuando se sustituye ésta totalmente por una indemnización en capital, cuando se rescata o cuando fallece el asegurado. La pensión de invalidez asciende al 80 por ciento de los ingresos asegurados, en los casos de invalidez total; si la invalidez es solamente parcial, se reduce la pensión en proporción. Si el asegurado tiene derecho a una pensión del AI o del AVS, se le concede una pensión complementaria, que corresponde a la diferencia entre el 90 por ciento de los ingresos asegurados y la pensión del AI o del AVS, pero, a lo sumo, a la cantidad prevista para la invalidez total o parcial. Cuando es posible deducir de la índole del accidente y del comportamiento del asegurado que éste va a recuperar su capacidad de obtener ingresos si percibe una prestación única, se le otorga una indemnización en capital, que sustituye a la pensión. El monto máximo de esa indemnización es el triple de los ingresos anuales asegurados (artículo 23 de la LAA).

c) Indemnización por una merma de la integridad (artículos 24 y 25 de la LAA): el asegurado tiene derecho a ella si, a causa del accidente, ha sufrido una merma importante y duradera de su integridad física o mental. Se le concede en forma de una prestación en capital, y no debe rebasar el monto máximo de los ingresos anuales asegurados en el momento del accidente, y graduarse en función de la gravedad de dicha merma.

d) Subsidio de invalidez (artículos 26 y 27 de la LAA): se concede al asegurado que, debido a su invalidez, necesita constantemente la ayuda de otra persona o una vigilancia personal para efectuar los actos corrientes de la vida. Depende del grado de invalidez, y su monto mensual es como mínimo equivalente al doble del salario diario asegurado máximo y, a lo sumo, al séxtuplo del mismo.

e) Pensiones para los supervivientes (artículo 28 a 33 de la LAA): se pagan al cónyuge superviviente y a los huérfanos. Aquél tiene derecho a una pensión cuando, al fallecer su cónyuge, tiene hijos con derecho a percibir una pensión, o vive en comunidad doméstica con otros hijos, a los cuales ese fallecimiento da derecho a una pensión o cuando tiene una invalidez de dos tercios como mínimo o se queda inválido en los dos años subsiguientes al fallecimiento del cónyuge. La viuda tiene, además, derecho a una pensión cuando, al morir su marido, tiene hijos que han dejado de tener derecho a una pensión, o si ha cumplido 45 años; tiene derecho a una indemnización en capital cuando no reúne las condiciones para la obtención de una pensión. El derecho a la pensión del cónyuge superviviente empieza el mes que sigue al fallecimiento del asegurado, o cuando el cónyuge superviviente contrae una invalidez de dos tercios, como mínimo, y se pierde en segundas nupcias, o al fallecer el derechohabiente o cuando se rescata la pensión. Los hijos del asegurado fallecido tienen derecho a una pensión de orfandad. Si han perdido a uno de sus padres, tienen derecho a una pensión de orfandad de padre o de madre; si han muerto los dos, o si el padre superviviente fallece más tarde, o si la filiación se refería únicamente al asegurado fallecido, tienen derecho a una pensión de huérfano de padre y de madre. El derecho a la pensión de orfandad empieza el mes que sigue al fallecimiento del asegurado o al del padre superviviente. Desaparece al cumplir 18 años o al fallecer el huérfano o si se rescata la pensión. Para los hijos que son aprendices o estudiantes, el derecho a la pensión dura hasta el final del aprendizaje o de los estudios, pero a lo sumo hasta que cumplen 25 años. Las pensiones de viudo y de viuda equivalen al 40 por ciento de los ingresos asegurados, y las de orfandad al 15 por ciento de los

ingresos asegurados si ha fallecido uno solo de los padres, y a un 25 por ciento si han muerto los dos. Cuando son varios los supervivientes, la suma total de las pensiones no debe rebasar el 70 por ciento de los ingresos asegurados. El monto de la indemnización en capital oscila entre el de la pensión anual y el quíntuplo de la misma, en función de la duración del matrimonio. Si los supervivientes tienen derecho a una pensión del AI o del AVS, el seguro de accidentes les proporciona una pensión complementaria, equivalente a la diferencia entre el 90 por ciento de los ingresos asegurados y la pensión del AI o del AVS, pero sin rebasar las cantidades antes citadas.

f) Para compensar el encarecimiento de la vida, los beneficiarios de pensiones de invalidez y para los supervivientes perciben unas prestaciones que forman parte integrante de la pensión (artículo 34 de la LAA).

3. Financiación

330. Para financiar las prestaciones diarias, los gastos de asistencia médica y las demás prestaciones del seguro de corta duración, los aseguradores aplican un método de reparto de los gastos; se constituyen reservas suficientes para cubrir los gastos ocasionados por accidentes ya ocurridos (artículo 90, 1) de la LAA). Al financiar las pensiones de invalidez y para los supervivientes, los aseguradores aplican el método de reparto de los capitales de cobertura, velando por que las reservas matemáticas basten para cubrir todos los derechos a pensión que se deriven de accidentes ya ocurridos (artículo 90, 2) de la LAA). Por último, las prestaciones para compensar la subida del costo de la vida se financian con intereses excedentes y, si no bastan, según el sistema del reparto de los gastos (artículo 90, 3) de la LAA). Para compensar las fluctuaciones de los resultados de funcionamiento, deben constituirse reservas (artículo 90, 4) de la LAA). Los ingresos sometidos a primas tienen un tope de 97 200 francos suizos al año. Las primas del seguro de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales corren a cargo del empleador, y las del seguro de accidentes no profesionales, en principio, del trabajador (artículo 91 de la LAA). Se cifran las primas en por miles de los ingresos asegurados. Se componen de primas netas, correspondientes al riesgo, y de suplementos destinados a sufragar los gastos administrativos, así como los de prevención de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales y las prestaciones destinadas a compensar la subida del costo de la vida no financiadas por intereses excedentes (artículo 92, 1) de la LACI).

331. Con miras a la determinación de las primas para el seguro de accidentes de trabajo, se clasifica a las empresas en una de las clases de la tarifa de primas y, en cada una de ellas, en uno de los grados establecidos. En la clasificación se tienen en cuenta las características de las empresas y sus condiciones propias, en particular el riesgo de accidentes y el estado de las medidas de prevención. Los trabajadores de una empresa pueden quedar clasificados por grupos, en clases y grados diferentes (artículo 92, 2) de la LAA).

332. Véanse también los datos que figuran en la memoria suiza del 14 de julio de 1993 sobre la aplicación del Convenio sobre las enfermedades profesionales, 1925 (núm. 18) de la OIT, para el período comprendido entre el 1º de julio de 1983 y el 30 de junio de 1993. La memoria versa sobre el estado de la legislación suiza en lo que se refiere no solamente a las enfermedades profesionales sino también a los accidentes de trabajo.

H. Prestaciones de desempleo

333. En Suiza, se garantiza la seguridad social de los desempleados con tres sistemas diferentes:

- a) el seguro de desempleo federal (instrumento principal),
- b) la asistencia cantonal (en 19 cantones),
- c) la ayuda social municipal.

334. La protección social de los desempleados que han agotado su derecho a las prestaciones del seguro de desempleo federal corre a cargo de las leyes cantonales de ayuda a los desempleados (en 19 cantones). En otros cantones, el seguro público de los municipios es el que vela por la protección social de los desempleados que están a punto de perder su derecho a las prestaciones de desempleo (régimen no contributivo). Las prestaciones que se pagan al amparo de la ayuda cantonal a los desempleados o de la asistencia pública de los municipios pueden limitarse en función de los recursos del beneficiario y de su familia.

335. En el plano federal, el seguro de desempleo se rige por la Ley sobre el seguro de desempleo, del 25 de junio de 1982 (LACI), que ha sido objeto últimamente de una revisión, aprobada por el Parlamento el 23 de junio de 1995. En el presente informe se describe el sistema en vigor con arreglo a la LACI anterior, y se mencionan meramente las características principales de la revisión (punto 8.4). En la presentación verbal del informe se darán informaciones más detalladas.

1. Campo de aplicación personal

336. En virtud del artículo 14 novies, 2) de la Constitución Federal, el seguro de desempleo es obligatorio para todos los asalariados.

Cuadro 13

Trabajadores protegidos por la LACI, en 1993
(en miles de personas)

Número total de trabajadores	3 088
Número de trabajadores protegidos por la LACI ^{90/}	2 942

2. Características y nivel de las prestaciones

a) Características de las prestaciones

337. El seguro de desempleo garantiza a los asegurados una "compensación adecuada de la merma de ingresos" (artículo primero de la LACI). Se suministran

^{90/} En Suiza, el seguro de desempleo es obligatorio para todos los asalariados, incluidos los funcionarios públicos y los aprendices. Quedan, sin embargo, excluidos del círculo de las personas aseguradas los trabajadores que han llegado a la edad de la pensión del AVS.

esos ingresos de sustitución por medio de las siguientes prestaciones: indemnización de desempleo, indemnización en los casos de reducción de las horas de trabajo, indemnización en los casos de intemperie e indemnización en los casos de insolvencia del empleador.

338. El seguro de desempleo persigue asimismo la finalidad de prevenir y de combatir el desempleo. Entre otras medidas preventivas, las prestaciones ofrecidas son contribuciones financieras, destinadas a facilitar la reconversión, el perfeccionamiento y la reinserción profesionales (cursos, subsidios para la iniciación a un nuevo trabajo), fomentar la movilidad de los desempleados (asegurados que acepten un empleo fuera de su región de domicilio), y otras medidas.

i) *Indemnización de desempleo*

339. El derecho a la indemnización de desempleo depende del cumplimiento de unos requisitos que se enumeran en el artículo 8 de la LACI. El asegurado debe estar en una situación de desempleo total o parcial. En virtud del artículo 10, 1) de la LACI, se considera que está en tal situación quien no forma parte de una relación de trabajo y busca un empleo de plena dedicación (artículo 10, 1) de la LACI), así como las personas parcialmente desempleadas, es decir, las que no intervienen en una relación de trabajo y buscan un empleo de tiempo parcial o que ocupan un puesto de trabajo de tiempo parcial y desean dedicarse a una actividad de plena dedicación o a otra actividad de tiempo parcial (artículo 10, 2), a) y b) de la LACI).

340. La eventualidad del desempleo implica la existencia de una pérdida de trabajo que se plasma en una merma de los ingresos y que dura por lo menos dos jornadas de trabajo consecutivas (artículo 11, 1) de la LACI). Se toma en consideración la pérdida de trabajo de los asegurados parcialmente sin empleo cuando es por lo menos de dos días de trabajo en el espacio de dos semanas (artículo 5 de la OACI).

341. El asegurado que aspira a una indemnización de desempleo debe tener su domicilio en Suiza (artículo 12 de la LACI) y haber terminado su escolaridad obligatoria, pero sin haber llegado a la edad que da derecho a una pensión del AVS, reunir las condiciones relativas al período de cotización o estar exento de ellas (artículos 13 y 14 de la LACI) y cumplir los requisitos de control (artículo 17 de la LACI).

342. Por último, el derecho a las prestaciones del seguro de desempleo está supeditado a la aptitud para la colocación del asegurado. Se considera como apto para la colocación todo desempleado que esté dispuesto a aceptar un trabajo adecuado y en condiciones de hacerlo y que tenga derecho a ello (artículos 15, 1) y 16 de la LACI).

ii) *Indemnización en los casos de reducción de las horas de trabajo*

343. Las disposiciones de los artículos 31 a 41 de la LACI, que rigen la indemnización en los casos de reducción de las horas de trabajo, cubren la eventualidad de un desempleo parcial sin suspensión de la relación de trabajo.

344. En virtud del artículo 31, 1), a) de la LACI, los trabajadores cuyo trabajo se acorta tienen derecho a una indemnización en los casos de reducción de las horas de trabajo si han de cotizado al AVS o si, habiendo terminado la escolaridad obligatoria, no han llegado todavía a la edad de cotizar (18 años). Para quedar cubiertas por el seguro, las pérdidas de trabajo deben deberse a circunstancias económicas e inevitables (artículo 32, 1), a) de la LACI). También pueden tomarse en consideración las pérdidas de trabajo debidas a medidas adoptadas por las autoridades o a una disminución de la clientela a causa de las condiciones meteorológicas o a otras circunstancias no imputables al empleador (artículo 32, 3) de la LACI y artículos 51 y 51a de la OACI).

345. El artículo 33 de la LACI versa sobre las pérdidas de trabajo que no se tienen en cuenta en materia de reducción de las horas de trabajo. Se trata en particular de las pérdidas que no parecen pasajeras; no permiten mantener los puestos de trabajo; se deben a medidas de organización de la empresa, o a otras interrupciones habituales y reiteradas de la explotación, o bien a circunstancias inherentes a los riesgos normales de explotación que debe asumir el empleador; son habituales en el sector, el oficio o la profesión o la empresa; o se deben a fluctuaciones estacionales del empleo.

iii) *Indemnización para los casos de intemperie*

346. La indemnización para los casos de intemperie garantiza a los trabajadores de ciertos sectores una compensación adecuada de las pérdidas imputables a las condiciones meteorológicas (artículo 42 y siguientes de la LACI). A este respecto, es indispensable que la pérdida sea exclusivamente imputable a las mismas, y que resulte técnicamente imposible seguir adelante con el trabajo, o que éste acarree unos costos desproporcionados o no pueda exigirse de los trabajadores (artículo 43 de la LACI).

iv) *Indemnización en los casos de insolvencia del empleador*

347. A diferencia de las prestaciones antes citadas, la indemnización en los casos de insolvencia del empleador no cubre el riesgo correspondiente a un pérdida sino el riesgo de insolvencia del empleador (artículo 51 y siguientes de la LACI). Se abona cuando el empleador insolvente no puede pagar ya al trabajador el salario que le debe en virtud del contrato de trabajo.

v) *Reconversión, integración y perfeccionamiento profesional*

348. Cursos (artículo 59 y sigs. de la LACI). Los asegurados cuya colocación es imposible o muy difícil por razones inherentes al mercado de trabajo pueden asistir a cursos de perfeccionamiento profesional, de reinserción profesional o de reconversión, costeados por el seguro de desempleo, cuando están sin trabajo o a punto de perderlo (han recibido el aviso de despido). Esos cursos deben mejorar sus perspectivas de encontrar empleo (artículo 59, 1) y 2) de la LACI). Quienes reúnen esas condiciones tienen derecho al reembolso de los gastos de inscripción en los cursos y de los materiales didácticos, así como de los de viaje entre su domicilio y la sede de los cursos. Pueden recibir asimismo una subvención adecuada para sufragar los gastos de subsistencia y de alojamiento en la sede de los cursos (artículo 61, 3) de la LACI).

349. También pueden reembolsarse esos gastos durante 250 días, como máximo, en el caso de quienes no reúnen los requisitos de cotización al seguro de desempleo y a los que no es posible ofrecer un empleo adecuado, cuando asisten a esos cursos con el asentimiento de las autoridades encargadas de la colocación, con la finalidad de efectuar un trabajo asalariado (artículo 60, 4) de la LACI).

350. El asegurado al seguro de desempleo que ha cotizado durante el período mínimo establecido (seis meses de cotización en los dos años anteriores a la solicitud de obtención de prestaciones) o que están dispensados de ello (artículo 14 de la LACI) puede percibir, además, 400 prestaciones diarias, a lo sumo, y normalmente ese número corresponde al derecho del asegurado que demuestra que tiene un período de cotización igual o superior a los 18 meses (artículo 27, c) de la LACI). Durante el curso no menguan las prestaciones diarias (artículo 61, 2) de la LACI). Si lo exige el curso, el asegurado no necesita ser apto para el empleo mientras asiste a él (artículo 60, 3) de la LACI). De la experiencia de estos cursos se desprenden ciertos principios. El curso no debe durar más de un año. Puede ser diurno o nocturno, de plena dedicación o de unas horas por semana. En principio, debe llevarse a cabo en Suiza. No se fija un límite a los gastos de escolarización pero, si existe un curso equivalente más barato, se deberá optar por él. Queda excluida la formación básica, al igual que el perfeccionamiento meramente general.

351. Prestaciones de iniciación al trabajo (artículos 65 a 67 de la LACI). Estas medidas apuntan a incitar a los empleadores a contratar a desempleados de difícil colocación a causa de su mucha edad, de una deficiencia física o mental o de sus malos antecedentes profesionales (artículo 90, 1) de la OACI). En el caso de estos asegurados, a quienes hay que iniciar al trabajo y que, por esta razón, perciben un salario más bajo, el seguro de desempleo sufraga la diferencia entre el salario efectivo y el normal. Se conceden tales prestaciones a los asegurados que satisfacen las condiciones de cotización al seguro de desempleo o que están exentos de su cumplimiento, cuando el salario ofrecido corresponden por lo menos al trabajo realizado, y el asegurado puede pensar que se le va a contratar después de ese período de iniciación (artículo 65 de la LACI).

vi) *Empleo fuera de la región de domicilio*

352. El seguro de desempleo incita a los desempleados (o a quienes están a punto de perder su empleo) que no han podido encontrar trabajo en su región de domicilio a aceptar otro fuera de ella. En tal caso, se proporciona al asegurado una aportación al pago de los gastos de desplazamiento diarios, si regresa a su casa todas las noches, o de los gastos de alojamiento y de subsistencia si solamente regresa los fines de semana (artículos 68 a 70 de la LACI). Para tener derecho a esas prestaciones, el asegurado debe cumplir los requisitos de cotización o estar exento de ellos y padecer un quebranto económico en comparación con su actividad anterior (artículo 71, 2) de la LACI).

vii) *Otras medidas*

353. Se trata de las subvenciones concedidas a organismos públicos o privados para facilitar el establecimiento de programas de ocupación de desempleados, la realización de estudios sobre el mercado de trabajo y la prestación de apoyo a unos medios técnicos que aumenten la eficacia de la labor de colocación.

b) Monto y duración de las prestaciones

354. El derecho a las prestaciones de desempleo surge después de un plazo de espera general de cinco días de desempleo controlado. No obstante, ese plazo no se aplica a las personas cuyos ingresos asegurados no rebasan los 3 000 francos suizos al mes. Se eleva ese límite en 500 francos suizos por cada hijo que da derecho a las prestaciones por un hijo o de formación profesional (artículo 18, 1 bis) y 1 ter) de la LACI, introducido por el Decreto Federal del 16 de diciembre de 1994). Procede observar plazos de espera especial (artículo 6 de la OACI), además de ese plazo general.

355. La indemnización de desempleo se paga en forma de prestaciones diarias (artículo 21 de la LACI). La prestación diaria plena y entera asciende al 80 por ciento de los ingresos asegurados, hasta un tope sometido a cotización de 8 100 francos suizos al mes. Sin embargo, la pérdida de ingresos debe ser de cierta entidad: no se aseguran los ingresos mensuales de menos de 500 francos suizos, y de 300 para los trabajadores a domicilio (artículo 40 de la OACI). Los asegurados que no perciben prestaciones por los hijos y que no atienden ellos solos a un hijo no tienen derecho más que al 70 por ciento de los ingresos asegurados, siempre y cuando no perciban una prestación diaria superior a los 130 francos suizos y no sean inválidos (artículo 22, 1 bis) de la LACI, introducido por el Decreto Federal del 19 de marzo de 1993).

356. El número máximo de prestaciones diarias que puede percibir el asegurado durante el plazo general de indemnización (dos años) suele venir determinado por el número de meses durante los cuales ha cotizado a lo largo del período general de cotización (dos años). Actualmente, ese número es de 170 prestaciones diarias como máximo para un asegurado que haya cotizado durante seis meses por lo menos, y de 250 ó 400 como máximo si justifica 12 meses ó 18 meses de cotización, respectivamente (artículo 27 de la LACI y artículo 2 de la Ordenanza del 24 de marzo de 1993, referente al Decreto Federal, del 19 de marzo de 1993).

357. En los casos de reducción de las horas de trabajo y de intemperie, las prestaciones revisten la forma de un porcentaje (el 80 por ciento) de la pérdida de ingresos que se toma en consideración (artículo 34 de la LACI). La duración máxima de la indemnización es de 12 períodos de deducción (en general, meses civiles), y puede llegar a ser de 24 (artículo 35, 1) y 2) de la LACI modificado por el Decreto Federal del 19 de marzo de 1993).

358. La indemnización en los casos de insolvencia cubre los salarios adeudados (el 100 por cien del salario no pagado hasta un máximo sometido a cotización) para los tres últimos meses de la relación de trabajo (artículo 52 de la LACI).

359. Las prestaciones diarias concedidas con arreglo a medidas preventivas se suman a las de desempleo, no pudiendo ser más de 400. Las prestaciones de iniciación al trabajo, cuyo monto no puede rebasar el 60 por ciento del salario normal, se pagan, en el período general de dos años, durante seis meses como máximo o, excepcionalmente, doce a lo sumo (desempleados de edad; artículo 66, 1) y 2) de la LACI). La contribución a los gastos, que apunta a fomentar la movilidad profesional, se paga durante seis meses como máximo.

3. Financiación

360. Las cotizaciones de los trabajadores y de los empleadores, así como los intereses de los fondos de compensación, constituyen la fuente ordinaria de financiación del seguro de desempleo (artículo 90, 1) de la LACI).

361. Las cotizaciones se calculan en función del salario determinante en el sentido del AVS. El tope de los ingresos o salarios sometidos a cotización, que es también el monto máximo de los ingresos asegurados y, por ende, el máximo que permite calcular las prestaciones es de 8 100 francos suizos. Esta suma es el monto máximo de los ingresos asegurados del seguro de accidentes obligatorio (97 200 francos suizos), convertido en sumas mensuales (artículo 3 de la LACI).

362. Pagada a partes iguales por el trabajador y por el empleador, las cotizaciones ascienden actualmente al tres por ciento del salario determinante. El Decreto Federal del 16 de diciembre de 1994 elevó esa proporción, para tener en cuenta el aumento de las necesidades financieras del seguro de desempleo (artículo 4 de la LACI).

363. El cobro de las cotizaciones corre a cargo del sistema del AVS. En contrapartida, el seguro de desempleo abona al AVS una indemnización en concepto de gastos administrativos.

364. Hay, por último, una fuente extraordinaria de financiación del seguro de desempleo. La Confederación y los cantones conceden, a partes iguales, préstamos, con un tipo de interés equitativo, cuando las cotizaciones, fijadas en la tasa máxima, y las reservas no bastan para cubrir las necesidades financieras del seguro (artículo 90, 2) y 3) de la LACI).

4. Principales características de la segunda revisión de la Ley sobre el seguro de desempleo

365. El Parlamento aprobó la segunda revisión de la LACI el 23 de junio de 1995. Su entrada en vigor está prevista en dos fechas sucesivas: la primera, el 1º de enero de 1996 y la segunda, el 1º de enero de 1997.

366. En virtud de su artículo primero, la LACI revisada no persigue ya únicamente el objetivo de compensar los ingresos, sino también de "prevenir el desempleo inminente y de combatirlo con medidas propias del mercado de trabajo". Así pues, en la nueva concepción de la LACI se hace hincapié en unas medidas que apuntan a una reinserción activa y eficaz de los desempleados en el mercado de trabajo. En comparación con el derecho antes vigente, la nueva concepción cambia esencialmente las condiciones y la duración del derecho a las prestaciones, así como a las establecidas al amparo de las medidas relacionadas con el mercado de trabajo.

367. La duración del período de indemnización no se limita ya a 400 días. Con la nueva ley, es posible abonar prestaciones durante todo el plazo general de dos años. Se distingue entre las llamadas "indemnizaciones normales" y las "específicas". Los asegurados de menos de 50 años que hayan cotizado durante seis meses los dos últimos años tienen derecho a 150 prestaciones diarias normales (a 250 hasta los 60 años y a 400 pasada esa edad). Se supedita el pago de las prestaciones diarias específicas a la participación en medidas

relacionadas con el mercado de trabajo (artículo 27, 1) y 2) de la LACI revisada).

368. La LACI revisada añade a las medidas propias del mercado de trabajo ya existentes (cursos, programas de ocupación, prestaciones de iniciación al trabajo) prestaciones de formación, así como diversas medidas encaminadas a fomentar el trabajo por cuenta propia y la jubilación anticipada.

369. La LACI revisada establece, además, la posibilidad de autorizar experimentos al margen de la misma, para ensayar nuevas medidas relacionadas con el mercado de trabajo o para fomentar una mayor flexibilidad del tiempo de trabajo, con miras a conservar o crear puestos de trabajo.

370. Los cantones deben proponer una gama mínima de medidas relacionadas con el mercado de trabajo. Para poder llevarlas debidamente a la práctica, deben mejorar sus actividades de colocación creando oficinas regionales de colocación. Procede que en cada una de ellas haya una comisión tripartita, compuesta del mismo número de representantes de los empleadores, de los trabajadores y de las autoridades laborales.

371. Los intentos de sustituir la utilidad pasiva de las prestaciones diarias por una actividad de reinserción influyen en la definición del trabajo aceptable y, por ende, en la duración del pago de indemnizaciones compensatorias en los casos de ingresos laborales intermedios.

372. La contrapartida del alargamiento del período de indemnización es una disminución del monto de la prestación diaria, que baja al 70 por ciento de los ingresos asegurados, siempre y cuando sea superior a los 130 francos suizos. La Ley implanta asimismo un plazo de espera de cinco días. Para evitar situaciones difíciles, se exime de ese plazo a las personas cuyos ingresos asegurados no rebasan los 3 000 francos suizos.

Cuadro 14

Productos del seguro de desempleo
y cuantía de las prestaciones concedidas (1993)

<u>Productos:</u>	
Cotizaciones de los asegurados y de los empleadores	3 637 511 589
Reembolso de cotizaciones de trabajadores fronterizos	1 002 114
Restitución de prestaciones en los casos de insolvencia	15 060 195
Intereses	26 342 377
Ingresos varios	3 552 068
<u>Pagos:</u>	
Prestaciones de desempleo	4 193 279 336
Indemnización en los casos de reducción de las horas de trabajo	442 515 520
Indemnización en los casos de intemperie	87 597 402
Indemnización en los casos de insolvencia	60 790 386
Medidas preventivas individuales	155 348 957
Medidas preventivas colectivas	166 634 417

I. Subsidios familiares

373. En su artículo 34 *quinquies*, la Constitución Federal estipula que, en el ejercicio de los poderes que se le confieren, y dentro de los límites de la Constitución, la Confederación tendrá en cuenta las necesidades de la familia. Se la autoriza también a legislar en relación con las cajas de compensación familiares. Puede declarar obligatoria la afiliación a las mismas, en general o para ciertas categorías de la población. Han de tener en cuenta las cajas existentes, respalda los esfuerzos de los cantones y de las asociaciones profesionales, con miras a la creación de nuevas cajas, y puede crear una caja central de compensación. Puede decidir que sus prestaciones financieras dependan de una participación equitativa de los cantones.

374. Hasta la fecha, el Estado Federal ha legislado en relación con los trabajadores agrícolas, los pequeños agricultores, los ganaderos de montaña y los pescadores profesionales, al establecer un régimen que se aplica a esas categorías de personas. Dicho régimen fue implantado por la Ley Federal del 20 de junio de 1952 sobre los subsidios familiares en la agricultura (LFA), que entró en vigor el 1º de enero de 1953. Por otra parte, la Confederación ha creado subsidios familiares para el personal federal. En el caso de las demás categorías de la población siguen siendo competentes los cantones.

1. Campo de aplicación personal

375. En la agricultura, el régimen de subsidios familiares se aplica a todos los asalariados agrícolas, a los agricultores que ejercen una actividad agrícola principal o accesorialmente y cuyos ingresos anuales no rebasan los 30 000 francos suizos (se eleva ese límite en 5 000 francos suizos por cada hijo a cargo) (al 1º de enero de 1995), a los ganaderos de montaña 91/, así como a los pescadores profesionales.

376. Los 26 regímenes cantonales de subsidios familiares afectan, en principio, a todos los trabajadores asalariados no agrícolas. Algunos de ellos abonan también subsidios familiares por los hijos a los trabajadores por cuenta propia no agrícolas cuando, en principio, sus ingresos no superan ciertos límites; en otros cantones, se pagan asimismo con ciertas condiciones (por ejemplo, límites de ingresos) subsidios familiares por los hijos de quienes no tienen una actividad lucrativa. Varios cantones abonan a los trabajadores agrícolas y a los agricultores por cuenta propia subsidios familiares, que completan los del régimen federal.

2. Características y nivel de las prestaciones

377. El régimen federal de subsidios familiares en la agricultura paga subsidios familiares (subsidios familiares por los hijos) desde el primer hijo. En principio, dan derecho a los subsidios familiares todos los hijos que mantiene el beneficiario: hijos de padres casados, de padres no casados,

91/ La Ley Federal sobre los subsidios familiares en la agricultura designa con la expresión de "pequeños agricultores" a los agricultores que tienen una actividad agrícola principal o accesorialmente y cuyos ingresos no rebasan los límites antes citados, así como a los ganaderos de montaña.

adoptados, hijos del cónyuge, niños recogidos y hermanos del beneficiario cuya subsistencia corre en parte a cargo suyo.

378. Dicho régimen establece asimismo la concesión de subsidios de vida común a las siguientes categorías de trabajadores:

- a) los trabajadores que viven con su cónyuge o con sus hijos en régimen de comunidad familiar;
- b) los trabajadores que viven en comunidad doméstica con el empleador y cuyo cónyuge o hijos tienen su propia familia y cuyos gastos debe costear el trabajador;
- c) los trabajadores que, con su cónyuge o con sus hijos, viven en comunidad doméstica con el empleador.

Solamente tienen derecho a las prestaciones de vida común los trabajadores agrícolas.

379. Los subsidios familiares por los hijos de los trabajadores agrícolas y los pequeños agricultores varían según la región en la cual está situada la explotación agrícola y en función del número de hijos. en las regiones de llanura ascienden a 1 740 francos suizos al año por los dos primeros hijos y a 1 800 anuales a partir del tercero y, en las regiones de montaña, son de 1 980 francos suizos al año por los dos primeros hijos y a 2 040 anuales a partir del tercero. Los subsidios de vida común ascienden a 1 200 francos suizos anuales (al 1º de enero de 1995).

380. Las prestaciones por los hijos se pagan a los trabajadores agrícolas y a los pequeños agricultores hasta que el hijo cumple 16 años o hasta el final de la escolaridad obligatoria (artículo 9, 1) de la Ley Federal sobre los subsidios familiares en la agricultura). Se alarga el plazo hasta los 20 años cuando el hijo no está en condiciones de ganarse la vida a consecuencia de una enfermedad o de una invalidez y hasta los 25 si va a un centro docente, estudia o es aprendiz. El derecho a la prestación empieza el primer día del mes en el que nace el niño; y expira al final del mes en el curso del cual dejan de reunirse los requisitos pertinentes para la obtención de la prestación. El derecho a la prestación existe desde el primer día del mes en el curso del cual ha empezado la vida en común y expira al final del mes en el curso de cual se ha disuelto esa comunidad.

381. En los regímenes cantonales de subsidios familiares 92/ se pagan éstos a partir del primer hijo. En general, se considera que dan derecho a percibir prestaciones los hijos de padres casados y no casados, así como los hijos del cónyuge, los hijos adoptivos y los niños recogidos. En ciertos cantones, se somete el derecho a las prestaciones por los hijos del cónyuge a la condición de que el trabajador costee la mayor parte de su mantenimiento. En cuanto a los niños recogidos, sólo dan derecho a prestaciones, en algunos cantones, si el beneficiario se encarga gratuita y duraderamente de su mantenimiento. En algunas

92/ Véase el documento adjunto, titulado *Genres et montants des allocations familiales, selon le droit cantonal*.

leyes, se asimilan a los hijos propios los hermanos cuya subsistencia ha de correr a cargo del trabajador.

382. Al principio, en la legislación cantonal no se establecían prestaciones por los hijos en virtud de las prestaciones mínimas legales; actualmente, oscilan, según el cantón, entre 1 560 y 3 360 francos suizos al año por cada hijo. Más tarde, varios cantones instalaron un sistema de prestaciones de formación profesional, que varían, según los cantones, entre 1 800 y 4 320 francos suizos al año. Algunos cantones han establecido igualmente subsidios de nacimiento, que oscilan entre 600 y 1 300 francos suizos por nacimiento. Cinco cantones han implantado subsidios de acogida (para las familias que acogen a un menor de edad con miras a su adopción) iguales a los subsidios de nacimiento, y un cantón ha introducido el subsidio para las familias numerosas desde el tercer hijo, y en otro se abonan subsidios de vida común a los trabajadores no agrícolas. Por último, en tres cantones hay subsidios familiares para las personas sin actividad lucrativa, si sus ingresos no rebasan cierto límite (al 1º de enero de 1995).

383. En principio, la edad límite que da derecho a los subsidios por los hijos es de 16 años. En los casos de formación profesional, de enfermedad o de invalidez que entrañan la imposibilidad de ganarse la vida, se alarga el plazo hasta los 18, los 20 ó los 25 años.

384. Los trabajadores extranjeros que viven en Suiza con su familia tienen derecho a los subsidios familiares en todos los cantones, en las mismas condiciones que los suizos. Ciertos cantones los asimilan a los trabajadores suizos, incluso cuando los hijos no viven en Suiza. Otros han promulgado prescripciones especiales. En el caso de quien solicita asilo y tiene hijos en el extranjero, sólo se le pagan los subsidios si se le reconoce como tal refugiado o si se le admite temporalmente por motivos humanitarios.

3. Financiación

385. En el régimen federal de subsidios familiares en la agricultura, se exige una cotización de un dos por ciento del salario que perciben los trabajadores agrícolas (al 1º de enero de 1995). Esa cotización corre a cargo del empleador. Los gastos derivados del pago de subsidios familiares a los pequeños agricultores corren a cargo de la Confederación en la proporción de dos tercios y de los cantones en la de un tercio.

386. En los regímenes cantonales de subsidios familiares, se financian con cotizaciones de los empleadores los subsidios por los hijos de los trabajadores no agrícolas. Las cajas privadas reconocidas se alimentan con cotizaciones que oscilan entre el 0,1 y el 5,5 por ciento de los salarios. Las cajas cantonales perciben unas cotizaciones que van de un 1,2 a un 3 por ciento (al 1º de enero de 1995). En los cantones que abonan subsidios familiares a los trabajadores por cuenta propia no agrícolas, se financian esos subsidios con contribuciones de los beneficiarios, o bien de los trabajadores por cuenta propia, como porcentaje de los ingresos derivados de la actividad lucrativa o de los ingresos imponibles.

Cuadro 15
Subsidios familiares para los asalariados
según el derecho cantonal (al 1º de enero de 1995)

Cantón	Subsidio por los hijos	Subs. de formación profesional ¹¹	Límite de edad		Subs. de nacimiento	Cotizaciones de los empleadores afiliados a la caja cantonal (en % de los salarios)
	Monto mensual por hijo	Monto mensual por hijo	ordinario	especial ¹		
Zurich	150	-	16	20/25	-	1,5
Berna	150/180 ³	-	16	20/25	-	1,5
Lucerna	165/195 ³	225	16	18/25	800 ²¹	1,9 ¹⁰
Uri	170	-	16	18/25	800	2,0
Schwyz	160	-	16	18/25 ¹⁷	800	1,5
Obwalden	170	-	16	25/25	-	1,8
Nidwalden	175/200 ³	-	16	18/25	-	1,7
Glarus	145	-	16	18/25	-	1,95
Zug	200/250 ²	-	16	20/25	-	1,6 ¹⁰
Friburgo	190/210 ²	250/270 ²	15	20/25	1 000 ⁷	2,5
Solothurn	165	-	18	18/25 ¹²	600	1,5
Basilea-Ciudad	140	170	16	25/25	-	1,2
Basilea-Campo	140	170 ¹⁸	16	25/25	-	1,5
Schaffhausen	160	200	16	18/25 ²⁰	660 ⁸	1,7 ¹⁰
Appenzell (R.E.)	145	-	16	18/25	-	1,8
Appenzell (R.I.)	140/150 ²	-	16	18/25	-	2,0
San Gall	150/190 ²	-	16	18/25	-	1,8 ¹⁰
Grisones	140	165	16	20/25 ⁶	-	1,75
Argovia	150	-	16	20/25	-	1,7
Thurgovia	135	150	16	18/25	-	1,7
Tesino	181	-	16	20/20	-	2,0
Vaud ¹⁴	130 ⁵	175 ⁵	16	20/25 ⁶	1 300 ^{7,19}	1,9
Valais	200/280 ²	280/360 ²	16	20/25	1 300 ^{7,19}	- ⁹
Neuchâtel ¹³	130/155	190/215	16	20/25 ⁶	800	1,8
	180/230	240/290				
Ginebra	135/150 ³	220	15	20/25	1 000 ⁷	1,5
Jura	138/162 ⁴	186	16	25/25	708 ⁷	3,0
	120 ¹⁵					

Fuente: Oficina Federal de los Seguros Sociales.

¹ El primer límite se refiere a los hijos que no pueden tener una actividad lucrativa, y el segundo a los estudiantes y los aprendices.

² La primera cifra es el subsidio que se abona por cada uno de los dos primeros hijos, y la segunda la que se abona a partir del tercero.

³ Berna y Lucerna: la primera cifra es el subsidio que se percibe por los hijos de menos de 12 años, y la segunda por los de más de esa edad. Ginebra: la primera cifra es el subsidio que se percibe por los hijos de menos de 10 años, y la segunda por los de más de esa edad. Nidwalden: la primera cifra es el subsidio que se percibe por los hijos de menos de 16 años, y la segunda por los de más de esa edad.

⁴ La primera suma se refiere a las familias con uno o dos hijos, y la segunda a las de tres o más.

⁵ Por el tercer hijo y cada uno de los siguientes se paga, además, 145 francos suizos si los hijos viven en Suiza. El subsidio por cada hijo asciende a 175 francos suizos al mes en el caso de los de 16 a 20 años que no están en condiciones de ganarse la vida.

⁶ No se pagan subsidios por los hijos en los casos de pensión del AI. En el cantón de Vaud, se reduce el subsidio a la mitad si se percibe una semipensión del AI.

⁷ Se paga un subsidio de acogida, del mismo monto que el subsidio de nacimiento, en el caso de un niño que se va a adoptar.

⁸ Siempre y cuando los ingresos sometidos a cotización en el AVS no rebasen el tope de 47 300 francos suizos.

⁹ No existe una caja cantonal de compensación para los subsidios familiares.

¹⁰ Incluida la contribución al régimen de subsidios familiares para los trabajadores por cuenta propia.

¹¹ El subsidio de formación profesional sustituye al subsidio por los hijos; en los cantones en los que no existe el subsidio de formación profesional, se abona el subsidio por los hijos hasta el final de los estudios o del aprendizaje, pero solamente hasta el límite de edad.

¹² El límite de edad es de 25 años para los hijos inválidos de nacimiento o que se han quedado inválidos en la infancia.

¹³ Por orden, las sumas correspondientes a los subsidios por el primero, el segundo, el tercero y a partir del cuarto hijos.

¹⁴ Mínimo legal: cada caja puede abonar más en función de sus posibilidades financieras; deben pagarse 180 francos suizos (subsidio de formación profesional), 1 500 francos suizos (subsidio de nacimiento), con cargo a la Caja Cantonal; a ciertas categorías de empleadores y de cajas, se les informa directamente; véase también la nota 5.

¹⁵ Los beneficiarios de un subsidio por un hijo o de un subsidio de formación profesional tienen derecho a un subsidio de vida común de 120 francos suizos al mes.

¹⁶ En los casos de parto múltiple, se duplica el subsidio de nacimiento. Lo mismo ocurre cuando se adopta al mismo tiempo a más de un niño.

¹⁷ Los trabajadores tienen derecho a subsidios familiares por sus hijos legítimos que viven en el extranjero únicamente hasta que cumplen 16 años.

¹⁸ En el caso de los hijos en formación profesional y que viven en el extranjero, el subsidio asciende a 140 francos suizos.

¹⁹ Se aumenta el subsidio en un 50 por ciento en los casos de parto o adopción múltiples.

²⁰ En ciertos casos muy precisos, se puede conceder el subsidio de formación profesional pasado ese límite de edad.

²¹ Sólo se abona el subsidio de nacimiento por los hijos nacidos en Suiza y que están inscritos en el registro civil suizo.

X. ARTÍCULO 10: PROTECCIÓN DE LA FAMILIA,
DE LA MADRE Y DEL NIÑO

A. Principales instrumentos aplicables

387. Los principales instrumentos aplicables son los siguientes:

a) Instrumentos internacionales:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 17, 23 y 24)

Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículos 8 y 12)

b) Instrumentos nacionales:

Constitución Federal (artículos 34 *quinquies* y 54)

Código Civil suizo, del 10 de diciembre de 1907 (Libro segundo: derecho de la familia)

Código de Obligaciones, del 30 de marzo de 1911

Ley Federal sobre el seguro de enfermedad, del 13 de junio de 1911

Ley Federal sobre el trabajo en la industria, la artesanía y el comercio (Ley sobre el trabajo), del 13 de marzo de 1964

Ordenanza núm. 1, referente a la Ley sobre el trabajo (OLT1), del 14 de enero de 1966

Ley Federal sobre los subsidios familiares en la agricultura, del 20 de junio de 1952

Ley Federal sobre los centros de consulta en materia de embarazo, del 9 de octubre de 1981.

B. Consideraciones generales

388. En Suiza, el reconocimiento de la familia como elemento fundamental de la sociedad y su protección por el Estado se consagran en los artículos 54 y 34 *quinquies* de la Constitución Federal. El primero protege el derecho al matrimonio, y el segundo estipula que la Confederación debe tener en cuenta las necesidades de la familia. Cabe mencionar asimismo los artículos 8 y 12 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y los artículos 17, 23 y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Suiza ha firmado, además, la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, cuya ratificación está en curso.

389. El derecho suizo de la familia ha sido objeto de varias revisiones con el transcurso del tiempo, para adaptar las disposiciones del Código Civil de 1907 a la realidad del momento. La primera fase de revisión versó sobre la adopción

(Ley Federal del 30 de junio de 1972), así como sobre el derecho de filiación, para garantizar a los hijos ilegítimos los mismos derechos y efectos que a los legítimos. Por otra parte, el legislador se interesa ahora más por los derechos del niño. En la fase siguiente se procedió a una revisión del derecho del matrimonio, que entró en vigor en 1988 y uno de cuyos fines principales es establecer la igualdad entre los esposos. La última fase, actualmente en curso, es la revisión del derecho del divorcio, que se centra, en particular, en el mantenimiento del divorcio judicial, la "despenalización" del derecho del divorcio, la incitación a los cónyuges para que zanjen su divorcio amigablemente, la salvaguardia óptima de los intereses de los hijos y la reglamentación equitativa de las consecuencias económicas del divorcio.

390. En el ordenamiento jurídico suizo no hay una definición uniforme de la familia. El sentido de esta palabra es más o menos amplio, y se toman en consideración diferentes tipos de relación familiar según los ámbitos y, sobre todo, según las funciones correspondientes a las distintas normas. A modo de ejemplo, el Código Civil, que dedica uno de sus títulos al "derecho de la familia", no da una definición de esta expresión, sino que se rige por diversos criterios, como los lazos de sangre, los vínculos jurídicos o el hecho de vivir bajo el mismo techo. No obstante, se puede elegir como definición de la familia la que propuso en 1982 un grupo de expertos: "grupo social, fundado en relaciones entre padres e hijos y reconocido como tal por la sociedad, es decir, institucionalizado" 93/.

391. Ahora bien, la estructura de la familia ha cambiado mucho en los últimos años. Han surgido, y han prosperado, nuevas formas de relaciones familiares, por ejemplo la familia monoparental y la reconstituida. No obstante, como lo indica un estudio reciente de la Oficina Federal de Estadística 94/, las unidades familiares tienen unas características asombrosamente tradicionales: el modelo clásico de la familia nuclear sigue muy arraigado. Más de la mitad de los miembros de unidades familiares (el 52,5 por ciento) viven en un hogar integrado por una pareja casada con hijos. Aunque ha aumentado mucho el número de familias monoparentales, no suponen sino el 5,1 por ciento de las unidades familiares. Análogamente, a pesar de que el número de parejas no casadas triplicó entre 1980 y 1990, su proporción sigue siendo modesta (un 4,2 por ciento en el caso de las parejas no casadas sin hijos y un 0,9 por ciento en el de las que los tienen) 95/.

392. De 1988 a 1992 se celebraron unas 54 000 bodas entre extranjeras, o extranjeros, y suizos, o suizas, esto es, casi un cuarto del total. De ahí que la Comisión Federal para los Extranjeros publicara en 1993 un folleto

93/ *La politique familiale en Suisse. Rapport final présenté au Chef du Département fédéral de l'intérieur par le groupe de travail "Rapport sur la famille", 1982, pág. 7.*

94/ *Familles d'aujourd'hui. L'image de la famille dans le recensement fédéral de la population de 1990*, Berna, 1994.

95/ Información tomada de *Familles d'aujourd'hui, l'image de la famille dans le recensement fédéral de la population de 1990*, Office fédéral de la statistique, Berna 1994 (adjunto).

informativo, sobre los "matrimonios binacionales", destinado a las oficinas de estado civil y que se entrega gratuitamente, en nueve lenguas, a los futuros matrimonios mixtos.

C. El derecho a un matrimonio libremente consentido

393. En Suiza, la libertad de matrimonio viene garantizada por el artículo 54 de la Constitución Federal, que estipula, en su párrafo primero, que la Confederación protegerá el derecho al matrimonio y, en su párrafo 2, que no podrá basarse ningún impedimento al matrimonio en razones confesionales, en la indigencia de uno u otro cónyuges, en su conducta o en cualquier otro motivo.

394. En la actualidad, la edad de la capacidad matrimonial es de 20 años cumplidos para los hombres y de 18 para las mujeres. Como la mayoría civil es hoy de 20 años, el matrimonio contraído antes de esa edad confiere la mayoría de edad. A consecuencia de la revisión del Código Civil, del 7 de octubre de 1994, se va a rebajar la edad de la mayoría civil y matrimonial a 18 años. Ni los hombres ni las mujeres podrán casarse antes de su mayoría de edad. Esta revisión entró en vigor el 1º de enero de 1996.

395. Pueden verse más detalles sobre el matrimonio, sus efectos y su disolución en el informe inicial de Suiza sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, en particular, en las observaciones referentes a los párrafos 2, 3 y 4 del artículo 23.

D. Protección de la familia

396. En su artículo 34 *quinquies*, la Constitución Federal estipula que la Confederación debe tener en cuenta las necesidades de la familia, y le otorga facultades en relación con los subsidios familiares y el seguro de maternidad. Ciertas constituciones cantonales y un gran número de leyes contienen también normas que protegen la familia. Por otra parte, debido a su autonomía los cantones asumen diversas funciones en materia de política familiar. En este campo, las tareas se reparten, pues, entre la Confederación, los cantones y los municipios; de ahí la dificultad de dar una idea precisa y exhaustiva de las normas vigentes en todos los niveles de la estructura del Estado.

397. La política familiar que se aplica en Suiza no se inspira en consideraciones demográficas, sino que se basa más bien en un postulado de justicia social: en reconocimiento de lo que aporta la familia a la sociedad, apunta en particular a prestarle una ayuda que venga a corregir la distribución de los ingresos. Ese correctivo consiste en la compensación de las cargas familiares, principalmente mediante subsidios familiares y exoneraciones fiscales. Procede mencionar igualmente ciertas prestaciones de seguridad social, como las pensiones complementarias que se abonan a los jubilados y los inválidos que tienen hijos a cargo y las pensiones de orfandad. Se toman otras medidas de apoyo a la familia en virtud de la política de la vivienda o de la creación de centros de consulta.

1. Subsidios familiares

398. Los subsidios familiares son unas prestaciones monetarias que aportan una contribución ordinaria y permanente al mantenimiento de los hijos a cargo o una

ayuda especial en ciertos momentos de la vida de la familia. Desempeñan una función capital en la política de ayuda económica a la familia. En Suiza hay un régimen federal para la agricultura y regímenes cantonales para los trabajadores no agrícolas, los trabajadores por cuenta propia no agrícolas y las personas que no tienen una actividad lucrativa.

399. En las observaciones sobre el artículo 9 se detallan las características de esos regímenes.

2. Desgravaciones fiscales en favor de la familia

400. En el derecho fiscal suizo, prevalece en general el principio de la imposición de los ingresos familiares, en lo que se refiere al impuesto directo. Esta imposición de la familia tiene la particularidad de que las obligaciones fiscales del cabeza de familia afectan a la totalidad de los ingresos familiares. Como el baremo del impuesto sobre la renta es progresivo, el sistema de imposición de la familia puede traer consigo un aumento de la carga fiscal, sobre todo si ambos esposos tienen una actividad lucrativa. Diversos correctivos, como las desgravaciones o los baremos dobles, permiten reducir esa carga.

401. El cantón de Vaud ha innovado a este respecto, al implantar, a partir del 1º de enero de 1987, el sistema del llamado "cociente familiar", que consiste en gravar la totalidad de los ingresos de la pareja y de los hijos menores de edad en la tasa aplicable a esa renta total, dividida por un número de partes que depende de la composición de la familia. La tasa es tanto más baja cuanto más numerosa es la familia.

402. En cuanto al impuesto federal directo, desde 1995 se ha extendido a todas las personas cuyos hijos viven en el mismo hogar la aplicación de los baremos que favorecen a las personas casadas. Por otra parte, en respuesta a dos intervenciones parlamentarias el Consejo Federal ha propuesto la creación de un grupo de trabajo encargado de revisar el sistema de imposición familiar.

3. Política de la vivienda 96/

403. Los gastos de vivienda pueden acarrear problemas financieros a las familias socialmente más necesitadas. La proporción de unidades familiares suizas que tienen su vivienda en propiedad ha progresado muy poco: de un 28 a un 31 por ciento entre 1970 y 1990. Las familias jóvenes son las que están menos representadas entre las que son propietarias de su vivienda. En general, cabe considerar que los gastos de alquiler son demasiado gravosos y, en el caso de ciertas parejas, en particular las que tienen hijos, esto puede abocarlas a una situación de gran precariedad. La finalidad esencial de la política suiza de la vivienda es mejorar la oferta de viviendas para las categorías de la población cuyos ingresos son más modestos. Las condiciones generales impuestas a dicha política limitan las posibilidades de intervención del Estado, ya que la construcción de viviendas es primordialmente una tarea de la economía privada. La Confederación, los cantones y los municipios procuran, sin embargo, mejorar la situación de los interesados recurriendo a múltiples medidas.

96/ Véanse más detalles en las observaciones relativas al artículo 11.

404. Así por ejemplo, la Ley Federal del 4 de octubre de 1974, que fomenta la construcción y el acceso a la propiedad de la vivienda, permite, entre otras cosas, prestar ayuda para la construcción de viviendas de alquiler moderado, al igual que dar facilidades para las viviendas destinadas a categorías de la población que tienen ingresos limitados; facilita asimismo el acceso a la propiedad de una casa familiar.

405. La Ley Federal del 20 de marzo de 1970 sobre la mejora de la vivienda en las regiones de montaña estipula que se concederá, para la rehabilitación de viviendas, una subvención a fondo perdido de un 10 a un 30 por ciento del costo total de las obras que se hayan tenido en cuenta para calcular la subvención, en función de la capacidad financiera del cantón. En el caso de las familias que están en una situación financiera particularmente difícil, la subvención correspondiente a esos mismos costos puede aumentar en un 5 ó un 10 por ciento.

406. La Ley Federal del 17 de diciembre de 1993 sobre el fomento de la propiedad de la vivienda por medio de la previsión profesional apunta a facilitar el acceso a la propiedad.

4. Prestaciones de seguridad social

407. Entre las demás prestaciones de seguridad social que pueden tenerse en cuenta, cabe citar las diferentes pensiones que se pagan en favor de los hijos y de los huérfanos en virtud de diferentes tipos de seguro social.

- a) Las pensiones por cada hijo que perciben los titulares de pensiones de vejez y de invalidez por los hijos a su cargo (AVS/AI);
- b) Las pensiones por cada hijo que se abonan en virtud de la Ley sobre la previsión profesional;
- c) Las pensiones de orfandad del seguro de vejez y para los supervivientes;
- d) Las pensiones de orfandad del seguro de accidentes;
- e) Las pensiones de orfandad de la previsión profesional.

408. En lo tocante al seguro de desempleo, las prestaciones diarias para las parejas casadas y para las asimiladas a ellas se completan con un suplemento que corresponde al monto, calculado por días, de las prestaciones por los hijos y de las de formación profesional a las que tendrían derecho caso de tener un empleo.

5. Centros de consulta

409. Para que los padres puedan pedir consejo a organismos *ad hoc*, se han creado diferentes estructuras, como los centros de consulta para las madres, los asesores de educación y la orientación profesional, así como las consultas y la terapia de familia propiamente dicha. En virtud de la Ley Federal sobre los centros de consulta en materia de embarazo, del 9 de octubre de 1981, los cantones han creado oficinas de consulta y de planificación de la familia gratuitas. Además, el artículo 171 del Código Civil estipula que los cantones deben poner a disposición de las parejas un servicio de consulta para todas las

dificultades que surjan en su vida común o sus tareas parentales. Los cantones pueden crear o subvencionar ellos mismos tales oficinas. En el anteproyecto de revisión del Código Civil, relativo al matrimonio, el divorcio y la filiación, se propone que los cantones establezcan oficinas de mediación, encargadas de informar a los esposos en relación con su divorcio y de ayudarles a llegar a un acuerdo amigable. Al igual que en el caso de las oficinas de consulta, los cantones pueden administrar o subvencionar ellos mismos dichas oficinas de mediación.

6. Servicios de guardería

410. Los servicios e instalaciones que se dedican a cuidar a niños y a ayudar a las familias dependen esencialmente de los cantones, de organizaciones privadas y de las empresas. Procede mencionar también las organizaciones de "madres de día", que atienden en proporción cada vez mayor necesidades de guardería ^{97/}. Actualmente, la oferta de plazas en las guarderías, jardines de la infancia, etc. es, sin embargo, insuficiente. En Suiza no existe el derecho a disponer de una plaza en una guardería. Globalmente, el reparto de las guarderías es muy desigual, entre las ciudades, donde abundan, y los municipios periféricos de gran densidad de población y con frecuencia mal equipados. En cuanto a los cantones pequeños de gran densidad agraria, existen apenas.

411. Estas instituciones suelen estar subvencionadas generosamente por los cantones y los municipios. La Confederación concede, además, subvenciones a las organizaciones familiares responsables de la organización y la coordinación de los diferentes servicios, con lo que contribuye indirectamente a su desarrollo.

412. Además de las guarderías, hay servicios sociales públicos, exclusivamente cantonales o municipales. Una de sus misiones consiste en aconsejar y ayudar a las familias que tienen hijos, en particular a las madres que los atienden ellas solas.

7. Organizaciones privadas

413. Existen asimismo servicios sociales privados, organizaciones y obras de beneficencia. Procede destacar la importancia de las múltiples asociaciones privadas que se interesan por la familia. Las principales son las siguientes: Pro Familia, Ayuda Familiar, Pro Juventus, Movimiento Popular de la Familia, Federación Suiza de Organizaciones de Padres, Foro Suizo de Organizaciones de Padres, Federación Suiza de Familias Monoparentales y ciertos centros de asesoramiento para las parejas binacionales. Algunas de ellas reciben subvenciones del Estado.

8. Estructuras cantonales y federales

414. Además de la legislación en materia de subsidios familiares, de imposición fiscal para las parejas, etc., varios cantones advierten cada vez más claramente su responsabilidad para con la familia. Los hay, por ejemplo, que han creado un

^{97/} *Rapport de la Comission fédérale des questions féminines, "Structures d'accueil pour les enfants"*, 1992.

Consejo de la Familia (Jura y Neuchâtel) o un Fondo de Ayuda a la Familia (Vaud y Valais).

415. En el plano federal, desde 1983 actúa un Grupo Parlamentario de las Cámaras Federales para la Política de la Familia, con la finalidad de defender los intereses de la familia. En la administración federal hay una Central para los Asuntos Familiares, encargada en particular de tareas relacionadas con los subsidios familiares federales o cantonales y la política de la familia. Se ha pedido, y se ha aceptado, en el Parlamento la creación de un órgano científico permanente para los asuntos familiares.

9. Situación de las familias desfavorecidas

416. Globalmente, esas medidas de protección y de apoyo a la familia van destinadas a toda las familias, representadas en sus diversas formas. En principio, las prestaciones familiares se conceden a todos los tipos de organización familiar. Se suele tener sobre todo en cuenta la presencia de niños.

417. Aunque no hay ni una sola familia que carezca totalmente de apoyo y ayuda, puede haber ciertas categorías desfavorecidas. Tal ocurre, por ejemplo, con los subsidios familiares, puesto que dependen de la condición profesional de la persona que tiene hijos a su cargo. Una gran parte de los trabajadores por cuenta propia y de las personas que no tienen una actividad lucrativa no perciben subsidios familiares en la mayoría de los cantones.

418. También los trabajadores de tiempo parcial pueden quedar perjudicados, ya que en la mayoría de los cantones sólo reciben prestaciones parciales. Así por ejemplo, las familias monoparentales están en una situación de desventaja, ya que ésa suele ser su única forma de actividad. Las madres que atienden ellas solas a sus hijos son las más directamente amenazadas por la pobreza.

419. Procede señalar asimismo que el monto de las prestaciones sólo cubre una parte de los costos que acarrea un hijo.

420. Para mejorar esa situación, una iniciativa parlamentaria aboga por una solución en materia de subsidios familiares, con arreglo a la cual cada hijo daría derecho a una prestación de 200 francos suizos mensuales, como mínimo. Por ello, la Comisión de Seguridad Social y de Sanidad Pública del Consejo Nacional ha encargado a una subcomisión de expertos que prepare un proyecto de ley.

421. A las familias que tropiezan con dificultades particulares se les concede una ayuda social (asistencia pública) a cargo de los cantones y de los municipios. En el caso de las personas con recursos nulos o insuficientes, o que van a dejar de percibir prestaciones de desempleo, se procura ofrecerles unos ingresos aceptables para que atiendan sus necesidades. Se procura también en la mayor medida posible que los hijos sigan viviendo en su familia. Cabe señalar igualmente que, cuando uno o los dos padres no cumplen con su obligación de mantenerlos, incumbe a los cantones ya sea ayudar gratuitamente al otro parent a conseguir el pago de las prestaciones de mantenimiento o bien adelantar fondos con ese fin (artículos 290 a 293 del Código Civil). Para ello, los cantones deben establecer una oficina de cobro y anticipo de pensiones alimentarias.

422. Facilitan otros servicios a las familias los cantones y los municipios, por ejemplo servicios sociales o de protección de la juventud. Junto a las estructuras establecidas por los poderes públicos y por entidades privadas, existen otras muchas organizaciones de ayuda mutua en diferentes campos de actividad, que cubren todos los problemas del niño y de la familia. Hay, por último, más de 70 servicios de ayuda a los extranjeros, públicos o privados, que actúan en el ámbito más general de la integración social de los trabajadores extranjeros y de sus familiares.

E. Protección de la maternidad

423. A pesar de que el artículo 34 *quinquies* de la Constitución Federal confiere a la Confederación el mandato de crear un seguro de maternidad, no existe todavía la legislación correspondiente. Varios proyectos encaminados a implantar la licencia o descanso de maternidad fracasaron a raíz de la votación popular. La mayoría del pueblo y la totalidad de los cantones rechazaron en 1974 la iniciativa popular "por un seguro de enfermedad mejor" de 1970, así como el contraproyecto del Consejo Federal, que contenía un proyecto de ley sobre la protección de la maternidad. En 1984 el pueblo y todos los cantones rechazaron una iniciativa de 1980 "para una protección eficaz de la maternidad". Por último, en la votación popular de 1987 se rechazó la revisión del seguro de enfermedad, que apuntaba al establecimiento de un sistema de prestaciones de maternidad.

424. El Consejo Federal había anunciado un nuevo intento de incluir en el Programa de la Legislatura para 1991-1995 el seguro de maternidad como quehacer central en 1995. Se emprendieron en junio de 1994 las consultas relativas a un anteproyecto de ley federal sobre dicho seguro, y se están analizando en el Departamento Federal del Interior los resultados de las mismas. En ese anteproyecto de ley se propone la creación de un seguro social obligatorio e independiente, consistente esencialmente en la concesión de una indemnización por la pérdida de ingresos durante la licencia de maternidad, de 16 semanas, para todas las mujeres que tengan una actividad lucrativa, es decir, para las trabajadoras por cuenta propia y las asalariadas. Habría, además, una licencia en los casos de adopción, de cuatro semanas, para las madres o los padres asalariados o trabajadores por cuenta propia. En una segunda fase se examinarán las prestaciones de maternidad pertinentes para las madres que no tienen una actividad lucrativa, las prestaciones de necesidad y la licencia parental.

1. Protección de la maternidad en el plano federal

425. Actualmente, la protección de la maternidad se rige por la Ley sobre el trabajo, el Título décimo del Código de Obligaciones, la Ley sobre el seguro de enfermedad y las disposiciones vigentes para el sector público. En algunos convenios colectivos hay igualmente disposiciones sobre el particular. Los campos de aplicación de las normas legales citadas no son los mismos, lo cual complica singularmente el sistema de protección de la maternidad: la Ley sobre el trabajo no se aplica, en particular, a la agricultura, a las unidades familiares privadas, al trabajo a domicilio y a la administración federal, cantonal y municipal; rigen las disposiciones del Código de Obligaciones en cuanto hay un contrato de trabajo de derecho privado, mientras que la Ley sobre el seguro de enfermedad sólo garantiza sus prestaciones a las mujeres aseguradas

en cajas de enfermedad reconocidas 98/. Las prestaciones de maternidad varían, pues, según el tipo de seguro, y la protección de las trabajadoras depende del sector y de la empresa donde trabajan.

a) Derecho laboral

426. En virtud del artículo 336c, 1), c) del Código de Obligaciones, el empleador no puede rescindir el contrato de trabajo durante el embarazo y en las semanas subsiguientes al parto (a partir del 1º de enero de 1989).

427. Salvo cuando la trabajadora está sometida a un convenio colectivo que establece un seguro obligatorio de prestaciones diarias, el empleador tiene la obligación de seguir pagando el salario como en los casos de enfermedad, es decir, durante tres semanas por lo menos durante el primer año de trabajo, y luego para un período más largo, fijado equitativamente (artículo 324a del Código de Obligaciones). Los tribunales entienden ese período más largo de pago del salario con arreglo a tres "escalas" (escala de Berna, de Basilea y de Zurich), que otorgan un plazo de pago del salario que aumenta en función de la antigüedad en la misma empresa. La escala aplicable se determina según el fuero judicial (fuero del domicilio del demandado, o de la sede de la empresa, o de la unidad familiar para la cual trabaja el interesado). La escala de Berna es, sin embargo, la más difundida en Suiza.

428. El empleador no puede reducir proporcionalmente el derecho a las vacaciones de una trabajadora por una ausencia de dos meses a causa de un embarazo o de un parto (artículo 329b, 3) del Código de Obligaciones). A partir del tercer mes completo de ausencia por esa razón, el empleador tiene derecho a reducir la duración de las vacaciones de la trabajadora en un duodécimo por mes pleno de ausencia.

429. En cuanto a las trabajadoras a las que se aplica la Ley sobre el trabajo, no se garantiza el pago de una verdadera licencia de maternidad. En virtud del artículo 35, 2) de la Ley sobre el trabajo, una mujer que ha dado a luz tiene derecho a no trabajar durante las ocho semanas posteriores al parto; no obstante, si lo piden, el empleador puede reducir ese plazo a seis semanas, a condición de que el restablecimiento de la capacidad de trabajar venga demostrada en un certificado médico. Dicha prohibición no se aplica al período anterior al parto, pero se puede eximir a las trabajadoras de la obligación de trabajar en ese período si presentan un certificado médico que acredite que no están en condiciones de trabajar. Las madres lactantes sólo pueden trabajar si están de acuerdo, y el empleador debe concederles el tiempo necesario para la lactancia.

430. Solamente se puede obligar a trabajar a una mujer embarazada si está de acuerdo, y nunca después del horario ordinario de trabajo. Con un aviso simple, pueden decidir dejar de trabajar o abandonar el trabajo (artículo 35, 1) de la Ley sobre el trabajo). Tampoco se las puede dedicar a trabajos manifiestamente nocivos para su salud o para el embarazo y, si lo piden, se les dispensará de los trabajos duros (artículo 67 de la OLT1). Además, no se les puede obligar a

98/ Conviene recordar que, en virtud de la nueva Ley sobre el seguro de enfermedad, el seguro es obligatorio.

trabajar al margen del horario diurno sin su consentimiento (artículo 72 de la OLT1).

b) Seguro de enfermedad

431. El seguro de enfermedad sufraga los gastos derivados del embarazo y el parto, a condición de que se haya establecido el seguro 270 días, por lo menos, antes del parto. No se puede percibir una franquicia ni imponer una participación en los gastos. Las prestaciones de maternidad de una madre asegurada comprenden también una contribución diaria de cinco francos suizos al pago de los gastos médicos del niño durante su estancia en un hospital o institución similar. Esta contribución es de diez francos suizos si hay que someter al niño a un tratamiento durante las diez semanas subsiguientes a su nacimiento. En cuanto a los gastos que no quedan cubiertos por el seguro de la madre, se puede asegurar al niño, a título individual, desde el primer día de su vida.

432. Solamente se sufragan cuatro reconocimientos médicos durante el embarazo y uno después del parto. Las mujeres que necesitan otros cuidados médicos durante el embarazo deben pagar la franquicia y la participación en los gastos habituales. Si la asegurada amamanta a su hijo durante diez semanas, percibe una prestación de lactancia única de 50 francos suizos (al 1º de enero de 1995).

433. En lo tocante a las prestaciones diarias, las cajas abonan las mismas que en los casos de enfermedad, durante diez semanas, seis de ellas como mínimo después del parto. El monto mínimo de la prestación diaria es de dos francos suizos. Si un empleador no ha asegurado a una trabajadora por su salario, las cotizaciones de una prestación diaria suficiente resultan muy onerosas.

c) Convenios colectivos

434. En algunos convenios colectivos se fijan unas normas más favorables. Los convenios colectivos persiguen la finalidad de ampliar los derechos mínimos reconocidos por el Código de Obligaciones y la Ley sobre el trabajo. Fijan esencialmente una prestación diaria, sufragada por cotizaciones de los trabajadores y del empleador. En principio, esos seguros abonan unas prestaciones de maternidad de conformidad con la Ley sobre el seguro de enfermedad. Se trata con ello de sufragar el salario durante la ausencia de la trabajadora a causa del parto, de tres semanas a cuatro meses como máximo (según la antigüedad) y hasta 16 semanas en el sector público.

2. Protección de la maternidad en el plano cantonal

435. En nueve cantones hay prestaciones de necesidad en materia de maternidad (Friburgo, Grisones, Lucerna, San Gall, Glarus, Schaffhausen, Vaud, Zug y Zurich; Neuchâtel está a punto de implantar un régimen de prestaciones de maternidad), con la condición de que los ingresos de la beneficiaria no rebasen cierto límite, y se abonan, según los cantones, durante un período de seis a 24 meses. Las beneficiarias no tienen, en cambio, ninguna garantía de reincorporarse a su lugar de trabajo, una vez agotado su derecho a las prestaciones.

F. Protección del niño

1. Consideraciones generales

436. El vocablo "niño" tiene una doble acepción. Por un lado, designa a una persona de corta edad, en cuyo caso es sinónimo de menor de edad; por otro, se aplica en francés a toda persona en su relación con sus padres. Aquí nos interesa el niño como menor de edad.

437. Es menor, en el sentido del derecho civil suizo, toda persona que no ha cumplido los 20 años. Con la revisión del Código Civil, que entró en vigor el 1º de enero de 1996, se rebaja la edad de la mayoría civil a 18 años, para que concuerde con la mayoría política (derecho de voto y de elegibilidad), que es de 18 años desde 1993.

438. En virtud del Código Civil, el menor está sometido a la autoridad parental (artículo 296, 1). Si los padres han muerto o si se les ha retirado esa autoridad (artículos 310 y 311), se nombra a un tutor (artículos 368, 1) y 405). La autoridad parental es la responsabilidad legal de los padres de cuidar y educar al niño, representarlo ante terceros y administrar sus bienes. Esta autoridad se centra en los intereses del niño y varía según va creciendo. El artículo 301, 2) del Código Civil establece, pues, expresamente que los padres han de dar al hijo la libertad de organizar su vida para los asuntos importantes. Independientemente de la autoridad parental, los padres tienen la obligación absoluta de mantenerlos hasta su mayoría de edad. Tras ello, a reserva de las disposiciones legales, los padres tienen la obligación de mantenerlos hasta que termine su formación (artículo 277 del Código Civil).

439. Si los padres no están casados, la autoridad parental corresponde en principio a la madre, salvo si la defensa de los intereses del menor impone otra solución (artículo 298 del Código Civil). En caso de divorcio, el juez asigna la autoridad parental a uno de los dos padres, teniendo en cuenta todas las circunstancias de importancia para el bien del menor. El anteproyecto de revisión del derecho del divorcio introduce la posibilidad de atribuir a los padres divorciados la autoridad parental en común.

440. El Código Civil define tres tipos de excepción a la autoridad de los padres: la capacidad civil condicional, la incondicional y la especial. En efecto, en el derecho suizo hay un sistema particular en materia de capacidad civil, llamado sistema de capacidad graduada. La capacidad condicional se deriva del artículo 19, 1) del Código Civil, según el cual los menores capaces de discernimiento pueden contraer obligaciones derivadas de sus propios actos, con el consentimiento de su representante legal. Además, en virtud del artículo 19, 3), son responsables de los daños que causan con sus actos ilícitos. La capacidad incondicional de los menores es su facultad, enunciada en el párrafo 2 de esa misma disposición, de adquirir a título puramente gratuito, y de ejercer sus derechos estrictamente personales. Se trata de unos derechos muy estrechamente ligados a la personalidad de cada uno, por lo que la facultad de autodeterminación es particularmente importante (por ejemplo, derecho a la vida, derecho a la integridad física, psíquica y moral y al respeto de la esfera privada, libertad de movimientos). El ejercicio de esos derechos no comprende sólo la facultad de realizar actos jurídicos sino también la capacidad de alegarlos ante los tribunales. Una serie de reglas especiales completan esta

norma general, ya sea exigiendo el consentimiento del representante legal 99/ o bien al fijar una edad dada para el ejercicio de ciertos derechos 100/. La capacidad especial se refiere a determinados bienes que pueden administrar, o de los que pueden disfrutar personalmente: el menor llega a la mayoría religiosa a los 16 años (artículo 303, 3) del Código Civil) y dispone del disfrute del producto de su trabajo (artículo 323 del Código Civil).

441. Uno de los principios rectores del derecho suizo de la familia es el bien del niño, y tanto las autoridades como los particular deben respetarlo. De ahí que, en las disposiciones del Código Civil relativas a la "protección de la infancia" (artículo 307 y siguientes), se estipule que, si corre peligro el desarrollo del niño y los padres no ponen coto ellos mismos, o no están en condiciones de hacerlo, las autoridades de tutela habrán de tomar las medidas necesarias para protegerlo. Entre ellas cabe citar, en particular, la de recordar a los padres sus deberes, la formulación de indicaciones o instrucciones sobre el modo de cuidar, educar y formar al niño, la designación de una persona que tenga derecho a intervenir y a informar, el nombramiento de un curador, la retirada del derecho de custodia, o incluso de la autoridad parental, y la colocación en tutela del niño. En los casos más graves, cabe la posibilidad de ordenar la colocación del niño en un establecimiento adecuado. Se puede recurrir contra esas decisiones (artículo 420 del Código Civil), y se garantiza el control judicial 101/.

442. El bien del niño es igualmente determinante en los procedimientos de adopción. Sólo se puede adoptar a un niño si los futuros padres adoptivos lo han cuidado y velado por su educación durante dos años, como mínimo. Si el niño es capaz de discernimiento, sólo puede hacerse la adopción con su consentimiento. Se requieren, además, el del padre y el de la madre del hijo adoptado. El niño adquiere con la adopción la condición jurídica de hijo de sus padres adoptivos, incluidas la ciudadanía municipal y cantonal y la nacionalidad suiza.

443. El derecho penal protege asimismo al niño contra diversos abusos y formas de explotación. Así por ejemplo, el Código Penal sanciona en su artículo 127 todo atentado contra la integridad corporal, toda amenaza para la vida o la salud y el abandono de una persona indefensa, así como las infracciones sexuales, y protege el desarrollo sexual del niño hasta los 16 años (artículo 187). En su artículo 188, castiga al que se aprovecha de los lazos de dependencia del niño para abusar sexualmente de él, y en el artículo 213 el incesto. Se calcula que todos los años se cometan de 40 000 a 50 000 abusos sexuales de menores de edad. Un informe del grupo de trabajo sobre la infancia

99/ Así por ejemplo, se requiere el consentimiento del representante legal para el establecimiento formal del noviazgo, (art. 90, 2) del Código Civil) y para el reconocimiento de un hijo (art. 260, 2) del Código Civil).

100/ Por ejemplo, el menor debe haber cumplido 16 años para poder dirigirse en persona al juez cuando se le priva de libertad con fines de asistencia (art. 314a, 2) del Código Civil).

101/ Véase ATF, 118, Ia, 473 y sigs.

maltratada 102/, publicado en 1992, puso de manifiesto la envergadura de este fenómeno y proponía una serie de recomendaciones concretas, destinadas tanto a las autoridades como a los profesionales. En 1995, el Consejo Federal se pronunció sobre el informe y publicó un catálogo de medidas concretas (FF 1995, IV, 1). Se han organizado campañas de sensibilización, y se ha montado una línea telefónica de urgencia, llamada Help-o-Fon, que permite a los niños y a los adolescentes de toda Suiza encontrar apoyo en personas competentes las 24 horas del día (tel. 157 00 57).

444. El rapto internacional de niños es un problema que preocupa a las autoridades federales. Se ha constituido en la Oficina Federal de Justicia una autoridad central en materia de raptos internacionales de niños, que recibe cada año de 70 a 100 denuncias de rapto. Las autoridades ayudan a los interesados a conseguir el regreso de niños raptados en el extranjero.

2. Protección de los jóvenes que trabajan

445. En virtud del artículo 30, 1) de la Ley sobre el trabajo, la edad mínima para trabajar de los jóvenes es de quince años cumplidos, con ciertas excepciones, que autorizan a dedicar a trabajos ligeros a adolescentes de 13 ó 14 años, para hacer recados fuera de la empresa o para echar una mano en actividades deportivas, así como para llevar a cabo ciertos trabajos ligeros en establecimientos de venta al detalle y en empresas silvícolas (artículo 59 de la OLT1). Sólo son tolerables esos trabajos los días laborables de seis de la mañana a ocho de la noche y excepcionalmente los domingos y días festivos, con ciertas limitaciones de la duración diaria. La Ley menciona, por lo demás, ciertos trabajos prohibidos en el caso de los jóvenes, por ser perjudiciales para su salud física (artículos 54 y 55 de la OLT1) o moral (artículo 56 de la OLT1).

446. La Ley sobre el trabajo otorga además una mayor protección a los adolescentes trabajadores de 15 a 19 años y a los aprendices hasta los 20. Las reglas que precisan esa protección no se aplican, pues, a los niños que trabajan en empresas familiares, salvo en lo tocante a las disposiciones relativas a la edad mínima y a la duración del trabajo y del descanso, así como a las actividades prohibidas en el caso de los jóvenes que trabajan, para proteger su salud física y psíquica.

447. La duración máxima del trabajo diario de los jóvenes fijada en la Ley sobre el trabajo puede ser a lo sumo igual a la de los demás trabajadores de la misma empresa o, si no los hay, a la admitida por la costumbre local, y no debe rebasar las nueve horas (artículo 31 de la Ley sobre el trabajo). El descanso diario debe ser por lo menos de doce horas consecutivas. El trabajo de noche y el dominical están prohibidos, en principio, en el caso de los jóvenes, con posibles derogaciones, en particular en favor de la formación profesional. El Código de Obligaciones especifica, además, las obligaciones contractuales entre empleadores y trabajadores. Por ejemplo, aquéllos deben conceder como mínimo cinco semanas de vacaciones a éstos hasta que cumplan 20 años. Además, otorga al trabajador, hasta los 30 años, una licencia no remunerada de una semana al año

102/ *Enfance maltraitée en Suisse, Rapport final du groupe de travail "Enfance maltraitée", présenté au Chef du DFI, Berna, 1992.*

para las actividades juveniles extraescolares (artículo 329e del Código de Obligaciones).

448. Las disposiciones especiales sobre el contrato de aprendizaje que figuran en el Código de Obligaciones se aplican a todos los aprendices. En ellas se establecen obligaciones especiales del maestro de aprendizaje, en particular en materia de formación del aprendiz. En particular, sólo puede dedicarlo a trabajos ajenos al oficio, o a destajo, si guardan relación con el oficio y no corre peligro su formación (artículo 345a, 4) del Código de Obligaciones).

XI. ARTÍCULO 11. DERECHO A UN NIVEL DE VIDA SUFFICIENTE

A. Principales instrumentos aplicables

449. Los principales instrumentos nacionales aplicables son los siguientes:

a) Nivel de vida:

Constitución Federal (artículo 34 *quater* y 48)

Ley federal sobre las prestaciones complementarias del seguro de vejez, para los supervivientes y de invalidez (LPC), del 19 de marzo de 1965

Ley Federal sobre la competencia en materia de ayuda a las personas necesitadas (Ley Federal sobre la prestación de ayuda) (LAS), del 24 de junio de 1977

b) Alimentación:

Constitución Federal (artículo 69)

Ley Federal sobre los productos alimenticios y los objetos de uso corriente, del 9 de octubre de 1992

c) Vivienda:

Constitución Federal (artículos 22 *ter* y *quater* y 34 *sexies* y *septies*)

Ley Federal sobre la expropiación, del 20 de junio de 1930

Ley Federal sobre la mejora de la vivienda en las regiones de montaña (LALM), del 20 de marzo de 1970

Ley Federal sobre el fomento de la construcción y el acceso a la propiedad de la vivienda (LCAP), del 4 de octubre de 1974

Ley Federal sobre la ordenación del territorio (LAT), del 22 de junio de 1979

Ley Federal sobre el fomento de la propiedad de la vivienda por medio de la previsión profesional, del 17 de diciembre de 1993

Ley Federal sobre los créditos de inversión en la agricultura y la ayuda a las pequeñas explotaciones agrícolas, del 23 de marzo de 1962

Ordenanza sobre el costo de construcción de nuevas viviendas, del 17 de diciembre de 1986

Ordenanza sobre la ordenación del territorio, del 2 de octubre de 1989

Ordenanza sobre la superficie neta habitable, el número y la dimensión de las habitaciones (programa), las instalaciones de la cocina y los locales sanitarios, del 12 de mayo de 1989

Ordenanza sobre los límites de ingresos y de fortuna para las reducciones suplementarias relacionadas con la construcción de viviendas, del 24 de septiembre de 1993.

B. Nivel de vida y pobreza

1. Situación de la pobreza en Suiza

450. Suiza es un país industrializado que tiene un nivel de vida elevado. En 1993, por ejemplo, el PIB por persona ascendía a 33 813 dólares de los EE. UU. 103/, por lo que descuella entre los Estados miembros de la OCDE. El reparto de la riqueza entre los cantones es muy variable. Si se considera la distribución de los ingresos en el seno de la población, el 20 por ciento de las unidades familiares más pobres tienen el 5,2 por ciento de la totalidad de los ingresos, mientras que al 20 por ciento más rico le corresponde el 44,6 por ciento de la totalidad de los ingresos de las unidades familiares 104/.

451. La prosperidad del país no excluye la existencia y la persistencia de la pobreza. A finales del decenio de 1980 empezó a percibirse la gravedad del fenómeno, cuando los primeros estudios cantonales 105/ pusieron de manifiesto

103/ A los precios corrientes y convertido en dólares de los EE. UU. con el tipo de cambio corriente.

104/ *World Economic Report*, 1994.

105/ Marazzi, C. (1986), *La povertà in Ticino*, Dipartimento delle opere sociali, Bellinzona; Hainard, F. et al. (1990), *Avons-nous des pauvres? Enquête sur la précarité et la pauvreté dans le canton de Neuchâtel*, EDES, Neuchâtel; Perruchoud-Massy, M.-F. (1991), *La pauvreté en Valais*, Département des affaires sociales, Sion; Joliat, J.-P. (1991), *Pauvreté dans le canton du Jura*, Service de l'aide sociale, Delémont; Ulrich, W. y Binder J. (1992), *Armut in Kanton Bern*, Bericht über die kantonale Armutsstudie, Gesundheits und Fürsorgedirektion, Berna; Farago, P. y Füglisalter, P. (1992), *Armut*

que la pobreza afectaba a un 5-15 por ciento de la población, esto es, de 500 000 a 700 000 personas (según la definición de pobreza adoptada). Se constató asimismo la necesidad de emprender un estudio federal sobre el particular y de difundir sus resultados. El estudio, a cargo del Fondo Nacional Suizo para la Investigación Científica 106/ debía publicarse a fines de 1995. Las personas más afectadas por esta "nueva pobreza" son las de edad, las mujeres divorciadas, las mujeres que atienden ellas solas a sus hijos, los desempleados cuyo derecho a percibir prestaciones está a punto de vencer y las personas que tienen dificultades de inserción social.

452. Según una encuesta efectuada en 1992 por el Fondo Nacional Suizo para la Investigación Científica en 25 servicios sociales, las causas principales de la pobreza son:

• el desempleo	34 por ciento
• la toxicomanía	19 por ciento
• unos ingresos insuficientes	14 por ciento
• una situación de familia monoparental	14 por ciento
• una decisión de seguro social que tarda en concretarse	13 por ciento
• problemas psíquicos	12 por ciento
• una capacidad restringida de ejercer una actividad lucrativa	11 por ciento
• la separación o el divorcio	11 por ciento

453. No hay un límite oficial de la pobreza ni en el plano cantonal ni en el federal, pero sí varios límites de ingresos, fijados por la legislación o por instituciones, que constituyen indicadores equivalentes de hecho a mínimos vitales. Así por ejemplo, el concepto de salario inembargable o los ingresos exentos de imposición fiscal pueden servir de indicadores. Los dos más importantes son los siguientes 107/:

a) Pensiones extraordinarias del AVS/AI: los límites de ingresos que dan derecho a pensiones extraordinarias son de 14 800 francos suizos para una persona que vive sola y de 22 200 para una pareja (al 1º de enero de 1995).

b) Prestaciones complementarias del AVS/AI: estas prestaciones garantizan unos ingresos de 16 660 francos suizos para una persona que vive sola y de 24 990 para una pareja (al 1º de enero de 1995).

verhindern, Die Zürcher Armutsstudie: Ergebnisse und sozialpolitische Vorschläge, Fürsorgedirektion des Kantons Zürich; Füglisalter, P. y Hohl, M. (1991), Armut und Einkommensschwäche im Kanton St-Gall, Haupt, Berna.

106/ Se efectuó el estudio con arreglo al programa nacional de investigación PNR 29, sobre "el cambio de los modos de vida y el porvenir de la seguridad social".

107/ En estas sumas no se tienen en cuenta las cotizaciones al seguro de enfermedad y una parte importante del alquiler.

454. Por otra parte, algunos estudios cantonales han fijado unos límites de ingresos que corresponden al límite de la pobreza.

Cuadro 16

Límite de la pobreza según diferentes estudios cantonales

Cantón	Año	Límite de los ingresos, en francos suizos	% de pobres	
			Familias	Personas
Tesino ¹	1982	9 450 (50 % de los idmuc)*	15,7	14,5
Berna ²	1986	16 000 (40-60 % de los idmuc)	23,1-24,0	20,4-21,6
Neuchâtel ³	1987	12 926 (50 % de los idmuc)	19,3	
San Gall ⁴	1987	18 233 (50 % de los idmuc)	16,1	14,7
Zurich ⁴	1988	26 200 (50 % de los idmuc)		20,9
Jura ³	1989	11 050 (50 % de los idmuc)	15,1	10,8
Valais ⁴	1989/1990	12 825 (50 % de los idmuc)	14,9	

Fuente: estudios cantonales sobre la pobreza (véase la nota 105).

* Idmuc: ingresos disponibles medios por unidad de consumo (límite oficial internacional, OIT, CEE).

¹ Excluida la fortuna.

² Incluida la fortuna, incluidos los estudiantes y aprendices.

³ Excluida la fortuna, excluidos los estudiantes y aprendices.

⁴ Incluida la fortuna, excluidos los estudiantes y aprendices.

2. La ayuda social

455. El principal medio de lucha contra la pobreza es, además del sistema del seguro social, la ayuda social o asistencia pública.

456. Como se ha dicho a propósito del artículo 9, el sistema del seguro social se basa en el principio de causalidad, en el sentido de que es preciso que se concreten la enfermedad, la invalidez o la vejez para poder percibir las prestaciones. En virtud de la Constitución, el seguro de vejez, para los supervivientes y de invalidez (AVS/AI) debe cubrir las necesidades vitales en una medida apropiada (artículo 34 *quater*, 2) de la Constitución). El importe relativamente bajo de las prestaciones del AVS/AI simples no permite, sin embargo, alcanzar plenamente ese objetivo. La Ley sobre las prestaciones complementarias, adoptada en 1966, permite pagar unas prestaciones que corresponden a la diferencia entre los ingresos del interesado y unos ingresos

mínimos, fijados por la Ley (16 600 francos suizos para una persona que vive sola y 24 990 para una pareja). El pago de prestaciones complementarias debe ser objeto de una gestión administrativa individual, lo cual explica que ciertas personas de edad que tendrían derecho a prestaciones complementarias no recurran a ellas. Aproximadamente un pensionista del AVS de cada siete y un pensionista del AI de cada cuatro perciben prestaciones complementarias.

457. La ayuda social opera de un modo complementario y subsidiario, y sólo se interesa por quienes no están cubiertos por los seguros sociales, no lo están ya o tienen unos ingresos insuficientes. La asistencia comprende las ayudas y subsidios monetarios o en especie, así como una ayuda inmaterial en forma de asesoramiento, asistencia y prestaciones de servicios.

458. De hecho, la asistencia pública es de competencia cantonal. Ciertas constituciones cantonales enuncian el derecho a la asistencia, y este derecho se consagra explícitamente en dos de ellas, al amparo de los derechos sociales. Se trata de las constituciones de los cantones de Basilea-Campo (párrafo 16, 1): "Toda persona tiene derecho a recibir la ayuda y los cuidados, y a disponer de los recursos necesarios para vivir dignamente" y de Berna (artículo 29, 1): "Toda persona tiene derecho a los recursos necesarios para vivir dignamente". Todos los cantones han legislado en materia de ayuda o de asistencia social. Esas leyes son con frecuencia muy detalladas, y van acompañadas a veces de instrumentos complementarios (decretos, reglamentos, etc.). Su ejecución incumbe, no obstante, casi exclusivamente a los municipios, que pueden promulgar disposiciones normativas sobre el particular. De ahí la extrema diversidad, no sólo en lo que se refiere a la ayuda concedida sino también a las condiciones de concesión de la misma.

459. En el plano federal, si bien el artículo 48 revisado de la Constitución Federal, que entró en vigor el 1º de enero de 1979, versa sobre la asistencia, se limita a repartir la competencia entre los cantones. En virtud de ese artículo, no es ya el cantón de origen sino el de domicilio el responsable de prestar ayuda a las personas necesitadas. Se autoriza a la Confederación a zanjar el recurso contra el cantón de un domicilio anterior o el de origen. Ese artículo contiene una regla de competencia destinada a los cantones; indica a las personas necesitadas en qué cantón radica la autoridad competente para socorrerlas. Además, la asistencia sigue rigiéndose por la legislación cantonal, con la excepción de las prescripciones federales sobre la ayuda a los suizos en el extranjero, de las referentes a los refugiados y a los apátridas y de los convenios de asistencia entre Suiza y otros Estados. Esta regla de competencia rige también en lo que atañe al apoyo a los extranjeros. La Ley federal sobre la competencia en materia de ayuda a las personas necesitadas, del 24 de junio de 1977, que entró en vigor el 1º de enero de 1979, establece una reglamentación del derecho federal en lo tocante a la obligación de asistencia, y tiende a definir mejor los principios enunciados en el artículo 48 de la Constitución Federal y, en particular, a precisar conceptos como los de asistencia, estancia, cantón de domicilio y cantón de origen.

460. La ayuda social tiene, sin embargo, ciertos límites, a causa principalmente del aumento reciente y constante del número de desempleados que van a perder su derecho a las prestaciones. Si bien muchos cantones han creado programas de ocupación temporal para restablecer el derecho a las prestaciones, un número cada vez mayor de desempleados en tal situación recurren a la

asistencia social. En el plano federal, está actualmente en la fase de consulta una iniciativa parlamentaria encaminada a introducir en la Constitución el derecho a un mínimo de subsistencia y a la ayuda social, así como a aumentar la competencia de la Conferencia en la materia. En el plano cantonal, se han tomado ya diferentes medidas. Así por ejemplo, el cantón del Tesino ha sido el primero en crear un sistema de ingresos mínimos de inserción, que no amparan solamente a los desempleados sino también a toda persona necesitada. En Ginebra, un dispositivo de ingresos mínimos de ayuda social propone a los desempleados que están en la fase terminal de su derecho a percibir prestaciones 1 151 francos suizos mensuales para una persona y 2 532 para una pareja. A fines de abril, había 660 beneficiarios de esta prestación, entre ellos 370 personas que vivían solas, 123 unidades familiares de dos personas (que pueden ser una madre y su hijo), 48 de tres y 72 de cuatro o más. Otros cantones estudian también la posibilidad de implantar un sistema similar de ingresos mínimos, unidos a un contrato y unos programas de inserción.

C. Derecho a una alimentación suficiente

461. En Suiza se garantiza el acceso a una alimentación diversificada. Así pues, el derecho a la alimentación no estriba tanto en la cantidad (alimentación suficiente) como en la calidad (alimentación sana). Entre 1988 y 1990, la ingesta alimentaria medias fue de 3 508 calorías, esto es, 95,2 gramos de proteínas por persona y día (un 36 por ciento de productos vegetales y un 64 por ciento de productos animales). La evolución de los hábitos alimentarios a lo largo de los 40 años últimos se caracteriza por una fuerte disminución del consumo de productos ricos en hidratos de carbono (patatas, cereales, pan) y un mayor consumo de productos lácteos y de carne. La proporción de grasas, que suponen aproximadamente el 40 por ciento de la energía total absorbida, es demasiado grande.

Cuadro 17

Evolución característica de los hábitos alimentarios en Suiza
(consumo en kilos por persona)

Consumo en disminución	1950	1970	1989
Cereales y arroz	130	80	75
Patatas	100	53	45
Legumbres	80	60	75
Leche	220	140	110
Consumo en aumento	1950	1970	1989
Agrios, frutas tropicales	18	24	33
Carne	40	70	85
Huevos	9	11	13
Pescado	2	4	8
Queso	8	9	14
Yogures	2	7	18
Nata (incluida la crema para café)	2	4	9

Fuente: Sieber, 1991.

1. Información de la población

462. En 1991 se publicó el tercer informe sobre la nutrición en Suiza, que contiene un análisis completo y detallado del estado de la nutrición y de los problemas correspondientes. La secretaría de la Unión Suiza de Pequeños Agricultores publica todos los años datos sobre el consumo de productos alimenticios agrícolas. Se han acopiado datos relativos a los hábitos alimentarios en una muestra de la población de los cantones de Vaud, el Tesino y Friburgo, con arreglo al estudio MONICA para la OMS. El estudio EURONUT ha servido igualmente para acopiar datos en una muestra restringida de persona de 70 a 75 años en tres ciudades medianas, en representación de las tres regiones lingüísticas.

463. En virtud de la nueva Ley sobre los productos alimenticios, las autoridades deben transmitir a la población, en particular, conocimientos científicos de interés general en materia de nutrición.

2. Conocimientos de nutrición

464. Según la encuesta suiza sobre la salud, efectuada por la Oficina Federal de Estadística, el 54,5 por ciento de los hombres y el 73,9 por ciento de las mujeres declaran que cuidan su salud. El porcentaje es más alto en la Suiza alemana y la italiana que en la romanda. También oscila en función del nivel de instrucción: cuanto más alto es, tanto más atención se presta a la salud. Los dos principios de nutrición más frecuentemente mencionados por las personas interrogadas son los siguientes: "no demasiada grasa" (20,7 por ciento) y "una cantidad suficiente de frutas y legumbres" (20 por ciento). El primer principio lo mencionan más los tesineses y los romandos, y el segundo los alemanes. Aunque los conocimientos de la población suiza en materia de alimentación son buenos, no siempre coinciden con su comportamiento. El conocimiento de los principios influye apenas en las cantidades consumidas.

465. Se han organizado campañas para inculcar el principio de una alimentación sana en muchos cantones. A modo de ejemplo, en el Tesino se emprendió en 1985 un programa de prevención primaria en pro de una alimentación sana, titulado "El plato de la salud". Esta acción, respaldada por una campaña informativa en los medios de comunicación (Televisión de la Suiza Italiana), se llevó a cabo en colaboración con los restaurantes que se comprometían a proponer platos dietéticos. Ha habido también diferentes iniciativas en el sector de la educación (recomendaciones para los comedores escolares, "aperitivos" y "meriendas" sanas en las escuelas, etc.). Se amplió luego la campaña en los restaurantes y entre la población, con compendios de recetas, jornadas de información, cursos, etc. Según un sondeo de 1989, el 42 por ciento de los tesineses aseguraban que habían modificado sus hábitos de alimentación por razones de salud.

466. En lo que atañe a la educación alimentaria en las escuelas, la situación es muy variada, ya que la educación es un sector de competencia cantonal. Según un estudio realizado en 1988, los programas de primer grado se ocupan apenas del asunto. En cambio, el tema de la alimentación se trata en los planes de estudio de la enseñanza secundaria de primer ciclo, en la disciplina de la "economía doméstica", que es obligatoria en 17 cantones, mientras que en tres sólo es

obligatoria en ciertos años de estudio. En cuanto al contenido de los estudios, los programas de economía doméstica dedican gran atención a la preparación práctica de las comidas y a los conocimientos de nutrición, así como a las correlaciones entre alimentación y salud.

3. Higiene alimentaria

467. La higiene alimentaria se rige por la Ley Federal sobre los productos alimenticios, del 9 de octubre de 1992. Se fijan en ella tres objetivos:

- a) proteger al consumidor de productos que pueden poner en peligro su salud,
- b) asegurar la conservación de los productos en buenas condiciones de higiene,
- c) proteger al consumidor contra los engaños en materia de productos alimenticios.

468. Esa ley estipula asimismo las indicaciones que deben figurar en las etiquetas de los comestibles: procedencia, denominación y composición. Además, el Consejo Federal ha decidido añadir una indicación sobre la conservabilidad, el modo de cocción y el valor nutritivo. Incumbe a los cantones velar por el cumplimiento de la ley, así como crear un laboratorio cantonal, dirigido por un especialista (químico cantonal).

469. A pesar de esas precauciones, puede haber en Suiza casos de intoxicación alimentaria (*salmonella, listeria*). Así por ejemplo, en 1992 se señalaron 7 732 casos de intoxicación alimentaria debida a la *salmonella*. Estas bacterias se desarrollan durante el almacenamiento, la conservación y la preparación de los alimentos. De ahí la necesidad de organizar campañas de sensibilización de los consumidores, para que adviertan los problemas de conservación y preparación de los alimentos.

4. Política agrícola y alimentación

470. La política agrícola suiza ha de ayudar al sector primario a llevar a cabo óptimamente sus tareas, que consisten en aportar una gran contribución al abastecimiento de la población en productos de calidad sanos a precios accesibles, así como a su seguridad. Ahora bien, la misión de la agricultura no se limita a la producción de productos agrícolas sino que abarca también la explotación y la salvaguardia de las bases naturales de la existencia, la preservación y el mantenimiento de las tierras cultivadas y la contribución a la vida económica y cultural en las zonas rurales.

471. Para garantizar la seguridad alimentaria de la población, la Confederación prepara un plan decenal de alimentación, destinado a conseguir la autarquía alimentaria en la eventualidad de una perturbación de las importaciones. Ese plan se basa en el grado de autosuficiencia alimentaria de Suiza. En 1991, era de un 51 por ciento de las proteínas de origen vegetal y de un 93 por ciento de las de origen animal. La producción agrícola nacional aporta dos tercios de las calorías que necesita el país. Procede precisar que una parte de la producción de alimentos de origen animal sólo es posible gracias a la importación de

piensos. Por consiguiente, si surgieran problemas de importación, Suiza tendría que restringir la producción de origen animal e intensificar el cultivo de cereales. Esa reconversión se haría en tres etapas:

- a) racionamiento de los productos alimenticios,
- b) producción y consumo más centrados en los productos vegetales directamente consumibles,
- c) utilización de las reservas para asegurar el abastecimiento durante el período de transición.

D. Derecho a la vivienda

1. Situación de la vivienda

472. Según el censo federal de la vivienda de 1990, había en Suiza unos tres millones de viviendas. La proporción de viviendas individuales es del 22 por ciento de la totalidad, superior al promedio en los cantones rurales e inferior en los urbanos. La mitad casi de las viviendas tienen cuatro o más habitaciones, siendo mayor la proporción de viviendas pequeñas (de una o dos habitaciones) en los cantones urbanos. Los dos tercios de las viviendas se han construido después de 1947.

473. El mercado de la vivienda en Suiza se ha caracterizado largo tiempo por una gran escasez. Se observa actualmente una mayor holgura en el mercado, con un aumento claro de la proporción de viviendas vacías, que fue de un 0,92 por ciento en 1993 (en comparación con un 0,70 por ciento en 1992). Abundan las viviendas vacías en las ciudades, aunque la proporción correspondiente a la totalidad de ellas está por debajo del promedio suizo (0,78 por ciento). A este respecto, es particularmente desconcertante el caso de Ginebra: en 1985, la proporción de viviendas vacías era de un 0,2 por ciento, mientras que el 1º de julio de 1993 ascendía al 1,7 por ciento. Las viviendas vacías son esencialmente pequeñas, de una a dos habitaciones (el 29,7 por ciento).

474. En 1993 se construyeron 34 580 viviendas y se concedieron 54 063 permisos de construir, lo cual supone un 2,4 por ciento menos que el año anterior y se debió sobre todo a las viviendas individuales. Aumentó, en cambio, en un 4 por ciento el número de permisos de construir ese año. El crecimiento neto del número de viviendas en 1993 fue inferior en un 2,8 por ciento al de 1992.

475. La proporción de suizos propietarios de su vivienda es modesta, en comparación con los promedios internacionales: un 31,3 por ciento en 1990, si bien ha progresado en los últimos decenios, ya que era de un 28,1 por ciento en 1970 y de un 29,9 por ciento en 1980. Hay grandes diferencias entre la ciudad y el campo: en las ciudades, la proporción de viviendas ocupadas por su dueño es solamente de un 24,3 por ciento, mientras que asciende a un 50,1 por ciento en las zonas rurales. Aunque los particulares siguen siendo los más numerosos de entre los propietarios de viviendas (un 66,75 por ciento), la proporción de viviendas que son propiedad de asociaciones y fundaciones ha duplicado (un 4 por ciento en 1970 y un 8 por ciento en 1990).

476. En Suiza, hay en cada vivienda 2,4 personas, por término medio. En 1990 había una habitación para cada 0,63 personas, y cada habitante disponía, como promedio, de 39 metros cuadrados de superficie habitable, la cual ha aumentado en los últimos decenios (era de 34 metros cuadrados en 1980).

477. Más del 99 por ciento de las viviendas tienen una cocina o una minicocina, y un 92 por ciento un baño o una ducha. El 70 por ciento de las viviendas tienen calefacción central de fuel, un 15 por ciento se calientan con estufas individuales, un 11 por ciento están conectadas a una red de calefacción y en un 4 por ciento existe un sistema de calefacción por pisos.

478. En 1992, el alquiler medio en Suiza, excluidos los gastos generales, era de 884 francos suizos para una vivienda de tres habitaciones y de 1 103 para una de cuatro. Los alquileres oscilan mucho de un cantón a otro, y también según la antigüedad de la vivienda: en las construidas antes de 1947 es de 788 francos suizos para las de tres habitaciones y de 948 para las de cuatro, mientras que asciende a 1 867 y 2 344 francos suizos, respectivamente, en el caso de las viviendas construidas después de mayo de 1992.

2. Situación de las categorías vulnerables

479. Aunque la disponibilidad de viviendas es globalmente satisfactoria, uno de los fallos del mercado de la vivienda es la cuantía del alquiler, que constituye la principal partida del presupuesto familiar.

480. Un estudio de la evolución de los alquileres y de los ingresos de 1990 a 1992 ^{108/} pone de manifiesto que los gastos de alquiler de una familia de cada seis suponen más del 25 por ciento de los ingresos, si bien para más de la mitad de las familias son inferiores al 15 por ciento. Prácticamente las únicas afectadas por un alquiler proporcionalmente muy alto son las familias de ingresos modestos (menos de 4 000 francos suizos). La cuarta parte de las familias cuyos ingresos mensuales son inferiores a los 2 000 francos suizos dedica el 40 por ciento o más de los mismos al pago del alquiler, y un 35 por ciento de un 30 a un 40 por ciento. En la categoría de ingresos siguiente (de 2 000 a 4 000 francos suizos), una familia de cada seis ha de pagar un alquiler neto superior al 30 por ciento de sus ingresos. En la categoría mediana (de 4 000 a 6 000 francos suizos) -a la que pertenece la mayor proporción de familias (un 28 por ciento)-, la situación es más favorable: cuatro quintos de las familias tienen que dedicar menos del 20 por ciento al alquiler, y la mitad menos todavía: un 15 por ciento.

481. La proporción del alquiler superior al 25 por ciento es dos veces mayor en el caso de las unidades familiares unipersonales que en el de las familias más numerosas. El análisis según el tipo de unidades familiares pone de manifiesto que las más expuestas a pagar un alquiler alto son las siguientes:

- jubilados que viven solos (48 por ciento),
- parejas de jubilados (24 por ciento),

^{108/} Frohmut Gerheuser: "Loyer et revenu 1990-1992, l'approvisionnement en logements des ménages locataires et coopérateurs", *Bulletin du logement*, vol. 58, Berna, 1995. Se calcula el alquiler en función de los ingresos netos.

- jóvenes de menos de 25 años que viven solos (22 por ciento),
- familias monoparentales (19 por ciento),
- personas de edad madura (de 25 a 64 años) que viven solas (14 por ciento),
- familias jóvenes, de menos de 30 años, con dos o más hijos (11 por ciento).

482. En general, las condiciones de vivienda son buenas en Suiza. Procede señalar, no obstante, que, en 1990, 872 736 personas vivían hacinadas en su vivienda, es decir, con menos de una habitación por persona. Según el estudio antes citado sobre el alquiler y los ingresos, dos son las categorías principales que viven en una vivienda de gran densidad de ocupación: las familias de tres hijos y las monoparentales.

Cuadro 18

Número de personas que residían en viviendas carentes de un mínimo de comodidad, en 1990

	Número de personas	Porcentaje de personas que vivían en unidades familiares privadas
Vivienda sin agua caliente	38 123	0,6
Vivienda sin calefacción	3 316	0,05
Vivienda de gran densidad de ocupación*	872 736	13,2
Alojamientos improvisados	7 823	0,1

* Vivienda con menos de una habitación por persona.

Fuente: Oficina Federal de Estadística.

483. Del examen combinado del alquiler y del grado de ocupación de la vivienda (cuadro 19) se desprende que un 6 por ciento de las unidades familiares tienen la combinación más ventajosa, o sea: un alquiler y una densidad de ocupación bajos. Un tercio largo dispone o bien de una vivienda relativamente grande pero con un alquiler medio (un 20 por ciento) o bien de un alquiler bajo y una densidad de ocupación media (un 16 por ciento). Hay más o menos el mismo número de unidades familiares en el sector mediano (un 37 por ciento). En total, los cuatro quintos casi de las unidades familiares gozan de unas condiciones apropiadas y favorables. En el extremo opuesto están las unidades familiares cuyas condiciones son más desfavorables, ya sea a causa de una ocupación densa o bien por un alquiler elevado pero con un grado holgado de ocupación. En cambio, hay apenas unidades familiares que tengan al mismo tiempo una densidad de ocupación desfavorable y un alquiler elevado. Existe, sin embargo, una categoría de unidades familiares de gran densidad de ocupación, unida a un alquiler medio (un 4 por ciento).

Cuadro 19

Distribución de las unidades familiares, según las categorías de alquiler y de densidad de ocupación, en 1990

Densidad de ocupación	Alquiler				Total
	< 10 %	10 - < 25 %	> 25 %		
< 0	2 %	4 %	0 %		7 %
0 - 1	16 %	37 %	8 %		60 %
> 2	6 %	20 %	8 %		33 %
Total	24 %	61 %	15 %		100 %

Fuente: *Loyer et revenu 1990-1992*.

484. No se dispone de datos estadísticos oficiales, ni federales ni cantonales, que permitan ponderar la situación de las personas sin techo en Suiza. En una encuesta efectuada en cinco grandes ciudades, en la administración y en asociaciones caritativas, se acopiaron los siguientes datos:

Cuadro 20
Número de personas sin techo (estimaciones de 1992)

Ciudad	Personas que recurren a los servicios de asistencia	Personas que no reciben asistencia (estimación)
Basilea	300	100-200
Berna		120-150
Ginebra	120-150	100-150
Lausana (región de)	40-50	250-300
Zurich	60-90	

Fuente: Informe de Suiza a la OMS, "Salud para todos en el año 2000", 1993-1994.

3. Legislación en materia de vivienda

485. Una política equilibrada de la vivienda ha de poder basarse en una buena organización del territorio. Uno de los objetivos del derecho suizo en materia de ordenación del territorio es la defensa de los intereses relacionados con la vivienda. La Constitución Federal no garantiza el derecho a la vivienda propiamente dicho. Una iniciativa popular de 1967 proponía la inclusión de un nuevo artículo constitucional, en el sentido de que "la Confederación reconocerá el derecho a la vivienda", y de que tomará las medidas necesarias para garantizar ese derecho a las personas desfavorecidas. En 1970 se rechazó esa

iniciativa en votación popular 109/. En el plano cantonal el derecho a la vivienda tiene un mayor predicamento. Así por ejemplo, la Constitución cantonal del Jura "reconoce el derecho a la vivienda", con arreglo a la misión de seguridad social del Estado. Otras constituciones cantonales reconocen ese derecho, al amparo de los derechos sociales 110/.

a) Ordenación del territorio

486. El artículo 22 *quater* de la Constitución, introducido en 1969, confiere a la Confederación una competencia limitada a los principio en materia de ordenación del territorio. Según ese artículo, una de las finalidades de la ordenación del territorio es "el aprovechamiento juicioso del suelo y una ocupación racional del territorio". Para ello, se encarga a la Confederación que legisle sobre los principios, mientras que los cantones han de formular planes de ordenación, con arreglo a su competencia propia. Se encomienda, además, a la Confederación la misión de coordinar las actividades de los cantones.

487. La Ley Federal sobre la ordenación del territorio (LAT), del 22 de junio de 1979, completada por una Ordenanza del 2 de octubre de 1989, es la que define los principios relativos a los dos elementos esenciales de la ordenación del territorio: la asignación de los suelos y la coordinación de las medidas de ordenación.

488. Mediante la planificación, el régimen de asignación de los suelos apunta a separar los terrenos edificables de los que no lo son. El primer instrumento de planificación es el plan rector, que deben preparar los cantones para su territorio (artículos 6-12 de la LAT). Esos planes se someten a la aprobación del Consejo Federal, y su contenido se rige en parte por el derecho federal. Son de cumplimiento obligatorio por las autoridades (artículo 9 de la LAT). El segundo instrumento es el plan de asignación (artículos 14-20 de la LAT), que determina esencialmente el derecho cantonal y que establecen en gran parte los municipios. Ese plan pretende delimitar las formas de utilización del suelo entre las zonas edificables, las agrícolas y las que deben protegerse. Los cantones pueden designar, además, subzonas de la zona edificable para otros fines (residenciales, industriales y artesanales, y mixtas). Los planes de asignación son la columna vertebral de la ordenación del territorio, y de cumplimiento obligatorio por todos (artículo 21 de la LAT). Sólo se concede la autorización de edificar si la construcción se ajusta al tipo de asignación de la zona y si el terreno está debidamente equipado (artículo 22 de la LAT).

489. Se equiparan los planes a las reglas de derecho. La Ley sobre la ordenación del territorio estipula que, en el plano cantonal, debe haber por lo menos una vía de recurso contra los planes de asignación. La decisión cantonal de última instancia puede ser objeto de un recurso de derecho público ante el Tribunal Federal. En cuanto a las decisiones referentes al permiso de construir, están sometidas a la justicia administrativa ordinaria, y las decisiones al

109/ Rechazada por una pequeña mayoría popular y por 12 cantones y cuatro semicantones.

110/ Cantones de Solothurn (art. 22, e)), de Basilea-Campo (párr. 17, d)) y de Berna (art. 29, 1)).

respecto de las autoridades cantonales de última instancia pueden impugnarse ante el Tribunal Federal con un recurso de derecho público. Cuando se refieren a construcciones o instalaciones situadas fuera de las zonas edificables, cabe un recurso administrativo ante el Tribunal Federal contra las decisiones de última instancia de las autoridades cantonales.

490. En su artículo 4, la Ley Federal sobre la ordenación del territorio estipula que las autoridades (Confederación, cantones y municipios) deben dar a conocer a la población los diferentes planes y velar por su participación en la preparación de los mismos. En el plano cantonal, las estrategias de participación y de información de la población son muy variables, ya se trate del momento de intervención o bien de sus modalidades. En el plano federal, en un estudio realizado para la Oficina Federal de Ordenación del Territorio se hace una serie de recomendaciones que permiten la aplicación de dicho artículo por la Confederación 111/.

b) Expropiación

491. La Constitución garantiza el derecho a la propiedad en su artículo 22 *ter*, que reserva a la Confederación y a los cantones la facultad de expropiar. La Confederación puede recurrir asimismo a la expropiación cuando emprende obras públicas (artículo 23). En los casos de expropiación y de restricción de la propiedad equivalente a una expropiación debe pagarse una indemnización justa (artículos 22 *ter*, 3), y 23, 2)). La Ley sobre la ordenación del territorio recoge esas disposiciones en su artículo 5, 2).

492. Como el derecho de propiedad está garantizado, sólo es admisible la expropiación con ciertas condiciones: debe tener una base legal, respetar el principio de la proporcionalidad y estar justificada por un interés público preponderante. En el plano federal, la base legal es, por un lado, la Ley Federal sobre la expropiación, de 1930, y, por otro, unas leyes federales especiales que autorizan la expropiación para determinados fines.

493. La Constitución estipula el pago de una indemnización no sólo por las expropiaciones formales sino también por las materiales, es decir, las restricciones de la propiedad equivalentes a una expropiación. En los casos de expropiación formal, la indemnización es un requisito previo de la transferencia del derecho, mientras que, si se trata de una expropiación material, sólo debe pagarse la indemnización en ciertas condiciones, que determina la abundante jurisprudencia del Tribunal Federal en la materia, la cual versa esencialmente sobre la protección del medio ambiente y la ordenación del territorio. También se paga una indemnización cuando uno o varios propietarios hacen un gran sacrificio en pro de la colectividad y se vulnera el principio de la igualdad de trato si no se les indemniza. Por otra parte, ha de pagarse una indemnización cuando las obras públicas provocan molestias desmesuradas, imprevisibles para el propietario de la tierra, que le afectan muy especialmente y que acarrean un daño grave. La Ley sobre la ordenación del territorio estipula, además, el pago

111/ W. Linder, P. Lanfranchi, D. Schnyder, A. Vatter, *Procédures et modèles de participation; propositions pour une politique de participation de la Confédération selon l'art. 4, LAT, Département fédéral de justice et police, Office fédéral de l'aménagement du territoire, Berna, 1992.*

de una indemnización "equitativa" cuando una medida de ordenación del territorio quebranta los derechos patrimoniales sin que se reúnan las condiciones de una expropiación material (artículo 5, 1), de la LAT).

c) Protección de los inquilinos

494. Se protege a los inquilinos contra los contratos de arrendamiento urbano y los desahucios abusivos, así como en relación con la prolongación del contrato.

495. En virtud del artículo 34 *septies* de la Constitución Federal, la Confederación puede promulgar disposiciones contra los abusos en materia de arrendamiento urbano 112/. En un Decreto Federal, del 30 de junio de 1972, que estipulaba la adopción de medidas contra los abusos en materia de arrendamiento urbano, el Consejo Federal estableció un régimen de vigilancia de los alquileres. Se prorrogó varias veces el Decreto, que estuvo en vigor hasta junio de 1990, fecha en la cual fue sustituido por unas disposiciones de derecho privado, incorporadas al Código de Obligaciones.

496. De los artículos 269 a 270e del Código de Obligaciones se deriva un régimen que se limita a la vigilancia de los alquileres. Por consiguiente, las partes tienen plena libertad contractual para fijar el alquiler. No obstante, un inquilino puede impugnar un contrato de arrendamiento abusivo ante una comisión de conciliación creada por el cantón, esto es, puede impugnar el monto inicial del alquiler (artículo 270) o su subida (artículo 270b), o bien conseguir una rebaja del alquiler (artículo 270a).

497. El Código de Obligaciones maneja esencialmente dos criterios para definir el alquiler abusivo: el primero es de carácter comparado, en el sentido de que se supondrá que el alquiler no es abusivo "si se sitúa dentro de los límites de los alquileres habituales en la localidad o en el barrio" (artículo 269a del Código de Obligaciones); el segundo criterio se basa en un cálculo del costo, y el alquiler no es abusivo si proporciona al arrendador un rendimiento normal de los fondos propios, a partir de un precio de compra que no sea manifiestamente exagerado (artículos 269 y 269a, b) a e), del Código de Obligaciones).

498. El inquilino puede impugnar también el desahucio, y el Código de Obligaciones fija unos criterios para solicitar su anulación. Un desahucio "es anulable si infringe las reglas de buena fe" (artículo 271 del Código de Obligaciones). El artículo 271a del Código de Obligaciones, que enumera los casos de desahucio abusivo, dispone, en particular, que es anulable cuando lo decide el arrendador "con miras a imponer una modificación unilateral del contrato de arrendamiento desfavorable para el inquilino o una adaptación del alquiler" (artículo 271a, b)). Es también anulable el "desahucio-venta", cuya finalidad es obligar al inquilino a comprar la vivienda. En virtud del

112/ Se aceptó esta nueva formulación en una votación popular de 1986, en sustitución del artículo inicial de 1972, que disponía que la Confederación legislará para proteger a los inquilinos contra los alquileres abusivos y otras prestaciones exigidas por los propietarios. Las medidas sólo serán aplicables en aquellos municipios en los que escaseen las viviendas y contra los locales comerciales.

artículo 271a, 3) del Código de Obligaciones quedan excluidos los casos en los que el interés del arrendador es preponderante.

499. El inquilino puede pedir la prórroga del contrato de arrendamiento si la terminación del mismo tiene para él consecuencias perjudiciales sin que lo justifiquen los intereses del arrendador (artículo 272 del Código de Obligaciones). El hecho de que el arrendador necesite utilizar él mismo los locales no es ya sino un motivo entre otros que deba tomar en consideración el juez al examinar los intereses enfrentados; no deja, pues, de ser un elemento esencial, pero no es ya decisivo. La duración de la prolongación es de cuatro años en los contratos de arrendamiento de vivienda y de seis si se trata de locales comerciales.

500. Con arreglo al procedimiento de derecho civil, incumbe a los cantones velar por el cumplimiento de esas normas, y han de crear órganos de conciliación, de carácter paritario y competentes en todos los asuntos de arrendamiento. En los casos de protección contra el desahucio, prolongación del contrato de arrendamiento y fianza, pueden tomar además decisiones de orden judicial. El procedimiento debe ser entonces "gratuito", así como "sencillo y rápido" (artículo 274d del Código de Obligaciones). En el plano penal, el incumplimiento de las prescripciones legales sobre la protección de los inquilinos puede sancionarse con un arresto o una multa, previa denuncia del inquilino (artículo 325 bis del Código Penal).

501. Por otra parte, el Parlamento adoptó el 23 de junio de 1995 la nueva Ley Federal sobre los contratos generales de arrendamiento y su declaración de cumplimiento obligatorio. Tanto la Ley como su reglamento de ejecución entraron en vigor el 1º de marzo de 1996. Con esa ley se cumple el mandato constitucional, introducido en 1972, de reglamentar la declaración de cumplimiento obligatorio de los contratos generales de alquiler. En ciertas condiciones, el Consejo Federal puede autorizar a las partes a eludir las disposiciones imperativas del Código de Obligaciones que rigen el derecho de arrendamiento. La posibilidad de declarar la fuerza obligatoria de los contratos de arrendamiento apunta a promover un espíritu de cooperación paritaria en materia de arrendamientos, a evitar conflictos entre arrendadores y arrendatarios y a encontrar una solución que tenga en cuenta la realidad del mercado.

d) Ayuda a los inquilinos

502. Uno de los objetivos de la Ley Federal sobre el fomento de la construcción y el acceso a la propiedad de la vivienda, de 1974, es la adopción de medidas que sirvan para bajar los alquileres. La ayuda de la Confederación es objetiva, y no subjetiva, en el sentido de que no se facilita directamente al inquilino, sino a quienes ponen viviendas en el mercado, con objeto de que construyan viviendas de alquiler moderado. El sistema de reducción de los alquileres se apoya en dos instrumentos: la reducción básica y las suplementarias I y II.

503. La reducción básica es un adelanto reembolsable de la Confederación que permite disminuir el alquiler inicial por debajo de la suma necesaria para sufragar los gastos del propietario. Mediante un sistema de subida progresiva del alquiler (un 3 por ciento al año), el alquiler engendra al cabo de diez años un rendimiento bruto que permite cubrir los gastos y que produce luego un

excedente para reembolsar el anticipo del Estado. El propietario de una vivienda cuyo alquiler ha sido objeto de un anticipo básico puede alquilársela a cualquiera.

504. Complementan la red básica las suplementarias I y II, no reembolsables. Estas contribuciones a fondo perdido van destinadas a aquellas personas cuyos ingresos y fortuna son modestos. La reducción suplementaria I corresponde al 0,6 por ciento del costo, y se abona durante diez años a familias y personas que viven solas en viviendas de tres habitaciones como máximo. La reducción suplementaria II supone un 1,2 por ciento del precio y se abona durante 25 años. Va destinada a las personas minusválidas o de edad, así como a las que requieren cuidados o que siguen una formación, para una vivienda de tres habitaciones como máximo.

505. Del 1º de enero de 1975 al 31 de diciembre de 1995, la Confederación concedió ayuda, con arreglo a la Ley Federal sobre el fomento de la construcción y el acceso a la propiedad de la vivienda, para la construcción, la adquisición o la renovación de unas 91 000 viviendas, el 32 por ciento de las cuales son propiedad de quienes viven en ellas. Desde 1975, la Confederación ha avalado por valor de 5 200 millones de francos suizos y concedido préstamos por valor de unos 2 900 millones de francos suizos. Con arreglo a las reducciones suplementarias, la Confederación concedió ese mismo año una ayuda de unos 1 700 millones de francos suizos.

506. Procede mencionar asimismo la Ley Federal sobre la mejora de la vivienda en las regiones de montaña, que protege a los arrendatarios desfavorecidos y a los propietarios que viven en esas regiones. Va destinada a las personas y las familias modestas, y aspira a evitar la despoblación de las zonas montañosas mediante la mejora y la construcción de nuevas viviendas. Sólo se concede la ayuda federal si el cantón aporta también su ayuda, la cual varía en función de la capacidad financiera de los cantones: de un 10 a un 45 por ciento de los costos.

507. Entre el 1º de enero de 1971, fecha de su entrada en vigor, y el 31 de diciembre de 1995, la ayuda federal concedida con arreglo a la Ley Federal sobre la mejora de la vivienda en las regiones de montaña ascendió a 386,2 millones de francos suizos y redundó en beneficio de unas 21 000 viviendas.

e) Acceso a la propiedad

508. En su artículo 34 *sexies*, introducido en 1972, la Constitución Federal confiere a la Confederación la facultad de tomar medidas encaminadas a fomentar la construcción de viviendas, en particular mediante una disminución de su costo, y el acceso a la propiedad de una vivienda o una casa. La Ley Federal de 1974 sobre el fomento de la construcción y el acceso a la propiedad de la vivienda estipula la concesión de ayuda a la construcción, la adquisición o la renovación de pisos y de casas familiares. Con tal fin, la Confederación se vale de los mismos instrumentos que para la reducción de los alquileres, es decir, el aval, la reducción básica y las suplementarias I y II.

509. El 1º de enero de 1995 entró en vigor la nueva Ley sobre el fomento de la propiedad de la vivienda por medio de la previsión profesional, del 17 de diciembre de 1993. Se estipula en ella que pueden facilitarse al asegurado los

fondos derivados de la previsión profesional para la vejez, los supervivientes y la invalidez ("segundo pilar": véanse las anteriores observaciones, referentes al artículo 9), a condición de que los destine a la compra de una vivienda o a la amortización de una hipoteca que grave dicha vivienda, de utilización personal o familiar, a condición de que sea su residencia principal.

510. El asegurado puede valerse de varias modalidades: pago por adelantado de una suma que corresponda a su prestación de libre paso actual, pignoración del derecho a las prestaciones de previsión y pignoración de la suma equivalente a su prestación de libre paso. Esas modalidades pueden servir igualmente para adquirir partes de una cooperativa de construcción y vivienda o formas análogas de coparticipación, a condición de que se vaya a utilizar la vivienda personalmente.

511. La suma que se percibe reduce proporcionalmente los derechos del asegurado en materia de previsión, pero se garantiza un mínimo. Los trabajadores de menos de 50 años, sometidos al régimen de previsión profesional, podrán utilizar la totalidad de la prestación de libre paso adquirida. Los trabajadores de más de 50 años podrán utilizar como máximo la prestación de libre paso adquirida a los 50 años, o la mitad de la prestación de libre paso a la cual tengan derecho en la fecha de presentación de la solicitud. El asegurado puede efectuar el reembolso en todo momento, hasta tres años antes de la fecha en que empiece a tener derecho a las prestaciones de vejez o hasta que surja una contingencia de previsión.

f) Mejora de la vivienda en las zonas rurales

512. La Ley Federal sobre los créditos de inversión en la agricultura, de 1962, otorga a la Confederación la facultad de conceder préstamos sin interés a los agricultores, a título principal, para la construcción y la transformación de su casa. Por término medio, los préstamos se reembolsan en 16 años.

513. En los diez últimos años se han prestado al amparo de esta ley 37 800 millones de francos suizos, gracias a lo cual ha sido posible la construcción y la transformación de 500 viviendas.

g) Construcción

514. En Suiza, la legislación en materia de construcción y reglamentación de la construcción es de competencia cantonal. Las actividades de construcción se rigen, pues, por 26 leyes cantonales, que varían más o menos. A ellas se suman las disposiciones relativas a la reglamentación de las construcciones, promulgadas por los 3 000 municipios que hay en Suiza. Los edificios construidos por la Confederación deben ceñirse a las normas cantonales y municipales, con la salvedad de las construcciones que persiguen fines de defensa nacional y las de los ferrocarriles federales.

515. El Departamento Federal de Economía Pública promulgó una nueva Ordenanza sobre el costo de construcción de nuevas viviendas que reciben una ayuda federal, en sustitución de la del mismo nombre del 17 de diciembre de 1986. En ella se fijan los límites de costos de construcción de viviendas destinadas a las personas inválidas y de edad, construidas con arreglo a la Ley sobre el fomento de la construcción y el acceso a la propiedad de la vivienda. Otra

Ordenanza de dicho Departamento, del 12 de mayo de 1989, especifica -también para las viviendas construidas con una ayuda federal- los requisitos mínimos en lo que se refiere a la superficie neta habitable, al número y al tamaño de las habitaciones, así como a los elementos de la cocina y los locales sanitarios.

XII. ARTÍCULO 12: DERECHO A LA SALUD

A. Principales instrumentos aplicables

516. Los principales instrumentos aplicables son los siguientes:

a) Instrumentos nacionales:

i) Enfermedades transmisibles:

Constitución Federal (artículo 69)

Ley Federal sobre la lucha contra las enfermedades humanas transmisibles (Ley sobre las epidemias), del 18 de diciembre de 1970

Ordenanza sobre la vacunación gratuita, del 22 de diciembre de 1976

Ordenanza sobre la declaración de las enfermedades humanas transmisibles (Ordenanza sobre la declaración), del 21 de septiembre de 1987

ii) SIDA:

Ordenanza que estipula las medidas necesarias para impedir la transmisión por la sangre y los productos sanguíneos de enfermedades infecciosas peligrosas, del 9 de abril de 1986

Decreto Federal sobre la concesión de prestaciones financieras a los hemófilos y a quienes han recibido transfusiones de sangre infectadas por el VIH y a sus cónyuges infectados, del 14 de diciembre de 1990

Ordenanza sobre la concesión por la Confederación de prestaciones financieras a los hemófilos y a quienes han recibido transfusiones de sangre infectadas por el VIH y a sus cónyuges infectados, del 10 de abril de 1991

iii) Drogas ilegales:

Ley Federal sobre los estupefacientes, del 3 de octubre de 1951

iv) Medio ambiente:

Constitución Federal (artículo 24 novies)

Ley Federal sobre la protección del medio ambiente, del 7 de octubre de 1983

Ley Federal sobre la protección del agua, del 24 de enero de 1991

Ley Federal sobre las sustancias tóxicas, del 21 de marzo de 1969

Ley Federal sobre la protección contra las radiaciones, del 22 de marzo de 1991

Ordenanza sobre la protección del aire, del 16 de diciembre de 1985

Ordenanza sobre la protección contra el ruido, del 15 de diciembre de 1986

Ordenanza sobre el tratamiento de los desechos, del 10 de diciembre de 1990

v) Salud en el trabajo:

Ley Federal sobre el trabajo en la industria, la artesanía y el comercio (Ley sobre el trabajo), del 13 de marzo de 1964

Ley Federal sobre el seguro de accidentes (LAA), del 20 de marzo de 1981

Ordenanza sobre la prevención de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales (OPA), del 19 de diciembre de 1983

Ordenanza núm. 3, referente a la Ley sobre el trabajo (Higiene, OLT3), del 18 de agosto de 1993

vi) Financiación de los servicios de sanidad:

Ley Federal sobre el seguro de enfermedad, del 13 de junio de 1911

vii) Sustancias terapéuticas:

Ley Federal sobre la farmacopea, del 6 de octubre de 1990

Convenio intercantonal sobre el control de los medicamentos, del 3 de junio de 1971

Ordenanza sobre los productos inmunobiológicos, del 23 de agosto de 1989

viii) Varios:

Ley Federal sobre los productos alimenticios y los objetos de uso corriente, del 9 de octubre de 1992

B. Consideraciones generales

517. En Suiza, la sanidad incumbe principalmente a los cantones, en particular en lo tocante a la oferta de asistencia sanitaria. En el cual son ampliamente autónomos los 26 cantones. La Confederación tiene ciertas misiones en los siguientes campos: enfermedades transmisibles, estupefacientes, tabaquismo y alcoholismo, productos alimenticios, productos químicos, protección contra las radiaciones, farmacopea y sustancias inmunobiológicas, exámenes para los estudios de medicina, seguro de enfermedad y de accidentes, seguridad del trabajo y medio ambiente.

518. No hay un ministerio federal de la sanidad. En Suiza, en la sanidad influye poderosamente el carácter federal del Estado. Así pues, no hay una entidad nacional rectora para todo el sistema. En el plano nacional, son varios los organismos que se reparten las tareas correspondientes a la competencia federal. La mayoría de ellos están adscritos al Departamento Federal del Interior, en particular la Oficina Federal de Sanidad Pública (OFSP), la Oficina Federal de los Seguros Sociales y la Oficina del Medio Ambiente, los Montes y el Paisaje. En el plano cantonal, los asuntos sanitarios incumben análogamente a uno o varios departamentos. Para lograr la coordinación intercantonal, los cantones han creado una institución: la Conferencia de Directores Cantonales de Asuntos Sanitarios.

519. En semejante contexto federalista, no es fácil formular una política nacional de sanidad. Con objeto de mejorar e intensificar su coordinación en materia de promoción de la salud los diferentes elementos interesados (Confederación, cantones y organizaciones privadas) crearon en 1989 la Fundación Suiza para la Promoción de la Salud, la cual ha preparado, en particular, un programa de acción para el período 1993-1997, respaldado entre otras entidades por la Confederación, los cantones y los aseguradores (de enfermedad y de accidentes). La finalidad de dicho programa de acción es establecer conexiones y apoyar la promoción de la salud en toda Suiza. Con tal fin, se ha fijado un orden de prioridad nacional y se han creado dispositivos de colaboración y coordinación.

520. En 1993 se publicó por primera vez un informe sobre la salud en Suiza 113/. La Oficina Federal de Estadística está analizando ahora los resultados de la primera encuesta suiza sobre la salud, efectuada en 1992-1993.

521. Desde 1948, Suiza es miembro activo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y participa, por ejemplo, en la estrategia de la "Salud para todos en el año 2000". En septiembre de 1994 se presentó a la OMS el segundo informe suizo de evaluación del respeto de los 38 objetivos fijados para la estrategia europea.

113/ *La santé en Suisse* (Walter Weiss, director de la publicación), Office fédéral de la santé publique, Editions Payot, Lausana, 1993.

C. Estado sanitario general de la población

522. La evaluación subjetiva de su salud por la población es un indicador fidedigno y reconocido del estado de salud general. Según la encuesta sobre la salud realizada por la Oficina Federal de Estadística, más de ocho personas de cada diez (el 85 por ciento) consideran que están en buena, o muy buena, salud, y casi el 90 por ciento de las personas interrogadas declaran que en su forma de vida influyen consideraciones relacionadas con el mantenimiento de su salud 114/.

1. Mortalidad y morbilidad

523. La tasa de mortalidad ha menguado espectacularmente desde hace un siglo, y era en 1993 de 685 muertes por cada 100 000 personas (870,9 para los hombres y 498,6 para las mujeres). La disminución es mucho mayor en el caso de las mujeres.

524. Las enfermedades cardiovasculares son la causa principal de mortalidad (un 40,2 por ciento de la masculina total y un 47,8 por ciento de la femenina en 1990), seguidas de los tumores malignos, tanto para los hombres como para las mujeres. Vienen en tercer lugar los accidentes y otros traumatismos.

525. Las tasas de mortalidad cardiovascular han menguado desde hace veinte años, sobre todo en el caso de las cerebrovasculares. Ha bajado la mortalidad provocada por el cáncer entre los hombres de menos de 65 años, debido a un menor número de cánceres pulmonares y a una tendencia favorable en lo que atañe a los cánceres del estómago. La mortalidad femenina provocada por el cáncer también ha disminuido, en particular en el caso de los cánceres de mama. Un 30 por ciento de las muertes a causa de un cáncer se deben al tabaco, un 35 por ciento a la malnutrición, de un 5 a un 10 por ciento al consumo de alcohol y un 2 por ciento a la contaminación del medio ambiente.

2. Comportamientos y modos de vida

526. El 30 por ciento de los suizos fuman, un 49 por ciento de la población no ha fumado nunca y un 21 por ciento ha dejado de fumar. Hay más hombres que mujeres que fumen (un 37 por ciento y un 23 por ciento, respectivamente), y quienes más fuman son las personas de 25 a 34 años (un 43 por ciento de hombres y un 34 por ciento de mujeres). El número de fumadores no ha cesado de bajar desde el decenio de 1980, mientras que la proporción de fumadoras se ha mantenido estable.

527. Algo más de la mitad de la población (el 53 por ciento) bebe alcohol dos veces por semana como máximo, un 31 por ciento más de dos veces y un 16 por ciento no bebe nunca. Las mujeres suelen beber mucho menos alcohol que los hombres. En los cantones romandos y en el Tesino hay una mayor proporción de personas que beben a diario (un 29 y un 34 por ciento, respectivamente, en comparación con un 17 por ciento en la Suiza alemánica).

114/ Encuesta realizada a partir de una muestra de 23 000 unidades familiares privadas de toda Suiza.

528. Aproximadamente el 3 por ciento de la población consume a diario medicamentos que pueden engendrar hábito, por ejemplo somníferos o tranquilizantes. Las mujeres consumen el doble que los hombres, y el consumo aumenta al compás de la edad.

529. Un 15 por ciento de los jóvenes de 15 a 39 años han probado drogas como el hachís, la heroína, la cocaína, las anfetaminas, los alucinógenos o la morfina, un 4 por ciento de las personas de esta categoría de edad los consumen actualmente, esto es, 117 000 jóvenes (82 000 de sexo masculino y 35 000 de sexo femenino). La mayoría de los consumidores de estupefacientes no son toxicómanos propiamente dichos.

530. Si tomamos en consideración el Body Mass Index, el 70 por ciento de la población tiene un peso normal, un 24 por ciento un exceso de peso y un 5 por ciento es obesa. La proporción de personas de peso normal mayor (el 93 por ciento) corresponde a las mujeres de 15 a 24 años, y la menor (un 41 por ciento) a los hombres de 55 a 64 años.

Cuadro 21

Tasas de mortalidad en función de las principales causas de muerte, en 1993

Tasa de mortalidad (por cada 100 000 personas)	Hombres	Mujeres
Causas de la muerte (total)	870,9	498,6
Enfermedades infecciosas	18,9	8,3
SIDA	11,4	3,5
Tuberculosis	0,9	0,4
Cáncer (de todo tipo)	257,7	146,4
Enfermedades cardiovasculares	339,5	202,9
Enfermedades respiratorias, de todo tipo	67,6	31,7
Diabetes de azúcar	14,2	12,8
Cirrosis	10,9	4,2
Accidentes de todo tipo	47,7	21,1
Accidentes de vehículo de motor	14,6	4,2
Suicidio	28,3	10,3

Fuente: Oficina Federal de Estadística.

D. Indicadores estadísticos

531. Mortalidad infantil. En Suiza la tasa de mortalidad infantil ha disminuido muy sensiblemente desde principios de siglo. La proporción ha vuelto a aumentar en los últimos años, debido a la multiplicación de los partos múltiples, que causan un gran número de niños muertos antes del parto y, por ende, un riesgo de mortalidad más alto. En 1993, la tasa de mortalidad era de 5,6 por cada 1 000 niños nacidos vivos.

Cuadro 22Tasas de mortalidad infantil, por cada mil niños nacidos vivos

1980			1985			1990		
Varones	Hembras	Total	Varones	Hembras	Total	Varones	Hembras	Total
10,4	7,7	9,1	7,7	6,0	6,9	7,1	5,3	6,2

Fuente: Oficina Federal de Estadística.

532. Acceso de la población a un agua sana y a la higiene. La población consume al año 1 200 millones de litros de agua potable, procedentes esencialmente de la capa freática (el 80 por ciento), y el 20 por ciento restante se capta en los lagos. En Suiza, el nivel higiénico del abastecimiento de agua potable es muy alto. Hoy en día, casi el 100 por cien de la población tiene acceso a un agua potable de buena calidad. Es obligatorio estar conectado a la red de saneamiento, como es efectivamente el caso del 99 por ciento de los edificios, con la única excepción de las viviendas rurales aisladas. En cuanto al tratamiento de las aguas residuales, el 92 por ciento de la población está conectada a una estación de depuración del agua, y se estima que esa proporción llegará a ser de un 96 por ciento.

533. Vacunación de los niños. Considerando Suiza en su conjunto, del 93 al 95 por ciento de los niños de 27 a 36 meses reciben por lo menos tres veces las vacunas contra la difteria, el tétanos y la poliomielitis. En 1987, se llevó a cabo una campaña de vacunación contra la viruela, las paperas y la rubéola, y se vacunó de un 80 a un 83 por ciento de los niños contra esas enfermedades. En ciertas regiones de la Suiza romanda y en el caso de ciertas categorías (hijos de inmigrados), la proporción de vacunación es menor.

534. Esperanza de vida. La esperanza de vida al nacer no ha cesado de subir: de 1980 a 1992, pasó de 72,3 a 74,3 años para los hombres y de 78,8 a 81,2 para las mujeres. Este progreso se debe sobre todo a una mayor esperanza de vida a los 65 años. Así por ejemplo, en 1990 la esperanza de vida a esa edad era de 15,3 años para los hombres y de 19,7 para las mujeres.

535. La esperanza de vida sin incapacidad es de 65,9 años para los hombres y de 69,7 para las mujeres (en 1981) y supone, pues, por término medio el 90 por ciento de la esperanza de vida total. Considerando la población en su conjunto, las enfermedades y deficiencias que pueden impedir una vida autónoma normal duran de siete a nueve años, como promedio.

536. Acceso a los sistemas de asistencia médica. La fuerte densidad de médicos y de hospitales y el pequeño tamaño del país, así como la calidad de su red de transportes, garantizan un excelente acceso a las prestaciones y a las unidades de asistencia médica del sistema sanitario, por lo que más del 95 por ciento de la población puede ir a la consulta de un médico en menos de 30 minutos o a menos de 15 kilómetros, y en un 19 por ciento de los casos en menos de 19 minutos.

537. Tasa de mortalidad materna. La mortalidad materna global bajó de 5,4 a 3,7 por cada 100 000 nacimientos entre 1980 y 1989. Pero esta proporción oscila de un año a otro, ya que se funda en el número de nacimientos vivos. La mortalidad materna aumenta al compás de la edad, y es mayor en el caso de las mujeres que viven en zonas rurales.

538. No se dispone de datos sobre la observación médica del embarazo, pero, según una publicación de 1985, el número de visitas perinatales asciende a cinco, y un 99 por ciento de los partos se hacen en hospital o en clínica.

539. Gastos de sanidad. En 1992, los gastos de sanidad fueron de unos 31 700 millones de francos suizos, y han aumentado en un 61 por ciento desde 1981. La mitad de los mismos (el 50 por ciento) corresponde a la asistencia médica en hospitales, clínicas e instituciones para personas minusválidas, y un 32 por ciento al tratamiento externo (médicos, farmacias, etc.). Los gastos administrativos de los seguros sociales y del Estado suponen un 5,1 por ciento de los gastos totales, y a la prevención sólo le corresponde un 2 por ciento de los mismos.

540. La mitad de los gastos los pagan los seguros sociales, y un 28 por ciento las familias directamente. No obstante, en la realidad las unidades familiares privadas costean el 62 por ciento de los gastos, y las primas de las cajas de enfermedad constituyen la mayor parte de su contribución. Los poderes públicos (Confederación, cantones y municipios) corren con más de un cuarto de los gastos (un 28 por ciento).

Cuadro 23
Gastos de sanidad (como porcentaje del PIB)

1960	1975	1985	1990	1991	1992
3,3	7,0	7,6	7,8	9,0	9,3

Fuente: Oficina Federal de Estadística.

E. Factores de desigualdad en relación con la salud

541. Aunque no se puede hablar de categorías desfavorecidas en materia de salud en Suiza, no se puede negar que hay desigualdades al respecto entre los diversos estamentos de la sociedad que se distinguen por el sexo, el lugar de residencia, la actividad y la calificación profesional o el nivel de instrucción.

542. Así por ejemplo, la desigualdad entre mujeres y hombres en lo tocante a la esperanza de vida es impresionante. Por término medio, las mujeres viven siete años más que los hombres, lo cual se debe sobre todo a la tasa excesiva de mortalidad de los hombres jóvenes a causa del suicidio o de accidentes, así como a la de los hombres por culpa de los accidentes de trabajo.

543. La disparidad de mortalidad entre los cantones, en particular en el caso de los cánceres y los tumores relacionados con el consumo de tabaco o de alcohol, obedecen a diferencias de comportamiento y de hábitos de vida.

544. Hay también una desigualdad entre las categorías socioprofesionales. Por ejemplo, la mortalidad masculina es muy inferior al promedio en el caso de los profesionales de nivel superior y medio, así como entre quienes trabajan por cuenta propia. En cambio, en el caso de los trabajadores calificados, y sobre todo en los oficios manuales, es sensiblemente superior a la media. Así por ejemplo, el riesgo de ser víctima de un accidente de trabajo es particularmente alto entre los hombres que trabajan en el sector forestal, el de la construcción, el de la madera y el de la alimentación. En ellos, el riesgo de contraer una enfermedad profesional del aparato locomotor es mucho mayor que el promedio. Lo mismo ocurre en el caso de las mujeres en los sectores de la alimentación, del cuero y la piel, de los plásticos y de la madera, del papel y las artes gráficas, de la química y del comercio. Las enfermedades profesionales son especialmente frecuentes en el caso de las mujeres que reciben formación en el propio lugar de trabajo.

545. El nivel de instrucción es un factor importante de desigualdad, ya que hay una correlación positiva entre el nivel de salud y el de formación: cuanto más alto sea éste, tanto más favorable será el comportamiento en materia de salud (consumo de alcohol, de tabaco, deportes...), al ser mayor el grado de conocimiento y de percepción de lo que perjudica a la salud, así como la capacidad de resolver los problemas y de comprender lo que debe hacerse para preservar o mejorar el bienestar psíquico o físico.

F. Mortalidad infantil y buen desarrollo del niño y el adolescente

1. Salud del niño

546. Como lo demuestran los indicadores antes citados, la tasa de mortalidad infantil es muy baja. La mayoría de las muertes se producen durante la primera semana, o incluso en las 24 primeras horas, y se deben principalmente a causas perinatales. Las anomalías congénitas constituyen el factor principal de muerte, tanto durante el primer mes como durante el primer año de vida del niño. El síndrome de la muerte súbita del niño en la cuna, inexplicado todavía, es la causa más frecuente de mortalidad infantil.

547. La tasa de mortalidad entre uno y 14 años es sensiblemente más baja que en el primer año de vida, y una de las más bajas de Europa. Los traumatismos son la causa de muerte más frecuente, independientemente de que se deban a accidentes domésticos (sobre todo entre uno y cuatro 4 años) o de la circulación (entre cuatro y 14 años).

548. El problema de los malos tratos en el seno de la familia es uno de los factores que más coartan el buen desarrollo del niño. Un informe publicado en 1992 por el grupo de trabajo sobre la infancia maltratada, del Departamento Federal del Interior, ha puesto de manifiesto la envergadura del problema 115/. Los malos tratos, principalmente en forma de violencia física, la cual va acompañada a menudo de negligencia, están muy generalizados. Todos los años son

115/ *L'enfance maltraitée en Suisse*, Rapport final du groupe de travail sur l'enfance maltraitée, présenté au Chef du DFI, Berna, 1992.

víctimas de abusos sexuales unos 40 000 ó 50 000 niños. El problema principal al respecto radica en la dificultad de descubrir los malos tratos, sobre todo en el caso de los niños muy pequeños, que no están todavía escolarizados. En el informe se hace toda una serie de recomendaciones concretas, destinadas tanto a las autoridades federales y cantonales como a los diferentes profesionales competentes.

549. Se han llevado a cabo varias campañas de sensibilización en relación con el mal trato de los niños y con los abusos sexuales, en particular en forma de obras de teatro o de exposiciones itinerantes. Varios cantones han creado líneas telefónicas de urgencia para los niños, abiertas las 24 horas del día. En la ciudad de Lucerna se ha creado el puesto, único en Suiza, de Delegado para la Infancia.

2. Salud de los adolescentes

550. La mortalidad ha menguado sensiblemente en el caso de los niños, mientras que ha disminuido apenas en el de los adolescentes de 15 a 19 años. En esta categoría de edad, la muerte violenta es responsable de los tres cuartos de las muertes: los accidentes de circulación, o con ocasión de actividades de esparcimiento, son la primera causa de mortalidad, seguidos por el suicidio. Suiza es, en efecto, el país europeo de mayor proporción de suicidios de jóvenes, a pesar de haber bajado mucho desde 1980. Se observa que la tasa de suicidio es cuatro veces mayor en el caso de los chicos que en el de las chicas.

551. La adolescencia se caracteriza a veces también por toda una serie de problemas psicosociales que se plasman en trastornos depresivos, la bulimia o la anorexia y que están ligados a los problemas específicos de este momento de la vida (cambios biológicos, descubrimiento de la autonomía personal y proyección en el porvenir).

Cuadro 24

Tasas de suicidio de los adolescentes de 15 a 19 años, en 1982 y 1988
(por cada 100 000 habitantes)

	1982	1988
Hombres	25,4	15,9
Mujeres	8,0	4,1

552. En una encuesta publicada en mayo de 1995 se analizan los tipos de comportamiento nocivos para la salud de los escolares de 11 a 16 años 116/. Se comparan los datos de 1995 con los de 1986. Del estudio se desprende que la proporción de jóvenes que no han bebido nunca alcohol sigue siendo de un 35 por

116/ Alkohol-, Tabak- und Drogenkonsum bei 11- bis 16 jährigen Schülern und Schülerinnen in der Schweiz, Institut suisse de prévention de l'alcoholisme et autres toxicomanies, Lausana, mayo de 1995.

ciento. El número de jóvenes que consumen alcohol a diario pasó de un 0,2 por ciento en 1986 a un 2 por ciento en 1994. Ese aumento se debe esencialmente al mayor consumo de las chicas, cuyo comportamiento se parece cada vez más a los de los chicos. El número de adolescentes que reconocían haberse emborrachado en los dos meses anteriores a la encuesta denotaba un fuerte aumento: la proporción de jóvenes que confesaron haber tenido "dos experiencias de ebriedad" era el doble que en 1978, y había triplicado en la categoría "de cuatro a cinco" y, pasada esa cifra, cuadruplicado. El 56 por ciento de los jóvenes dicen no haber fumado nunca pero, aun siendo ése el caso del 95 por ciento de los niños de once años, no lo era ya del 65 por ciento por ciento de los adolescentes de 16 años. La proporción de escolares que fumaban todos los días pasó de un 4 por ciento en 1986 a un 7 por ciento en 1994, y la cuarta parte de los adolescentes de 16 años confesaron que fumaban de modo ordinario. Se observa la misma evolución del consumo de hachís: un 18,4 por ciento de los adolescentes de 14 a 16 años, en comparación con un 11 por ciento en 1986, reconocieron haber consumido por lo menos una vez cannabis. El consumo de drogas duras como la heroína o la cocaína se limitaba a un 0,8 por ciento de los jóvenes.

553. Para prevenir comportamientos nocivos, ciertos cantones han establecido los llamados "programas multiplicadores escolares". Basándose en el hecho de que los jóvenes se influyen mutuamente, muchos de esos programas se proponen sensibilizar, en un campamento de unos días de duración, a dos alumnos por cada clase, los cuales habrán de informar y sensibilizar luego a sus compañeros según el principio multiplicador. Estos experimentos efectuados en los cantones de Basilea y en la ciudad de Berna han dado buen resultado.

554. La salud de los adolescentes es uno de los tres temas prioritarios del programa de acción para 1993-1997, formulado por la Fundación Suiza para la Promoción de la Salud, en colaboración con otras entidades. Mediante una serie de medidas preventivas, apunta a que todos perciban los riegos derivados de ciertos tipos de comportamiento, así como a constituir unas estructuras específicas de asesoramiento y escucha de los adolescentes.

G. Higiene ambiental y salud en el trabajo

1. Medio ambiente

555. La protección del medio ambiente tiene una base constitucional desde 1971. En efecto, la Confederación se ha comprometido a legislar sobre la protección del ser humano y de su entorno natural contra todo lo que pueda dañarlo o incomodarlo (artículo 24 *septies* de la Constitución). La principal norma de ejecución es la Ley sobre la protección del medio ambiente (LPE), del 7 de octubre de 1983; está en curso su revisión, y en 1993 el Consejo Federal dio a conocer el mensaje correspondiente. Complementan esa ley un gran número de ordenanzas que especifican ciertos aspectos concretos de la protección del medio ambiente. En general, los cantones son competentes en lo que se refiere a la aplicación de la Ley y de las ordenanzas.

556. Toda la legislación en materia de protección del medio ambiente descansa en cuatro principios básicos:

- a) el principio de la prevención,
- b) el principio de la causalidad ("el que contamina debe pagar los daños"),
- c) el principio de la colaboración,
- d) el principio de la evaluación global de los ataques contra el medio ambiente.

557. En virtud de la LPE, las autoridades tienen la obligación de informar periódica y plenamente a la población sobre el estado del medio ambiente. Así por ejemplo, se publican de cuando en cuando diferentes datos y valores y, en 1993, la Oficina Federal del Medio Ambiente, los Montes y el Paisaje publicó el segundo informe global sobre "el estado del medio ambiente en Suiza".

a) Aire

558. La contaminación del aire puede tener consecuencias agudas o crónicas para la salud de los seres humanos. De ahí que la Confederación adoptara con un fin de protección la Ordenanza sobre la protección del aire, del 16 de diciembre de 1985, que estipula, en particular, que debe disminuirse la contaminación del aire mediante una reducción de las emisiones en su origen. Se han tomado medidas para reducir la contaminación provocada por los automóviles, por ejemplo con las prescripciones sobre los gases de escape (el catalizador es obligatorio) o la limitación de la velocidad a 80 y 120 kilómetros por hora en las carreteras y en las autopistas.

559. En esa Ordenanza se fijan asimismo los valores límites de inmisión de la mayoría de las sustancias nocivas. En virtud de la Ley sobre la protección del medio ambiente, se definen esos valores en función de criterios como la protección de la salud, en particular la de los niños, de las embarazadas y de las personas de edad.

560. Se controla permanentemente la contaminación del aire. La red nacional de observación de los contaminantes atmosféricos cuenta actualmente con 16 estaciones de medición en toda Suiza. Los datos sobre las inmisiones se publican en informes mensuales y anuales, así como, desde 1992, todos los días en el teletexto. La medición de la inmisión pone de manifiesto una mejoría desde 1992 de la calidad del aire, en lo tocante a las emisiones de dióxido de azufre y de monóxido de carbono y al tenor de metales pesados. En cambio, las concentraciones de dióxido de nitrógeno en las aglomeraciones y a lo largo de las carreteras rebasan ampliamente los valores límites aceptables para la salud humana, la de los animales y la de las plantas. Análogamente, la concentración de ozono es particularmente elevada en las zonas rurales y rebasa también los valores límites, sobre todo en los momentos de niebla contaminante en verano.

b) Aqua

561. La Ley Federal sobre la protección del agua se revisó en 1992 y estipula ahora una protección completa de los ríos y canales, los lagos, la capa freática y los manantiales. Esa Ley, que apunta en particular a preservar la salud de los seres humanos, garantiza igualmente un abastecimiento de agua potable suficiente.

562. Se ha conseguido reducir la contaminación orgánica tradicional del agua en los últimos decenios, lo cual ha traído consigo una mejora notable del estado de los ríos y canales. Gracias a la protección de las aguas subterráneas, que aportan el 80 por ciento del abastecimiento de agua potable. La agua distribuida es de buena calidad. Así por ejemplo, la mitad, más o menos, de la misma pasa a la red de distribución sin un tratamiento previo, y la otra mitad no exige más que unas medidas técnicas simples. La capa freática está, sin embargo, amenazada por ciertos contaminantes. La explotación intensiva del suelo (fertilizantes y productos fitosanitarios utilizados en la agricultura) trae consigo un contenido elevado de nitratos. También los cloruros son un factor contaminante. De ahí la prioridad absoluta que se da a la vigilancia de las aguas subterráneas, a la vez para el abastecimiento de agua potable de la población y para el equilibrio ecológico global. Se piensa crear una red de estaciones de medición de la contaminación.

c) Ruido

563. La proporción de la población expuesta a un ruido superior a los 60 decibelios es el del 30 por ciento en el caso de los de la circulación por carretera, de un 4 por ciento en el de la ferroviaria y de un 1 por ciento en el de la aérea.

564. La Ordenanza de 1986 sobre la protección contra el ruido estipula la adopción de medidas de dos tipos: en primer lugar, limita el ruido en su origen y, en un segundo momento, toma medidas contra las inmisiones. Se fijan valores límites de exposición al ruido exterior procedente de las fuentes más importantes, y se especifican los requisitos de aislamiento fónico de los edificios y de las zonas edificables, así como en relación con los permisos de construir.

565. La aplicación de esa ordenanza se ha centrado hasta ahora en las medidas contra el ruido en las carreteras, pero en lo que se refiere a las obras de saneamiento se ha retrasado la consecución de sus objetivos.

d) Desechos y residuos

566. En 1992, la Oficina Federal del Medio Ambiente, los Montes y el Paisaje dio a conocer una "Estrategia para la gestión de los residuos y desechos en Suiza", que presenta las medidas necesarias con objeto de reducir los daños para el medio ambiente. Se han adoptado cuatro medidas para alcanzar esos objetivos:

- a) prevención de los desechos en su origen,
- b) disminución de los contaminantes en la producción,
- c) disminución de los desechos, aprovechándolos mejor,
- d) disminución de la contaminación mediante un tratamiento ecológico de los desechos.

567. Gracias a esa estrategia y a la Ordenanza de 1990 sobre el tratamiento de los desechos, ha sido posible mantener en un nivel casi constante las cantidades de desechos eliminables. Cada habitante produce al año 419 kilos de residuos

urbanos, el 80 por ciento de los cuales se queman en las 30 incineradoras del país dotadas de un sistema de depuración de los humos y vapores, y el 20 por ciento restante va a parar a basureros públicos.

568. Los progresos más impresionantes hasta la fecha se refieren al aprovechamiento de los residuos. Gracias a los impuestos sobre los sacos de la basura, en varios municipios ha aumentado sensiblemente la proporción de desechos reaprovechables. También ha contribuido a ello la Ordenanza de 1990 sobre los envases de bebidas. Así por ejemplo, la proporción de reaprovechamiento del vidrio pasó de un 54 por ciento en 1990 a más del 72 por ciento en 1993, la de devolución de latas de aluminio es de un 60 por ciento y la de botellas PET de un 53 por ciento. El papel reutilizado satisface el 50 por ciento del consumo. El sistema de recogida selectiva ha permitido aumentar asimismo la explotación como abono de los residuos vegetales en un 54 por ciento, pasando de 230 000 a 350 000 toneladas.

569. El tratamiento de los residuos especiales se rige por la Ordenanza sobre su movimiento, que está en vigor desde 1987. En 1991, Suiza produjo en total 740 000 toneladas de residuos especiales. Una parte (unas 126 000 toneladas) se exporta, y el resto se trata y deposita en Suiza. En 1992 entró en vigor en Suiza el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.

2. Salud en el trabajo

570. Puede verse una información más detallada sobre la reglamentación en materia de salud y seguridad en el trabajo en el capítulo del presente informe que versa sobre el artículo 7.

571. En Suiza se consignan casi 5 000 enfermedades profesionales todos los años, y un trabajador de cada siete es víctima de un accidente de trabajo que, en la mitad de los casos, acarrea una incapacidad de trabajar de más de tres días. Consta, por otra parte, la importancia creciente de los factores psicosociales (monotonía, cansancio y estrés, complejidad de las tareas, etc.). Según un estudio de la OFIAMT, el 12 por ciento de las mujeres activas y el 14 por ciento de los hombres activos consideran que su trabajo menoscaba su salud.

572. La salud en el trabajo se rige por la Ley sobre el trabajo (artículos 6 a 8), complementada por la Ordenanza núm. 3 sobre la salud en el trabajo (OLT3), que precisa en su artículo 2 que "el empleador deberá tomar todas las medidas necesarias para garantizar y mejorar la protección de la salud y asegurar la salud física y psíquica de los trabajadores". La Ordenanza enumera unas prescripciones muy detalladas en materia de salud, en particular en relación con los locales y edificios, el alumbrado, la ventilación, el ruido, el equipo personal de protección, los vestuarios, las duchas y lavabos, etc. La OLT4 (construcción y organización del espacio en las empresas sometidas al procedimiento de aprobación de los planos) es otra fuente legal aplicable a la salud en el trabajo. Varios órganos de control están encargados de velar por el cumplimiento de esas prescripciones: las inspecciones del trabajo cantonales, las cuatro federales y el servicio de medicina del trabajo de la OFIAMT.

573. La seguridad en el trabajo se rige por la Ley sobre el seguro de accidentes y la Ordenanza sobre la prevención de accidentes, que establece requisitos de seguridad precisos, en particular con respecto a los edificios, las instalaciones y los aparatos técnicos, el ambiente de trabajo y la organización del trabajo. Varios órganos están encargados de velar por el cumplimiento de los requisitos en materia de seguridad en el trabajo.

El principal es la Caja Nacional Suiza del Seguro de Accidentes, que es competente en lo tocante a la prevención de los accidentes de trabajo en ciertas empresas y a la prevención de las enfermedades profesionales en todas las empresas. Los órganos encargados del cumplimiento de la Ley sobre el trabajo (la OFIAMP y los 26 cantones) han de ejercer asimismo un control complementario en materia de seguridad en el trabajo.

574. En cuanto a la medicina del trabajo, solamente el 15 por ciento de la población activa es actualmente objeto de una vigilancia médica en la empresa, y hay de 80 a 100 médicos en activo, principalmente en las grandes empresas públicas y en la industria química. La situación ha de mejorar, sin embargo, gracias a la modificación de la Ordenanza sobre la prevención de los accidentes (OPA), que entró en vigor en julio de 1993. En los nuevos artículos 11a a 11g de la misma se impone la obligación de recurrir a médicos del trabajo y a otros especialistas de la seguridad en el trabajo "cuando la protección de la salud de los trabajadores y su seguridad lo exijan" (artículo 11a de la OPA). Esta obligación depende en particular de los siguientes factores: riesgo de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales y análisis del mismo, número de personas que trabajan y conocimientos específicos necesarios para garantizar la seguridad en el trabajo. La Comisión Federal de Coordinación para la Seguridad en el Trabajo ha formulado directrices generales al respecto.

575. Al amparo del Año Europeo para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (1992-1993), se llevaron a cabo múltiples campañas de prevención y de información sobre diferentes temas. Por otra parte, la salud en el trabajo es uno de los tres temas prioritarios del programa de acción para 1993-1997, formulado por la Fundación Suiza para la Promoción de la Salud.

H. Enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales o de otra índole

1. Enfermedades epidémicas

576. En virtud del artículo 69 de la Constitución Federal, la lucha contra las enfermedades transmisibles, frecuentes o peligrosas incumbe al Estado Federal. La norma legal principal es la Ley sobre las epidemias, del 18 de diciembre de 1970, que tiene un alcance exhaustivo, por lo que los cantones no están ya facultados para legislar en este campo. Se les encomiendan, no obstante, tareas de ejecución, bajo la alta vigilancia de la Confederación. Tienen, por ejemplo, la obligación de nombrar a un médico cantonal, encargado de tomar las medidas pertinentes en relación con las enfermedades transmisibles.

577. La Ley sobre las epidemias no contiene una enumeración de las enfermedades a las que se aplica, pero da una definición general de enfermedad transmisible. Tomando como base el artículo 27 de la misma, el Consejo Federal ha promulgado una Ordenanza sobre las declaraciones, que detalla las enfermedades que deben notificarse. Cuando los médicos, los hospitales y los laboratorios constatan

tales casos, deben comunicarlos al médico cantonal 117/, que transmitirá esa información a la Oficina Federal de Sanidad Pública, la cual puede designar asimismo a unos médicos o laboratorios ("centinelas") que le comuniquen voluntariamente datos importantes para el censo epidemiológico.

578. En Suiza no son frecuentes los casos de tétanos y de poliomielitis, y no se ha señalado ninguno de difteria desde hace diez años. El paludismo aumentó de 1,5 casos por cada 100 000 habitantes en 1980 a 5,1 en 1989, pero ha bajado luego (3,8 casos en 1992). Sólo se dispone de datos relativos al sarampión, las paperas y la rubéola desde la iniciación de la campaña contra estas enfermedades, en 1987. Las cifras ponen de manifiesto una disminución en el caso del sarampión y de la rubéola. En cuanto a las paperas, se llegó a su frecuencia mínima en 1990, pero ha aumentado luego mucho.

Cuadro 25

Número de casos (por cada 100 000 habitantes) de enfermedades transmisibles, entre 1980 y 1992

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Paludismo	1,3	3,1	3,0	2,9	4,8	5,1	4,3	4,7	3,8
Rubéola	--	--	--	98	103	95	124	66	74
Paperas	--	--	--	165	171	79	62	131	213
Sarampión	--	--	--	112	114	40	34	42	56
Hepatitis A	--	9,4	4,6	4,1	9,7	8,5	13	12	--
Hepatitis B	--	10,8	5,9	3,8	4,8	6,4	5,8	6	--

Fuente: Oficina Federal de Estadística.

117/ Véase la Ordenanza sobre la declaración de las enfermedades humanas transmisibles, del 21 de septiembre de 1987.

Cuadro 26

Nuevos casos de las principales enfermedades infecciosas 118/ , en 1992

Fuente: Oficina Federal de Estadística.

579. El principal medio de lucha contra las enfermedades transmisibles es la vacunación. La Ley sobre las epidemias estipula que los cantones deben ofrecer la posibilidad de vacunarse gratuitamente contra las enfermedades transmisibles designadas por el Consejo Federal 120/. Pueden ofrecer asimismo la vacunación gratuita contra otras enfermedades. Han de decidir, además, si esas vacunaciones van a ser facultativas u obligatorias. La nueva Ley sobre el seguro de enfermedad establece que la mayoría de las vacunaciones de niños de corta edad son prestaciones obligatorias del seguro básico. El índice de vacunación es muy alto en Suiza (véase lo antes dicho).

2. SIDA

580. Con 713 casos por cada millón de habitantes, el número acumulado de casos de SIDA registrados en Suiza es uno de los mayores de Europa. Entre 1983 y diciembre de 1995, se notificaron 4 996 casos de SIDA a la Oficina Federal de Sanidad Pública; en 1995 habían muerto ya 3 670 enfermos. El número de enfermos no ha dejado de aumentar, y aunque haya menguado el ritmo de progresión desde 1987, sigue siendo grande. Según las estimaciones, hay de 10 000 a 20 000 seropositivos.

581. Ya en 1987, la Oficina Federal de Sanidad Pública y la Ayuda Suiza contra el SIDA habían formulado una estrategia de lucha contra esta enfermedad, con estos tres objetivos:

- a) prevención de nuevas infecciones,
 - b) atenuación de las consecuencias negativas de las epidemias,
 - c) promoción de la solidaridad.

118/ Casos notificados por los cantones, hasta 1º de febrero de 1993.

119/ Incluidas las toxiinfecciones alimentarias.

120/ En una ordenanza del 22 de diciembre de 1976, el Consejo Federal designó la poliomielitis y la tuberculosis como enfermedades transmisibles.

582. Para alcanzarlos, se tomaron medidas de varios tipos:

- a) difusión de información destinada a toda la población, por medio de la campaña "Stop SIDA";
- b) sensibilización específica de las categorías vulnerables (jóvenes, consumidores de drogas, etc.);
- c) prevención y cuidados personalizados (consultas).

583. El Instituto Universitario de Medicina Social y Preventiva de Lausana evalúa constantemente la campaña "Stop SIDA", y de esa evaluación se desprende que ha tenido una influencia muy positiva en lo que se refiere a los comportamientos de protección: en 1987, solamente el 8 por ciento de las personas de 17 a 30 años utilizaban siempre un preservativo con una pareja ocasional, mientras que en 1994 la proporción era de un 56 por ciento. Pero el aumento de la utilización de preservativos es menos acusado en el caso de las personas de 31 a 45 años. En 1992, el 47 por ciento de las personas de 17 a 45 años se habían sometido ya, por lo menos una vez al año, a una prueba de detección (incluidas las pruebas que se efectúan al dar sangre).

584. Entre los casos de infección por el VIH que notificaron los médicos en 1995 había un 41,2 por ciento de personas infectadas por vía heterosexual, un 21,8 por ciento a causa de inyecciones de droga con jeringas contaminadas y un 28,3 por ciento por vía homosexual o bisexual. En cuanto a la evolución en el tiempo, se observa un aumento progresivo de las personas infectadas por vía heterosexual, una disminución de la proporción de las infectadas por la inyección de drogas por vía intravenosa y una estabilidad de la de personas infectadas a causa de una relación homosexual o bisexual.

585. También en Suiza hay un problema de personas infectadas, en particular los hemofílicos, por transfusiones de sangre contaminada. Según estimaciones del Consejo Federal, el VIH infectó a un centenar de hemofílicos, así como a 80 ó 100 personas que habían sido objeto de una transfusión de sangre 121/.

586. Hasta 1986, a los hemofílicos se las trataba con preparados coagulantes, confeccionados por el Laboratorio Central del Servicio Central de Transfusión de la Cruz Roja Suiza, y con otros procedentes del extranjero, que podían estar contaminados. Desde noviembre de 1985 se procede a una detección sistemática, que se decidió en el verano de ese año. Por otra parte, una Ordenanza del Consejo Federal, del 9 de abril de 1986, obliga a toda persona que utilice sangre, o que recurra a terceros con tal fin, a cerciorarse de que en esa sangre no hay indicio alguno de VIH 122/. Desde 1986 a los hemofílicos suizos se les trata únicamente con preparados coagulantes de virus inactivado. Así pues, hasta

121/ *Schweizerische Medizinische Wochenschrift*, 1995/125, págs. 1663-1672.

122/ Ordenanza que especifica las medidas necesarias para impedir la transmisión por la sangre y los productos sanguíneos de enfermedades infecciosas peligrosas, del 9 de abril de 1986. Se considera que son enfermedades infecciosas peligrosas el SIDA y la hepatitis B.

fines de 1985 los hemofílicos suizos estuvieron expuestos a un riesgo de infección. En 1988, la Asociación Suiza de Hemofílicos presentó al Departamento Federal del Interior una demanda de daños y perjuicios.

587. En un Decreto Federal, del 14 de diciembre de 1990, el Consejo Federal atendió esa demanda. Aun estimando que no había una responsabilidad civil de las autoridades y que no podía imputárseles un comportamiento culpable o una negligencia, el Consejo Federal decidió conceder por su propia voluntad una indemnización única de 50 000 francos suizos a cada persona infectada por sangre contaminada, a su cónyuge infectado, o a la familia si ha fallecido el enfermo 123/. Una modificación del Decreto Federal del 23 de junio de 1995 elevó esa suma a 100 000 francos suizos.

588. Una decena de hemofílicos y de receptores de sangre infectados por el virus del SIDA han presentado una demanda penal contra responsables oficiales, cuya instrucción está en curso.

3. Enfermedades profesionales

589. En 1992 hubo 5 000 casos de enfermedades profesionales, esto es, un 10 por ciento menos que en 1988. Según el artículo 9 de la Ley sobre el seguro de accidentes, son enfermedades profesionales las debidas exclusiva o predominantemente a sustancias nocivas o a ciertos trabajos realizados en el ejercicio de la actividad profesional. El Consejo Federal ha confeccionado una lista de esas sustancias y tareas laborales, y otra de enfermedades debidas al trabajo. Pero otras enfermedades pueden quedar incluidas en esa categoría, si se consigue demostrar que las ha provocado una actividad laboral (artículo 9, 2) de dicha ley). La jurisprudencia estima, además, que el asegurador debe cubrir también el caso de la agravación de una enfermedad preexistente, si la ha producido una sustancia que figure en la lista.

590. Las enfermedades más frecuentes son las del aparato locomotor, seguidas de las enfermedades de la piel, que suponen el 70 por ciento de la totalidad de las enfermedades profesionales. Las enfermedades de las vías respiratorias y la sordera causada por el ruido figuran en tercero y cuarto lugares. Vienen después los cánceres profesionales, sobre todo los debidos al amianto (asbesto). Cabe señalar que Suiza ha ratificado el Convenio sobre el asbesto de la OIT (núm. 162).

591. Procede recordar que la salud en el trabajo es una de las prioridades del programa de acción nacional, concebido por la Fundación Suiza para la Promoción de la Salud.

Cuadro 27

Enfermedades profesionales, según el sexo, y número de casos por cada 10 000 trabajadores de plena dedicación, en 1992

123/ Decreto Federal sobre la concesión de prestaciones financieras a los hemofílicos y a quienes han recibido transfusiones de sangre contaminada por el VIH, y a sus cónyuges infectados, del 14 de diciembre de 1990. El procedimiento aplicable se rige por una Ordenanza del 10 de abril de 1991.

	Hombres	Mujeres
Intoxicaciones crónicas	1,54	0,54
Enfermedades de la piel	4,19	3,33
Pneumoconiosis	0,15	0,02
Cánceres debidos a la actividad laboral	0,12	--
Otras enfermedades profesionales	10,40	5,97
Total	16,40	9,86

Fuente: Servicio de Centralización de las Estadísticas del Seguro de Accidentes (Ley sobre el seguro de accidentes).

I. Servicios de sanidad

1. Organización

592. La sanidad primaria es la columna vertebral del sistema sanitario suizo. A ella se dedican principalmente los médicos de ejercicio libre, que trabajan por su cuenta en el sector privado y a los que corresponde el 95 por ciento de las consultas médicas en régimen exterior. El Estado no interviene para orientar la instalación de la consulta de un médico privado. A esa oferta de los médicos privados se suma la posibilidad de acudir en consulta exterior a hospitales universitarios, en particular a sus policlínicos, al alcance de todos. En cuanto a los hospitales no universitarios, disponen de servicios de urgencia y, a veces, también de tratamiento en ambulatorio, en el cual se admite a los pacientes por indicación de su médico de cabecera. Otra posibilidad es el tratamiento externo de pacientes privados por los médicos jefes y los jefes de clínica de los hospitales, que disponen con tal fin de una consulta propia en el hospital.

593. La mayoría de los hospitales son instituciones de derecho público y reciben fuertes subvenciones de las colectividades públicas. Un centenar de clínicas privadas tienen en total el diez por ciento, más o menos, de las camas disponibles. La asistencia médica muy especializada incumbe a los hospitales universitarios de Zurich, Basilea, Berna, Lausana y Ginebra.

594. Con la salvedad de ciertos seguros de enfermedad que han implantado un sistema de plan de sanidad basado en el modelo norteamericano HMO (Health Maintenance Organization), lo cual limita las posibilidades de elección del médico (menos en el caso de los pediatras y de los ginecólogos), los pacientes pueden escoger libremente a su médico, quiropráctico o policlínico, y consultar ya sea a un médico generalista o bien a un especialista. El acceso a los demás servicios curativos o paramédicos que costean los seguros sociales presupone una prescripción del médico de cabecera. La admisión en un hospital para recibir tratamiento se hace por indicación del mismo. Al amparo de las disposiciones legales mínimas, el paciente puede pedir el reembolso de los gastos de tratamiento en el establecimiento más cercano a su domicilio que esté en condiciones de dispensarle la asistencia médica que exige su enfermedad.

595. Hay también un servicio de asistencia extrahospitalaria (SPITEX), que cubre todos los servicios médicos que permiten la estancia en su domicilio de

las personas que necesitan ser atendidas. Esas prestaciones comprenden los cuidados comunitarios y de enfermería a domicilio y los servicios de ayuda a domicilio y de ayuda familiar, así como los servicios de asistentas y de comidas a domicilio. Esta oferta corre ampliamente a cargo de organismos privados, reconocidos de utilidad pública en muchos casos. Los poderes públicos, principalmente los municipales, refuerzan, no obstante, su participación financiera en dichos servicios.

2. Financiación

596. El seguro de enfermedad es facultativo en Suiza, pero el 99,3 por ciento de la población está asegurada en una caja de enfermedad en lo que se refiere a los gastos médicos y farmacéuticos 124/. El seguro de enfermedad reembolsa en parte los gastos de tratamiento exterior y en hospital, pero no las consultas preventivas o los cuidados a domicilio.

597. Hay tres formas de financiación:

a) tratamientos en hospital, que son objeto de una financiación mixta, por los seguros sociales y las colectividades públicas, con una participación de los pacientes en los gastos de tratamiento;

b) tratamiento exterior, financiado por los seguros sociales con una participación de los asegurados;

c) cuidados comunitarios y ayuda a domicilio, no reembolsados por los seguros sociales.

598. En lo que se refiere a las medidas adoptadas para limitar la subida de los costos sanitarios para las personas de edad, el Parlamento aprobó, en diciembre de 1991 y en octubre de 1992, unas medidas generales, urgentes y limitadas en el tiempo hasta la entrada en vigor de la nueva Ley sobre el seguro de enfermedad, destinadas a luchar contra la subida de las tarifas y de los precios de las prestaciones y a fijar un tope, por cantones, al monto de las cotizaciones. Ha concedido, además, fondos suplementarios a los cantones que asignan ya subvenciones, con miras a una reducción individual de las cotizaciones de las personas de condición económica modesta.

599. Por otra parte, en el caso de las personas de edad se tienen en cuenta sus gastos relacionados con el riesgo de enfermedad para la determinación de las prestaciones complementarias. Como queda dicho en el capítulo relativo al artículo 9, se trata de las prestaciones de necesidad ligadas a la situación económica de los asegurados. La finalidad de las prestaciones complementarias es cubrir debidamente, con los demás ingresos, las necesidades vitales, asignando a las personas económicamente débiles un mínimo de ingresos, que sólo ofrecen, sin embargo, la posibilidad de tener un nivel de vida modesto. En el caso de las personas que viven solas, por ejemplo, ascienden a 16 660 francos suizos (al 1º de enero de 1995). Pero el límite de esos ingresos es alto para el

124/ En virtud de la nueva Ley sobre el seguro de enfermedad, del 18 de marzo de 1994, el seguro de enfermedad es obligatorio.

reembolso de ciertos gastos, verbigracia los de enfermedad o las cotizaciones del seguro de enfermedad.

3. Distribución y grado de utilización

600. En 1991, el número de médicos en el plano nacional era de 156,9 por cada 100 000 habitantes. Destacan el cantón de Basilea-Ciudad con 279,5, seguido del de Ginebra, con 243,6. Como uno y otro cantones están muy urbanizados, esto pone también de manifiesto la diferencia entre las ciudades y el campo. Donde hay menos médicos es en los cantones de Appenzell Rhodes Interior (71,9) y Schwyz (85,7).

601. La densidad de médicos dentistas es de 47,3 para todo el país. Hay las mismas diferencias entre los cantones urbanos (79,1 en Basilea-Ciudad y 62,4 en Ginebra) y los rurales (11,4 en Appenzell Rhodes Interior).

602. El número de camas de hospital es de 616,4 por cada 100 000 habitantes en los generales y de 171 en los psiquiátricos. La densidad varía según los cantones: en el caso de los hospitales generales figura en cabeza el cantón de los Grisones (1 244,3), seguido del de Basilea-Ciudad (948,1), y los últimos son los cantones de Schwyz (395,8) y de Thurgovia (382).

Cuadro 28

Establecimientos sanitarios (salvo los hospitales): número de camas en 1991 (por cada 100 000 habitantes)

Tipo de establecimiento	Densidad
Residencias de ancianos (sin asistencia médica)	28
Sanatorios (asistencia médica importante)	137
Sanatorios (asistencia médica ligera)	123
Establecimientos medicosociales (asistencia médica nula, ligera o importante)	118
Establecimientos medicosociales (otras dependencias)	673
Instituciones para inválidos	424
Establecimientos de convalecencia y balneario	61
Establecimientos para toxicómanos y alcohólicos	108
Establecimientos de tratamiento psicosocial	23
Total	1 694

Fuente: Oficina Federal de Estadística.

603. Según un estudio, la utilización de los servicios de sanidad es independiente de los ingresos. En cambio, la cobertura de los seguros intensifica el grado de utilización. Hay asimismo una correlación positiva entre la densidad y el grado de utilización, a la vez que una correlación negativa entre el grado de utilización por habitante y el tamaño de la familia y el nivel de instrucción.

604. Los médicos dispensan al año unos 75 millones de consultas. Por consiguiente, cada habitante va al médico 11 veces, como promedio.

Cuadro 29

Prestaciones médicas según el sexo y la edad
(porcentajes de las distintas categorías) 125/

Prestaciones	Mujeres			Hombres			Total
	15-39	40-69	70 +	15-39	40-69	70 +	
Vigilancia de la tensión arterial	73,0	79,6	85,3	57,6	74,5	84,4	72,8
Medición de la tasa de colesterol	19,9	40,5	45,1	17,6	44,2	45,0	31,8
Detección del cáncer	73,0	62,5	30,4	--	22,6	33,6	--
Consulta a un médico	83,4	81,1	86,9	68,0	70,4	82,1	76,9
Consulta a un dentista	76,3	72,7	52,3	68,4	67,8	52,6	70,5
Fisioterapia	9,1	15,2	13,8	9,8	9,3	(7,4)	11,0
Estancias en el hospital de 1 a 14 días	12,3	8,5	10,0	6,9	8,2	12,0	9,2
Estancias en el hospital de 15 ó más días	1,4	2,3	6,9	1,0	2,7	6,1	2,3

Fuente: Oficina Federal de Estadística.

J. Medidas de lucha contra el alcoholismo,
el tabaquismo y la toxicomanía

605. En Suiza, las medidas destinadas a promover la salud corren esencialmente a cargo de organizaciones privadas especializadas. que reciben a menudo subvenciones de la Confederación y de los cantones. Procede señalar, sin embargo, la creación de una Sección de Prevención y Promoción de la Salud en la Oficina Federal de Sanidad Pública, así como, en 1989, de la Fundación Suiza para la Promoción de la Salud.

1. Alcoholismo

606. En su artículo 32 bis, la Constitución confiere a la Confederación la facultad de legislar sobre la fabricación, la importación, la venta y la imposición fiscal de bebidas destiladas. La finalidad principal de esa disposición, adoptada en 1885, y totalmente modificada en 1930, es disminuir el consumo de alcohol. La Ley sobre las bebidas destiladas, del 21 de junio de 1932, instituye el monopolio de la Confederación en materia de fabricación y de importación de los alcoholes obtenidos por destilación. Un artículo de la Constitución prohíbe también la fabricación, la importación y la venta de ajenjo (artículo 32 ter). Se ha englobado la legislación sobre el ajenjo en la nueva Ley sobre los productos alimenticios. Por último, el artículo 32 quater de la Constitución autoriza a los cantones a reglamentar el comercio de bebidas alcohólicas. Están actualmente en revisión las disposiciones constitucionales referentes al alcohol, así como la Ley Federal sobre el alcohol.

125/ En los 12 meses anteriores a la encuesta.

607. En todos los cantones se exige una autorización para todo establecimiento en el cual se sirva alcohol, así como para comerciar con bebidas alcohólicas. En seis de 26 cantones se ha adoptado una ordenanza que obliga a los establecimientos de bebidas a proponer a su clientela una gama de bebidas sin alcohol a un precio inferior al de la misma cantidad de la bebida alcohólica más barata. Análogamente, 11 cantones han adoptado un reglamento que exige de los establecimientos de bebidas que ofrezcan una gama de bebidas sin alcohol a un precio que no rebase el de las bebidas alcohólicas más baratas.

608. La publicidad televisada del alcohol y del tabaco está prohibida. Estas disposiciones figuran ahora en el artículo 18 de la Ley Federal sobre la radio y la televisión, del 21 de junio de 1991. En cuanto a la publicidad por las ondas de las radios locales, se rige por la Ordenanza sobre los ensayos locales de radiodifusión. El pueblo rechazó en 1993 una iniciativa encaminada a prohibir toda publicidad para el alcohol o el tabaco 126/. Los únicos que pueden hacer publicidad de bebidas destiladas (en los cines, por ejemplo) son sus productores. La Ordenanza sobre los productos alimenticios prohíbe la publicidad para el alcohol y el tabaco destinada a los jóvenes.

609. El consumo medio de alcohol venía siendo de 11 litros por persona al año, pero desde comienzos del decenio de 1990 ha menguado ligeramente, y en 1994 era de 9,7 litros. Los estudios realizados indican que entre 1975 y 1987 la frecuencia de consumo y las cantidades consumidas disminuyeron. Hay, en cambio, un mayor número de personas que beben moderadamente (mujeres, jóvenes). Según la encuesta suiza sobre la salud de 1992-1993, el 10,5 por ciento de los hombres y el 7 por ciento de las mujeres tienen un consumo de alcohol preocupante. Se cifra el número de alcohólicos en 140 000 al año, y el número de muertes relacionadas con el alcohol entre 2 500 y 3 500.

2. Tabaquismo

610. Además de las normas que rigen la publicidad ya citadas al hablar de la lucha contra el alcoholismo, se han tomado otras medidas. Así por ejemplo, los paquetes de productos de tabaco deben llevar el siguiente aviso: "Advertencia de la Oficina Federal de Sanidad Pública: el humo del tabaco puede poner en peligro su salud" y, a partir de julio de 1998, deberán llevar en Suiza un texto de advertencia similar a los vigentes en la Unión Europea, en virtud de los artículos 10 a 12 de la Ordenanza sobre el tabaco y los productos de tabaco, del 1º de marzo de 1995. Por otra parte, el Consejo Federal adoptó, el 16 de agosto de 1995, un programa global de prevención del tabaquismo, cuyos tres campos de acción principales son la prevención primaria, el tabaquismo pasivo y la prestación de apoyo a la desintoxicación del tabaco. Este programa, dotado con 2,5 millones de francos suizos al año, durará hasta 1999.

611. Procede señalar que tiene ahora menos prestigio el hecho de fumar y que se aceptan mejor las campañas de prevención. Se han creado progresivamente en los lugares públicos (hospitales, administración pública) zonas para no fumadores. En colaboración con la Oficina Federal de Sanidad Pública, la Federación de Médicos Suizos emprendió en 1990 una campaña nacional, titulada "Vivir sin tabaco: los médicos se movilizan", con la finalidad de hacer ver a los médicos

126/ Votación popular del 28 de noviembre de 1993.

la importancia de su intervención en la desintoxicación del tabaquismo y el asesoramiento de los fumadores que deseen dejar de fumar. Prosigue la campaña, ya que tuvo un eco muy positivo, y en apoyo de ella se ha establecido un programa de formación de los médicos. En 1992 se emprendió igualmente una campaña nacional de prevención del tabaquismo, con el lema de "Nuevo placer sin tabaco", con miras a disuadir a los jóvenes de empezar a fumar e incitar a las mujeres a dejar de fumar. Desde 1993, esa campaña se centra exclusivamente en los jóvenes.

3. Toxicomanía

612. La política suiza en relación con la droga se basa en estos cuatro elementos:

- a) la prevención, para impedir la aparición de nuevos consumidores;
- b) la reducción de los riesgos y la ayuda a la supervivencia, destinada a las personas en fase de toxicomanía activa;
- c) la terapia de los toxicómanos en tres vertientes: médica, psicológica y social;
- d) La represión de la producción, del comercio y del consumo ilícito de las sustancias sometidas a la ley, complementada con un control riguroso de la utilización de los estupefacientes, con objeto de impedir su uso abusivo.

613. En febrero de 1991, el Consejo Federal decidió acentuar su intervención en la prevención de la toxicomanía, así como en el tratamiento y la reinserción de los toxicómanos mediante la adopción de "una serie de medidas encaminadas a reducir los problemas derivados de la droga". El Instituto Universitario de Medicina Social y Preventiva de Lausana ha de evaluar periódicamente esa política.

614. Con arreglo a las investigaciones científicas sobre la reducción de los riesgos, la asistencia y el tratamiento, el Consejo Federal emprendió un programa de prescripción médica de estupefacientes en forma de heroína y de metadona por vía intravenosa, destinado inicialmente a 700 personas a lo largo de tres años. El 3 de octubre de 1994, el Consejo Federal decidió la extensión de esos ensayos a 1 000 toxicómanos. La aplicación de ese programa ha puesto de manifiesto una estabilización de la salud física y mental de ciertos pacientes.

615. Cabe señalar que el programa no descarta en modo alguno las medidas clásicas en materia de terapia. El 3 de octubre de 1994, el Consejo Federal decidió igualmente reforzar la oferta de tratamientos en régimen interno, para fomentar la abstinencia. Las autoridades federales se proponen suscitar un aumento del 25 por ciento en cinco años de desintoxicación y terapia.

Cuadro 30

Diferentes tipos de consumo de drogas, según el sexo,
la edad y el nivel de instrucción (porcentajes de las
categorías respectivas, en 1992-1993)

	Mujeres	Hombres	Grupos de edad			Nivel de instrucción			Total
			15-39	40-69	70 +	1	2	3	
Tabaco									
Fumadores	24,1	36,5	35,6	28,8	12,6	27,8	31,9	28,8	30,1
No han fumado nunca	59,8	37,6	50,5	45,4	58,6	56,7	46,7	44,5	49,1
Llevan dos años sin fumar	13,8	22,7	10,5	23,6	27,2	12,8	18,7	23,9	18,1
Alcohol									
3 ó más veces al día	0,4	2,2	0,7	1,7	1,4	1,4	1,4	0,9	1,3
1 vez al día	8,4	18,6	7,8	17,1	20,7	6,22	5,7	17,5	13,3
Varias veces por semana	6,6	14,6	11,4	10,7	5,5	11,1	13,0	15,6	10,5
1 ó 2 veces por semana	25,6	28,8	32,4	25,1	13,6	21,8	28,7	31,1	27,1
Menos a menudo	34,0	17,1	27,4	24,1	26,9	28,4	26,9	20,6	25,9
Nunca	22,3	9,4	16,8	13,4	23,1	25,1	13,5	8,4	16,1
Tranquilizantes ³									
Todos los días	3,4	1,9	1,2	3,3	5,9	3,5	2,6	1,7	2,7
Varias veces	1,0	0,6	0,5	0,9	(1,5)	1,1	0,7	(0,6)	0,8
Una vez, más o menos	0,8	0,6	0,4	0,6	1,8	0,9	0,6	(0,5)	0,7
Somníferos ⁴									
Todos los días	4,0	1,7	(0,3)	2,8	13,8	4,7	2,6	1,6	2,9
Varias veces al día	1,3	0,8	(0,2)	1,3	3,3	1,2	1,0	1,1	1,1
Una vez más o menos	1,4	0,6	(0,3)	1,2	32,0	1,2	1,0	0,9	1,0
Hachís ³									
Consumo actual	2,6	6,2	--	--	--	5,2	4,3	3,4	4,4
Lo han consumido por lo menos una vez	11,1	21,5	--	--	--	14,0	16,6	19,7	16,3
Drogas duras ⁴									
Consumo actual	(0,6)	0,7	--	--	--	(0,8)	(0,6)	(0,5)	0,6
Las han consumido por lo menos una vez	2,6	5,7	--	--	--	3,8	4,0	5,6	4,2

Fuente: Oficina Federal de Estadística. Encuesta suiza sobre la salud.

¹ Las cifras entre paréntesis no son estadísticamente seguras.

² Nivel de instrucción alcanzado más alto:

- 1: escolaridad obligatoria
- 2: segundo grado de segundo ciclo
- 3: tercer grado.

³ En los siete días anteriores a la encuesta.

⁴ Heroína, "crack", anfetaminas, metadona y cocaína.

XIII. ARTÍCULO 13: DERECHO A LA EDUCACIÓN

A. Principales instrumentos aplicables

616. Los principales instrumentos aplicables son los siguientes:

a) Escolaridad obligatoria:

Constitución Federal (artículo 27)

b) Enseñanza secundaria de segundo ciclo (título de bachiller):

Ordenanza administrativa sobre el reconocimiento de los títulos de bachiller, del 22 de mayo de 1968 (en vigor hasta el 1º de agosto de 1995)

Convención administrativa entre el Consejo Federal suizo y la Conferencia Suiza de Directores Cantonales de Instrucción Pública sobre el reconocimiento de títulos de bachiller, del 16 enero/15 de febrero de 1995

Ordenanza del Consejo Federal / Reglamento de la CDIP sobre el reconocimiento de los títulos de bachiller, del 16 enero/15 de febrero de 1995

c) Formación profesional:

Constitución Federal (artículo 34 ter)

Ley federal sobre la formación profesional, del 19 de abril de 1978

Ley federal sobre las escuelas superiores especializadas, del 6 de octubre de 1995

Ordenanza sobre la organización de las condiciones de admisión, el paso de un año de estudios a otro y el examen final de la escuela profesional superior, del 8 de febrero de 1983

Ordenanza sobre las condiciones mínimas de reconocimiento de las escuelas técnicas superiores, del 8 de octubre de 1980

d) Universidades:

Ley Federal sobre la ayuda a las universidades, del 22 de marzo de 1991

Decreto Federal sobre las medidas especiales, encaminadas a fomentar el relevo universitario de 1992 a 1995, del 30 de enero de 1992

Acuerdo intercantonal sobre la participación en la financiación de las universidades entre 1993 y 1998, adoptado por la Conferencia

Suiza de Directores Cantonales de Instrucción Pública y la
Conferencia Suiza de Directores Cantonales de Hacienda

e) Becas:

Ley Federal sobre la concesión de subvenciones para sufragar los gastos de los cantones relacionados con las becas, del 19 de marzo de 1965

Ley Federal sobre la concesión de becas a estudiantes y artistas extranjeros en Suiza, del 19 de junio de 1987

B. Consideraciones generales

617. Aunque la Constitución consagra el carácter obligatorio de la enseñanza primaria (artículo 27, 2), no menciona el derecho general a la educación. En 1973 se rechazó en votación popular un proyecto destinado a incluir en la Constitución el derecho a una formación que corresponda a las aptitudes de cada uno 127/. Ese derecho debería entrañar la prohibición de toda discriminación. La obligación del Estado de conceder una ayuda financiera a las personas intelectualmente dotadas pero sin recursos, el derecho de los minusválidos a una formación adecuada y la obligación de desarrollar la enseñanza. Al haber sido rechazado ese proyecto en dicha votación, el Tribunal Federal se niega a reconocer un derecho formal a la educación 128/. El Consejo Federal, órgano de recurso, ha reconocido, sin embargo, a la enseñanza ordinaria, garantizada por el artículo 27 de la Constitución, la condición de derecho social constitucional 129/.

618. En Suiza, la enseñanza tiene carácter federal, por lo que el sistema de educación es un verdadero mosaico, compuesto de 26 sistemas cantonales autónomos. Un sistema federal semejante engendra necesariamente dos tipos de problemas: el reparto de las atribuciones y la coordinación entre los agentes.

619. En lo que se refiere al reparto de las atribuciones, el artículo 2 de la Constitución dispone que los cantones son soberanos en la medida en que su soberanía no venga limitada por la Constitución. Ahora bien, en materia de educación, la Constitución sólo otorga una competencia restringida a la Confederación. Por consiguiente, los cantones son fundamentalmente soberanos en materia escolar, sobre todo en el nivel de la escolaridad obligatoria, y determinan su organización escolar, que reglamentan por medio de leyes escolares, las cuales varían mucho de un cantón a otro. La Constitución les impone la obligación de dispensar enseñanza primaria, que debe ser suficiente, obligatoria y gratuita (artículo 27, 2) de la Constitución) y laica

127/ Para modificar la Constitución se requiere una doble mayoría, de los cantones y de la población. El proyecto fue aprobado por una corta mayoría de la población, pero lo rechazó la mayoría de los cantones. (Votación popular del 4 de marzo de 1973).

128/ ATF, 103, Ia, 398; ATF, 114, Ia, 216.

129/ JAAC, 1976 (40), núm. 137.

(artículo 27, 3) de la Constitución). Las más de las veces, los cantones encomiendan a los municipios la creación y el mantenimiento de ciertos tipos de centros docentes, en particular los jardines de la infancia y la escuela obligatoria. Cuando incumbe la competencia legislativa a la Confederación, ésta suele encargar la ejecución de la legislación a los cantones, que gozan además de un derecho de consulta.

620. Esencialmente, la competencia de la Confederación consiste en lo siguiente:

- a) la Confederación vela por la organización de una "instrucción primaria suficiente", que es obligatoria y gratuita y que depende de la autoridad civil de los cantones;
- b) la Confederación rige la formación profesional en la industria, la artesanía, el comercio, la agricultura y la economía doméstica;
- c) la Confederación reglamenta el acceso a los estudios de medicina y de farmacia, así como a las escuelas politécnicas federales, con lo que reconoce, por medio de una ordenanza, los títulos de bachiller;
- d) la Confederación facilita subvenciones a los cantones para la concesión de becas y subvenciona las universidades cantonales.

621. Procede señalar asimismo que no hay en Suiza una institución comparable a un "ministerio de educación". Ni la Confederación ni los cantones disponen de una estructura administrativa única que rija todo el sistema escolar. En el seno de la Confederación, existe un reparto de las tareas entre la Oficina Federal de Educación y Ciencia (OPES), que depende del Departamento Federal del Interior y que se ocupa de todo lo relacionado con la investigación, la política universitaria, las becas y la cooperación internacional, y la Oficina Federal de Industria, Artes y Oficios y Trabajo (OFIAMT), que depende del Departamento Federal de Economía Política, y que está encargada de la formación profesional. Esta división de tareas se da también a veces en el plano cantonal, pero en la mayoría de los casos la formación profesional depende del Departamento de Instrucción Pública.

622. La coordinación entre los diferentes cantones, así como entre ellos y la Confederación, se concreta principalmente en la creación de instituciones. La más antigua de ellas es la Conferencia Suiza de Directores Cantonales de Instrucción Pública, fundada en 1897. Su función ha estado limitada largo tiempo, a causa de la separación entre sistemas cantonales. Solamente después de la segunda guerra mundial, y a raíz de la mayor movilidad de las personas, se ha reforzado sensiblemente esa coordinación. Entre 1965 y 1970, se reestructuró la CDIP y se crearon cuatro conferencias regionales 130/. Han surgido otras instituciones como, por ejemplo, el Centro Suizo de Documentación en materia de Enseñanza y Educación (1962), el Consejo Suizo de Ciencias (1965), la Conferencia Universitaria Suiza (1968) y la Oficina Federal de Educación y

130/ Las cuatro regiones de la CDIP son la Suiza romanda y el Tesino, la Suiza del Noroeste, la Suiza central y la Suiza Oriental.

Ciencia (1969). Se han creado igualmente varios institutos de investigación o de formación en los planos federal e intercantonal 131/.

623. Más allá del marco institucional, la coordinación intercantonal ha progresado mucho gracias a la adopción, en 1970, de un Concordato Intercantonal "para el desarrollo de la escuela y la armonización de las legislaciones cantonales" (artículo primero). Hasta la fecha, han dado su adhesión al Concordato 25 de los 26 cantones.

624. Los cantones concordatarios se han comprometido a coordinar su legislación escolar en la forma siguiente:

- a) edad de entrada en la escuela obligatoria: seis años cumplidos el 30 de junio; posibilidad de adelantar o retrasar la fecha límite en cuatro meses;
- b) escolaridad obligatoria: nueve años por lo menos, a razón de 38 semana de escuela al año, como mínimo;
- c) duración de la escolaridad hasta el examen de bachillerato: doce años como mínimo y trece como máximo;
- d) comienzo del año escolar: entre mediados de agosto y mediados de octubre.

625. La aplicación de esos principios ha tropezado con ciertos problemas, en particular en lo tocante al comienzo del año escolar, y la adaptación ha llevado más de 15 años, pero se han alcanzado ya los cuatro objetivos 132/.

C. Enseñanza preescolar

626. La organización y la financiación de la educación preescolar (escuela de párvulos) incumbe a los cantones y/o a los municipios. La escuela de párvulos es facultativa y gratuita, y va destinada a los niños de tres a siete años, según los cantones. En la Suiza alemana, la educación preescolar es formalmente lúdica, mientras que en la Suiza romanda y en el Tesino se hace también hincapié en la preparación para la escuela. El cometido social de la escuela de párvulos se reconoce cada vez más, en particular para una integración temprana de los niños de origen extranjero.

131/ Centro Suizo para el Perfeccionamiento de los Profesores de Enseñanza Secundaria, de Lucerna (1969), Instituto Romando de Investigación y Documentación Pedagógicas (1969), Centro Suizo de Coordinación para las Investigaciones en materia de Educación, de Aarau (1971), Instituto Suizo de Pedagogía para la Formación Profesional (1972), Secretaría Suiza de Pedagogía Curativa, de Lucerna, Zentralschweizerischer Beratungsdienst für Schulfragen, de Lucerna (Servicio de Investigación y Documentación de Suiza Central, 1974).

132/ El cantón del Tesino no se ha adherido, porque su sistema escolar es de menos de 38 semanas al año, y la edad de entrada en la escuela obligatoria es inferior a los seis años.

627. En el primer año de la escuela de párvulos están los dos tercios de los niños de la edad correspondiente, y en el segundo la casi totalidad de una categoría de edad. Así pues, actualmente sólo ingresa en la escuela primaria un 2 por ciento de niños que no han ido a una escuela de párvulos antes, y la frecuentación preescolar media es de 1,8 años, por término medio.

D. Enseñanza obligatoria (primaria y secundaria de primer ciclo)

628. Los responsables de la escolaridad obligatoria son los cantones, encargados, en colaboración con los municipios, de la organización y la financiación de la enseñanza primaria y de la secundaria de primer ciclo. La enseñanza obligatoria es gratuita y dura por término medio nueve años, de los seis a los 15 años de edad. En dos cantones (Appenzell Rhodes Interior y Exterior), la duración de la escolaridad no es sino de ocho años actualmente, pero el 90 por ciento casi de los alumnos optan ellos mismos por un noveno año, por lo que se puede decir que la duración de la escolarización obligatoria es de nueve años. La tasa de escolarización durante la escolaridad obligatoria es casi de un 100 por cien, como lo indica el cuadro 31.

Cuadro 31

Tasas de escolarización según la edad, en 1980/1981, 1985/1986 y 1991/1992 (porcentajes) Escolaridad obligatoria

Edad Nacido en	4 1977	5 1976	6 1975	7 1974	8 1973	9 1972	10 1971	11 1970	12 1969	13 1968	14 1967	15 1966
Total												
1980	16,2	62,6	93,9	98,2	98,0	98,4	98,3	98,4	98,4	98,3	97,9	95,8
1985	15,0	65,1	97,0	98,8	98,4	98,3	98,4	98,5	98,4	98,3	98,8	96,0
1991	26,5	77,7	99,5	100	99,8	99,9	99,5	99,4	99,6	98,8	98,2	96,4
Niños												
1980	15,9	62,2	94,3	97,9	97,9	98,2	98,3	98,1	98,3	98,4	97,9	96,5
1985	15,1	64,9	97,3	99,0	98,2	98,2	98,3	98,5	98,1	98,3	98,6	96,8
1991	26,2	77,6	99,6	100	100	100	99,7	99,7	100	98,9	98,3	97,0
Niñas												
1980	16,5	62,8	93,7	98,2	98,1	98,4	98,2	98,8	98,5	98,2	97,9	95,2
1985	14,9	65,4	97,1	98,6	98,5	98,4	96,0	98,5	98,7	98,4	99,0	95,2
1991	26,9	77,7	99,3	100	99,6	99,7	99,3	99,1	99,2	98,8	98,1	95,9

Fuente: Oficina Federal de Estadística.

1. Enseñanza primaria

629. En su artículo 27, la Constitución encarga a los cantones que organicen la instrucción primaria, que ha de ser suficiente, y depender exclusivamente de la autoridad civil, así como obligatoria y, en las escuelas públicas, gratuita.

630. La enseñanza primaria es obligatoria, y todos los niños, independientemente de su nacionalidad, de su origen o de su sexo, deben recibir enseñanza primaria en la escuela de su municipio de residencia.

631. La enseñanza primaria debe ser gratuita para los niños que van a la escuela pública. Por consiguiente, los municipios tienen la obligación de crear escuelas a las que puedan acudir los niños domiciliados en su territorio. Este principio implica cierta proximidad de la escuela. Así pues, el escolar que ha de recorrer un camino demasiado largo para ir a la escuela del municipio donde reside tiene derecho a acudir gratuitamente a la escuela de un municipio vecino, si el recorrido es sensiblemente más corto 133/. El Consejo Federal ha estimado asimismo que el "principio de la gratuitad exige que el municipio corra con los gastos de un servicio de autobús, en la medida en que se destine el mismo al transporte de unos escolares que, sin él, tendrían que recorrer un camino demasiado largo" 134/. En cambio, la doctrina y la jurisprudencia consideran que el material y los suministros escolares no deben entregarse gratuitamente. No obstante, en la práctica la mayoría de las legislaciones cantonales han extendido el principio de la gratuitad al material escolar.

632. En las escuelas públicas la educación debe ser, además, laica. El principio de la neutralidad confesional de los centros docentes, garantizado por el artículo 27, 3) de la Constitución Federal rige para todos los centros docentes públicos en todos los grados de la enseñanza 135/.

633. La organización de la enseñanza primaria varía según los cantones. En la mayoría de ellos, el grado primario dura seis años y empieza entre los cinco y los siete años de edad. En cuatro cantones, su duración es de cinco años y en uno (Vaud) de cuatro solamente.

634. La escuela primaria está estructurada de un modo relativamente uniforme en todos los cantones. En principio, sólo debe haber un maestro para cada año de estudios. Pero hay algunas excepciones, que autorizan la presencia de dos. No es, en cambio, infrecuente que intervengan profesores especializados para ciertas disciplinas (actividades manuales, gimnasia, segunda lengua). Normalmente, cada clase corresponde a un solo año de estudios. En las regiones poco pobladas hay, sin embargo, también clases polivalentes, con alumnos de años de estudio distintos. En ciertos cantones se están efectuando experimentos de supresión de diferentes clases, para lograr una evolución adaptada al ritmo de cada niño. En el año escolar 1992/1993, el promedio de alumnos en las clases de la escuela primaria era de 19,4.

635. La duración semanal oscila entre 20 lecciones (primero y segundo año de la primaria) y de 34 a 36 (quinto y sexto). El plan de estudios habitual comprende prioritariamente los "elementos instrumentales" de la cultura (lectura, escritura, matemáticas), el conocimiento del medio ambiente (ciencias naturales, historia, geografía), las ramas artísticas (canto, música, dibujo) y la educación física. Se ha implantado la enseñanza de una segunda lengua nacional (el alemán en la Suiza romanda, y el francés, con algunas excepciones, en la alemánica y la italiana) a partir del cuarto o el quinto año de la primaria.

133/ JAAC, 1980 (44), núm. 19.

134/ JAAC, 1980 (25), núm. 10.

135/ ATF, 3, 706; JAAC, 1948-50 (19/20), núm. 67; ATF, 107, Ia, 261 y sigs.; JAAC, 1983 (47), núm. 32.

636. La enseñanza se dispensa por la mañana y por la tarde. Según los cantones, los alumnos tienen libre el sábado, todo el día o por la tarde, así como otra media jornada durante la semana, o bien el sábado por la tarde y otro día entero. El año escolar dura, según los cantones, de 36,5 a 40 semanas. El calendario escolar comprende las vacaciones de febrero, o marzo, de Pascua, de verano, de otoño y de Navidades. El período más largo de vacaciones es en verano: de cinco a nueve semanas.

2. Enseñanza secundaria de primer ciclo

637. La organización de la enseñanza secundaria incumbe también a los cantones, y aquí es donde se da una mayor diversidad cantonal. La enseñanza secundaria apunta a dispensar una formación general básica y a preparar para el aprendizaje o los estudios. Paralelamente, desempeña una función de selección y orientación.

638. La duración de la enseñanza del primer ciclo del segundo grado depende de la de la enseñanza primaria. Actualmente, es de tres años en la mayoría de los cantones, y de cuatro o de cinco en otros. En casi todos (menos en el Tesino, en Ginebra y, en parte, en el Valais), se divide en cuatro ramas, por lo que es bastante selectiva. Se distingue entre las secciones elementales y las superiores. Aquéllas preparan para una formación profesional simple, y en ellas figura el tercio, más o menos, de los alumnos de la misma categoría de edad, con una proporción mayor de chicos que de chicas. Las secciones superiores comprenden a los dos tercios de los alumnos de la misma categoría de edad, y se subdividen en las secciones preparatorias del segundo ciclo y las medianas (secciones generales, que preparan para una formación profesional más rigurosa). El Tesino, Ginebra y, en parte, el Valais han optado por una escuela única de secciones mixtas (ciclos de orientación), y en varios cantones, aun sin crear centros polivalentes propiamente dichos, hay ciertas características de ese tipo, como la permeabilidad entre secciones, la existencia de cursos facultativos o por niveles, o bien la enseñanza en común de ciertas disciplinas, para alumnos de secciones diferentes. Se propende a esta forma de organización en régimen de cooperación, gracias a la cual se evita que los alumnos tomen decisiones apresuradas y relativamente irreversibles.

639. En todas las secciones se enseñan la lengua materna, las matemáticas, una segunda lengua nacional, las ciencias naturales, la geografía, la historia, la educación cívica, la educación artística y la educación física. En las secciones elementales se hace además hincapié en los trabajos manuales; en las otras puede aprenderse, por ejemplo, una tercera lengua, la contabilidad, la mecanografía, el dibujo técnico o, en las clases preparatorias para el segundo ciclo, el latín y el griego.

640. La orientación escolar está bien desarrollada. En principio, cada establecimiento dispone de los servicios de un consejero de orientación, que procede a consultas individuales. Unos cursillos preprofesionales, de una semana más o menos de duración, permiten asimismo a los adolescentes familiarizarse con la realidad de diferentes profesiones.

641. Entre el final de la escolaridad obligatoria y el segundo ciclo del segundo grado, un número cada vez mayor de adolescentes intercalan un décimo año, de "transición". Este año suplementario, facultativo, permite a los todavía

indecisos completar y perfeccionar la instrucción recibida y prepararse para la elección de una vía de formación.

E. Enseñanza secundaria de segundo ciclo

642. Al término de la escolaridad obligatoria, casi el 90 por ciento de los alumnos de una categoría de edad siguen recibiendo enseñanza, como lo indica el cuadro 32.

Cuadro 32

Tasas de escolarización según la edad, en 1980/1981, 1984/1985 y 1990/1991 (porcentajes); Escolaridad postobligatoria

Edad Nacido en	16 1965	17 1964	18 1963	19 1962	20 1961	21 1960	22 1959	23 1958	24 1957	25 1956
Total										
1980	82,7	78,8	70,0	50,3	27,8	18,0	14,8	13,0	11,3	8,7
1985	87,7	84,7	76,2	54,5	30,4	20,3	16,6	14,6	12,7	10,2
1991	89,9	86,8	78,5	56,0	32,7	23,4	19,9	17,9	15,7	13,4
Hombres										
1980	89,6	87,6	80,1	60,2	31,3	20,9	19,5	18,4	16,3	12,7
1985	92,8	91,2	84,8	64,8	34,0	22,3	20,2	19,2	17,4	14,3
1991	92,6	90,3	84,5	63,8	36,0	25,2	24,0	22,6	20,9	18,3
Mujeres										
1980	75,4	69,8	59,4	40,0	24,1	15,1	10,1	7,5	6,2	4,8
1985	82,3	78,0	67,0	43,9	26,5	18,3	12,9	9,9	7,9	6,2
1991	87,0	83,0	72,1	47,9	29,3	21,6	15,8	13,1	10,6	8,6

Fuente: Oficina Federal de Estadística.

643. La enseñanza secundaria de segundo ciclo comprende dos tipos de formación: la general y la profesional. Una de las particularidades del sistema de educación suizo es la gran importancia de la formación profesional, puesto que, al término de la escolaridad obligatoria, siete adolescentes de cada diez optan por ella. Solamente una minoría de alumnos continúa su educación general en un centro docente de preparación para el bachillerato, que abre el acceso a la Universidad. Se observa, no obstante, una evolución desde fines del decenio de 1980, en el sentido de una disminución constante de la proporción de alumnos que escogen la formación profesional, en beneficio de los centros docentes de educación general.

1. Formación general

a) Centros de educación general

644. Se trata de centros docentes del segundo ciclo de la enseñanza secundaria, que dispensan una formación general, exigen mucho y tienen prácticamente el monopolio del acceso a la Universidad. Esto reviste gran importancia ya que, si bien existen tales centros en todos los cantones, no en todos ellos hay

universidades. Es, pues, indispensable que los cantones sin universidad puedan valerse de unas normas nacionales que garanticen las condiciones de acceso a la enseñanza superior. Una disposición legal federal -la Ordenanza sobre el reconocimiento de los títulos de bachiller (ORM)- ha contribuido poderosamente a esa coordinación. Si bien sólo se refería inicialmente al acceso a los institutos politécnicos y a los estudios de medicina, *de facto* ha acabado teniendo un alcance general.

645. En la ORM, en vigor hasta el 1º de agosto de 1995, había cinco tipos de bachillerato:

Tipo A: orientación de lenguas antiguas

Tipo B: orientación de lenguas modernas y latín

Tipo C: orientación de matemáticas y ciencias naturales

Tipo D: orientación de lenguas modernas

Tipo E: orientación de ciencias económicas.

646. Además de estos tipos de bachillerato, reconocidos en el plano federal y que abren el acceso a todas las modalidades de enseñanza universitaria, existen otros, reconocidos únicamente en el plano cantonal y que no permiten ingresar en todas las universidades (bachillerato artístico, bachillerato sociopedagógico).

647. La formación del segundo ciclo de la enseñanza secundaria varía según los cantones, pero su duración debe ser de cuatro años como mínimo. En principio, esta formación empieza al final de la escolaridad obligatoria. Los programas de bachillerato que figuran en un anexo de la ORM no son sino recomendaciones, pero en realidad las disciplinas obligatorias están rigurosamente reglamentadas. Hay tres disciplinas básicas (lengua materna, segunda lengua nacional, matemáticas), seis disciplinas obligatorias (historia, geografía, física, química, biología, música o dibujo) y dos disciplinas privativas de cada tipo de bachillerato. El promedio de horas de enseñanza oscila entre 3 000 y 4 000. La enseñanza se dispensa a lo largo de 36 horas semanales, y el año escolar tiene como mínimo 38 semanas. Los cantones organizan los exámenes de bachillerato, que dependen de los resultados obtenidos en las once disciplinas antes citadas.

648. La ORM ha sido objeto de una importante reforma, que ha desembocado en la formulación de una nueva reglamentación para la convalidación de los certificados de capacidad, y que reviste la forma de una Ordenanza del Consejo Federal/Reglamento de la CDIP (RRM), vigente desde el 1º de agosto de 1995. Se distingue de la ORM por el fondo y por la forma. En lo que se refiere a la forma, se convalidarán en adelante esos certificados de común acuerdo entre la Confederación y los cantones. Con arreglo a una convención entre el Consejo Federal y la CDIP, las dos partes crean un órgano consultivo común, a saber, la Comisión Suiza de Habilitación, encargada de dar su parecer a propósito del reconocimiento de los certificados cantonales de bachillerato. Se ha reducido de once a nueve el número de disciplinas que se exigen para el bachillerato, y los alumnos tendrán más posibilidades de elección. El nuevo bachillerato consiste en siete disciplinas fundamentales, una opción específica, una opción complementaria y un trabajo de bachillerato (artículos 9 y 10 del RRM). La

combinación de una opción específica con las disciplinas fundamentales y la opción complementaria determina el perfil del bachillerato, y sustituye los cinco tipos de bachillerato preexistentes. A modo de ejemplo, la economía y el derecho pueden constituir conjuntamente una disciplina fundamental, una opción específica o una opción complementaria. La filosofía y la psicología son únicamente una opción específica o una opción complementaria. Se refuerza asimismo la posición de la tercera lengua nacional, aunque no sea obligatorio estudiarla,

649. La proporción de centros docentes de segundo ciclo en relación con la población total varía mucho según los cantones. En las regiones agrícolas, así como en aquéllas en las cuales la formación de los maestros se dispensa en una escuela normal (véase más adelante), el número de bachilleres es mucho menor que en las regiones urbanas y que en los cantones que encomiendan a la Universidad la formación de su personal docente. En 1992/1993 el 14 por ciento de alumnos de una categoría de edad habían conseguido en Suiza el título de bachiller.

b) Escuelas de formación de personal docente (escuelas normales)

650. En muchos cantones, la formación del personal docente preescolar y de enseñanza primaria se hace en escuelas normales de grado secundario del segundo ciclo, algunas de las cuales conceden unos títulos que abren el acceso a las escuelas superiores. En otros cantones, la formación del personal docente corresponde al grado terciario y requiere un título de bachiller. Se ha firmado un acuerdo intercantonal, que permitirá a partir de 1995 la convalidación mutua de esos títulos. Está en estudio una reforma que va en el sentido de una formación postsecundaria. En último término, las escuelas normales podrían ceder el paso a unas escuelas superiores de pedagogía.

c) Centros docentes intermedios

651. Se trata de centros de formación general en régimen de plena dedicación que exigen menos que los centros docentes que preparan para el bachillerato. Su finalidad es completar la cultura general, ofrecer opciones preprofesionales y terminar la orientación escolar y profesional de los alumnos que están todavía indecisos. Los diplomas que conceden después de una formación de dos o tres años no habilitan para el ejercicio de un oficio, pero dan acceso a ciertos tipos de formación profesional. La formación se centra esencialmente en la sanidad, la pedagogía y los asuntos sociales. No está todavía definida la posición de esas escuelas en relación con las superiores especializadas. Hay quienes proponen que el diploma que conceden abra el acceso a las escuelas superiores especializadas.

2. Formación profesional

652. La formación profesional es uno de los pocos campos de la educación cuya responsabilidad principal incumbe a las autoridades federales. En virtud del artículo 34 ter de la Constitución, la Confederación tiene derecho a legislar sobre la formación profesional en materia de industria, artes y oficios, comercio, agricultura y servicio doméstico. Esta enumeración es exhaustiva, por lo que la Confederación no está facultada para legislar en los demás sectores profesionales. La Ley sobre la formación profesional, promulgada el 19 de abril de 1978, constituye la base jurídica actual en materia de formación profesional en los campos que enumera el artículo 34 ter de la Constitución. La formación en

los sectores profesionales no cubiertos por la Ley se rige por leyes federales especiales o bien por la legislación cantonal. No obstante, el campo de aplicación de la Ley tiene gran importancia desde un punto de vista numérico, ya que el 85 por ciento de los adolescentes en formación profesional terminan un aprendizaje de conformidad con ella.

653. Aunque la Confederación asume la responsabilidad principal de la formación profesional, comparte ciertas tareas con los cantones, así como con las asociaciones profesionales. Por ejemplo, los cantones pueden legislar sobre los asuntos que no son de competencia federal. Son, además, los órganos de ejecución de la legislación federal y, por último, disponen de un derecho de consulta en todos los niveles. Debido a la muy directa vinculación de la formación profesional con el mercado de trabajo, también el sector privado desempeña un papel activo al respecto. Las asociaciones profesionales organizan cursos de iniciación, administran ciertas escuelas profesionales, intervienen en la definición de los oficios y profesiones y en la formulación de los planes de estudio, así como en la organización de los exámenes.

a) Aprendizaje en una empresa

654. El aprendizaje es la formación dominante, ya que afecta al 75 por ciento de quienes reciben formación profesional.

655. El aprendizaje en una empresa apunta a enseñar al aprendiz un oficio, Se basa en el principio del sistema "doble", en el que participan dos tipos de elementos: la empresa y la escuela profesional. Aquélla tiene la misión de ejercitarse la competencia práctica, y ésta ha de enseñar los conocimientos teóricos necesarios y dar una cultura general. A este reparto de las tareas se suma a veces un tercer "pilar", a saber, los cursos de iniciación, que propenden a transformar el aprendizaje en un sistema "triple".

656. Según los oficios, el aprendizaje dura dos, tres o cuatro años. Antes de empezar la formación, el aprendiz firma con su maestro un contrato de aprendizaje, cuyo contenido debe aprobar la autoridad cantonal. Sólo se concede la autorización si el maestro tiene la competencia profesional y las aptitudes personales que se requieren para enseñar al aprendiz y si el contrato se ciñe a las disposiciones legales vigentes. Los aprendices perciben un salario mensual, que va de varios centenares de francos suizos a más de mil, según la rama y el año de formación.

657. La formación práctica en la empresa viene con frecuencia después de unos cursos de iniciación, obligatorios para ciertos oficios, que organizan para cada uno de ellos las asociaciones del ramo y que ha de aprobar el Departamento Federal de Economía Pública. Cuando se dispensan fuera de la empresa, con una duración de dos o tres semanas, su finalidad es enseñar al aprendiz las técnicas de trabajo fundamentales.

658. La empresa enseña a los aprendices la práctica y las técnicas de trabajo. Se especifica el contenido de la formación práctica en unos reglamentos de aprendizaje privativos de cada oficio, que formula el Departamento Federal de Economía Pública. Actualmente están en vigor unos 300. Los aprendices trabajan bajo la dirección de un maestro, y la mayor parte de la formación práctica consiste en la participación en el trabajo ordinario de la empresa.

659. La escuela profesional dispensa los conocimientos profesionales teóricos que son indispensables para el ejercicio del oficio y desarrolla la cultura general. Las escuelas profesionales deben acoger a todos los jóvenes al amparo de un contrato de aprendizaje. Por consiguiente, los cantones deben procurar que se creen escuelas profesionales o facilitar la asistencia a escuelas situadas fuera de su territorio. La organización de la enseñanza profesional incumbe a los cantones, que pueden administrar ellos mismos las escuelas profesionales o encomendar esta misión a los municipios o a asociaciones profesionales. La enseñanza profesional es gratuita y obligatoria, a razón de uno o dos días por semana. Las clases se organizan por oficios, y en cada uno de ellos por categorías de edad. La OFIAMT define el contenido de la enseñanza profesional.

660. Se puede adscribir a una escuela profesional una escuela profesional superior, "para dispensar a los aprendices que tienen las aptitudes y disposiciones debidas una formación más completa, cuya finalidad es el desarrollo de las aptitudes profesionales y el pleno desarrollo de su personalidad y que les facilita el acceso a vías de formación más exigentes" (artículo 29 de la Ley sobre la formación profesional). Se autoriza el ingreso en los escuelas profesionales superiores después de un examen de ingreso o al terminar con éxito la escolaridad obligatoria. Se completa la enseñanza profesional obligatoria con cursos complementarios, pero la enseñanza teórica no debe rebasar nunca dos días por semana en total. Esas escuelas no entusiasman a los aprendices, pero cobrarán un nuevo dinamismo gracias a la creación del bachillerato profesional.

661. Se considera que ha terminado el aprendizaje cuando el aprendiz ha superado su examen final. La Confederación fija las condiciones de examen y los cantones han de organizarlos. La Confederación puede encomendar también esta tarea a organizaciones profesionales. El aprendiz debe demostrar que ha adquirido los conocimientos (exámenes teóricos) y prácticos (exámenes prácticos), necesarios para el ejercicio del oficio. Con tal fin. se le expide un certificado federal de capacidad (CFC), que le habilita para actuar como profesional calificado. En 1989/1990, el 93 por ciento de los candidatos examinados consiguieron el certificado.

b) Escuelas profesionales que dispensan una enseñanza de plena dedicación

662. Escuelas de artes aplicadas. Estas escuelas son una alternativa al aprendizaje, y dispensan una formación práctica y teórica en régimen de plena dedicación, conceden igualmente un certificado federal de capacidad. La importancia de este tipo de formación varía según los oficios y las regiones.

663. Escuelas de comercio. También se puede adquirir formación profesional siendo alumno en régimen de plena dedicación de una escuela de comercio, pública o privada, reconocida de utilidad pública. Esta formación apunta "a dar, en un ciclo docente de tres o cuatro años, una amplia cultura general y una formación profesional que prepare al alumno para una actividad en una empresa comercial o de servicios o en la administración" (artículo 46 de la Ley sobre la formación profesional). La Confederación reconoce los exámenes finales, que habilitan al alumno para actuar como profesional calificado.

c) Bachillerato profesional

664. El bachillerato profesional, creado en 1993, pretende realzar el aprendizaje y ofrecer a los aprendices la posibilidad de recibir una formación superior. Esta innovación permite igualmente crear diplomas de enseñanza secundaria de segundo ciclo comparables en el plano internacional. Hay cuatro clases de bachillerato profesional: técnico, comercial, artesanal y artístico. Se ha dado la prioridad al bachillerato profesional técnico, que empezó a funcionar en 1993, seguido del profesional comercial, a partir del año escolar de 1994.

665. Se dispensa la enseñanza como complemento de la formación en empresa y en una escuela profesional, siguiendo el modelo de las escuelas profesionales superiores. Las escuelas profesionales pueden concebir como lo estimen oportuno el bachillerato y caben varias forma de organización: incorporación de la enseñanza al aprendizaje (escuela profesional ampliada), enseñanza de plena dedicación después del tercer año de aprendizaje o formación en un ciclo de plena dedicación o del personal en activo, una vez terminado el aprendizaje. La Confederación se limita a especificar programas globales para cada bachillerato (reparto de las lecciones, definición de las disciplinas obligatorias, exámenes finales), pero incumbe a cada escuela formular su propio plan de estudios. El bachillerato profesional abre el acceso, sin examen, a las escuelas técnicas superiores (escuelas de ingenieros, ESCEA, etc.). La reforma no surtirá plenamente efecto mientras esas escuelas técnicas superiores no tengan la condición de escuela superior especializada (véase más adelante).

666. En el año escolar 1993/1994, primer año de funcionamiento de este bachillerato, recibieron formación 3 685 aprendices con miras a la obtención del título de bachiller profesional técnico.

d) Formación elemental

667. Para los jóvenes deseosos de adquirir una formación antes de pasar a ejercer un oficio, la Ley sobre la formación profesional ha establecido una formación elemental que dura uno o dos años y que depara los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para la aplicación de procedimientos simples de fabricación y de trabajo, como complemento de la formación práctica en empresa. Los alumnos de este tipo de formación reciben, un día por semana en clases especiales, una enseñanza profesional, así como nociones de cultura general. El alumno que ha terminado la formación elemental obtiene un certificado oficial.

e) Modalidades de formación no regidas por la Ley sobre la formación profesional

668. En el sector agrícola, unas 8 000 personas reciben una formación de agricultor o que abre el acceso a ocupaciones especiales de la agricultura (industria del queso, viticultura, avicultura). Su formación se rige por la Ley Federal sobre la agricultura. En cuanto a la silvicultura, la Ley Federal de Montes reglamenta la formación de unos 2 000 trabajadores forestales y leñadores.

669. La formación paramédica incumbe a los cantones, pero estos han traspasado esa función a la Cruz Roja Suiza, la cual dispensa una formación que abarca unas

veinte profesiones, desde las de enfermería hasta la dietética. Su duración es de uno a cuatro años, y se combina la enseñanza teórica con períodos de prácticas. Además, en el ámbito de las profesiones no médicas 4 000 jóvenes reciben una formación al margen de la Cruz Roja, organizada directamente por los cantones y que corre a cargo de asociaciones profesionales (organizaciones de médicos o de dentistas).

Cuadro 33

Formación de personas de 20 años (segundo ciclo de la enseñanza secundaria) según el sexo, desde 1977/1978 (porcentajes)

Formación terminada en el segundo ciclo de la enseñanza secundaria	1977/78	1981/82	1985/86	1989/90	1991/92
Formación profesional					
Total	59	65	70	73	67
Hombres	71	75	78	78	73
Mujeres	47	55	62	67	60
Bachillerato					
Total	10	11	12	13	14
Hombres	12	13	13	13	14
Mujeres	8	10	11	12	14
Profesiones docentes					
Total	3	2	2	2	2
Hombres	1	1	1	1	1
Mujeres	5	4	4	3	4
Ninguna formación postobligatoria					
Total	28	22	16	12	17
Hombres	16	11	8	7	12
Mujeres	40	31	23	18	22

Fuente: Oficina Federal de Estadística.

F. Enseñanza superior

670. La enseñanza superior engloba las "escuelas superiores" de nivel universitario y otras instituciones no universitarias en las cuales se puede ingresar al término de los estudios secundarios superiores, o bien de un aprendizaje profesional reconocido. La Universidad no tiene, pues, el monopolio de la formación superior. Aproximadamente el 15 por ciento de los alumnos de una categoría de edad cursan estudios universitarios, pero esa proporción no cesa de aumentar.

671. Con el proyecto de creación de escuelas superiores especializadas, se diversificarán las secciones de enseñanza terciaria. En adelante, el concepto de escuela superior designará dos realidades: la de las universidades y las escuelas polítécnicas, por un lado, y la de las escuelas superiores especializadas de orientación profesional, por otro. Estas dos categorías de

escuela superior tendrán una función diferente, pero jerárquicamente equivalente.

1. Enseñanza superior universitaria

672. Los establecimientos de enseñanza superior llamados "escuelas superiores" son las dos escuelas políticas federales de Zurich y de Lausana, así como las ocho universidades cantonales de Basilea, Berna, Ginebra, Friburgo, Lausana, Neuchâtel, Zurich y San Gall. A ellas procede añadir la Escuela Superior de Lucerna, que tiene facultades de teología católica, filosofía e historia. Suiza figura, pues, entre los países de mayor número de instituciones de enseñanza superior, habida cuenta de su población (una universidad por cada 687 000 habitantes, como promedio). En 1994/1995 había 89 262 estudiantes, entre ellos un 41,3 por ciento de mujeres, esto es, una media del 7,85 por ciento de la población de 20 a 25 años.

673. Las dos escuelas políticas dependen directamente de la Confederación, en virtud del artículo 27, 1) de la Constitución. Las demás universidades dependen de las autoridades cantonales, pero su autonomía es relativamente grande. Su estructura es, sin embargo, la misma: todas las universidades tienen facultades de derecho, de ciencias naturales, de ciencias económicas y sociales, de ciencias humanas y de letras. Hay facultades de medicina en las universidades de Basilea, Berna, Ginebra, Lausana y Zurich. La Universidad de San Gall está especializada en las ciencias sociales y económicas y en el derecho. Las escuelas políticas se centran en las ciencias exactas, las naturales, la ingeniería y la arquitectura. Las dos escuelas políticas y las universidades cantonales desempeñan, además, una importante función en materia de investigación, principalmente fundamental.

674. Para poder ingresar en una escuela superior universitaria, hay que tener en principio un título de bachiller o un diploma equivalente. Debido al aumento constante del número de estudiantes, se piensa en la implantación de un *numerus clausus* en las universidades, consistente en un sistema de gestión de las plazas disponibles a partir del principio de la lista de espera o del traslado a otra universidad.

675. El año académico se divide en dos semestres: el de invierno (de mediados de octubre a principios de marzo) y el de verano (de mediados de abril a mediados de julio). La duración de los estudios completos, hasta la obtención de la licenciatura, suele ser de seis a ocho semestres (de 12 ó 13 en el caso de los de medicina). La Universidad expide tres tipos de título: la licenciatura, el diploma y el doctorado.

676. El costo de los estudios varía según el lugar, la especialidad y la duración. Los gastos de matrícula pueden variar asimismo en función del origen del estudiante (domiciliado en el cantón, confederado o extranjero). Desde 1992, el empeoramiento de la situación financiera de las universidades ha acarreado una subida de los derechos de matrícula, que varía según las universidades. Ese aumento ha suscitado diversas reacciones y una asociación de estudiantes (Verband Studierender an der Universität Zürich) ha presentado últimamente un recurso de derecho público ante el Tribunal Federal, alegando que la subida de

los derechos de matrícula en la Universidad de Zurich 136/ se opone al artículo 13, 2) c) del Pacto que nos ocupa. Ese recurso fue rechazado por el Tribunal Federal en un fallo del 11 de febrero de 1994 137/.

677. En ese fallo, el Tribunal Federal considera que las disposiciones del Pacto y, en particular, su artículo 13, 2), c), no son directamente aplicables y que van destinados únicamente al legislador 138/. Una persona privada no puede, pues, alegar un derecho a la instauración progresiva de la gratuidad de la enseñanza superior. El Tribunal Federal se ha planteado si ese artículo no prohíbe por lo menos un aumento de los derechos de matrícula, y llega a la conclusión de que no es tal el caso. Estima, en primer lugar, que la disposición citada no es lo bastante precisa como para fundar un derecho directamente aplicable. Considera, además, que el legislador puede elegir libremente los medios para la consecución del objetivo perseguido, que consiste en que la enseñanza superior esté al alcance de todos. Se puede alcanzar ese objetivo con otros medios que no sean la instauración progresiva de la gratuidad de los estudios, y las palabras "en particular" no indican sino uno de los medios posibles.

678. La financiación de las universidades plantea un problema especial, en la medida en que solamente hay ocho cantones universitarios *stricto sensu*. De ahí que, basándose en la Ley Federal sobre la ayuda a las universidades, la Confederación aporte desde 1968 un apoyo financiero a los cantones universitarios. Esas subvenciones pueden ser ordinarias (subvenciones básicas y para las inversiones) y extraordinarias, destinadas a cubrir necesidades inmediatas de política universitaria. La Confederación contribuye igualmente a la financiación de las universidades por conducto del Fondo Nacional Suizo para la Investigación Científica, que financia programas nacionales de investigación.

679. En 1979 se adoptó un primer acuerdo intercantonal sobre la participación en la financiación de las universidades, en virtud del cual los cantones universitarios garantizan a los candidatos procedentes de otros cantones los mismos derechos que a los estudiantes de su propio cantón. En contrapartida, los cantones no universitarios aceptan contribuir como los demás, a la financiación de las universidades. Se renovó este acuerdo en 1988 y 1992, para adaptarlo a la evolución de la situación y elevar el monto de las contribuciones cantonales.

136/ Los derechos de matrícula pasaron de 300 francos suizos en 1991/1992 a 450 en 1993/1994 y a 600 en 1994/1995.

137/ ATF, 120. Ia, 1 (adjunto).

138/ Según la jurisprudencia constante del Tribunal Federal, son directamente aplicables las disposiciones que, consideradas en su contexto y con arreglo tanto al tema como a la finalidad del tratado, son incondicionales y lo bastante precisas como para surtir un efecto directo y aplicarse como tales a un caso concreto y constituir el fundamento de una decisión concreta (ATF, 112, Ib, 184; ATF, 111, Ib, 72).

2. Enseñanza superior no universitaria

680. La enseñanza superior no universitaria, que abre el acceso a los estudios profesionales al término de una formación profesional básica, ha progresado sensiblemente. Hoy en día, se caracteriza por una gran diversidad, debida, por un lado, al federalismo y, por otro, al desarrollo empírico de este tipo de enseñanza. En los establecimientos profesionales superiores existe actualmente una veintena de ramas de formación profesional superior, a veces muy diferentes.

a) Escuelas profesionales

i) *Escuelas de ingenieros*

681. Las escuelas de ingenieros (escuelas técnicas superiores) forman a ingenieros, arquitectos, químicos y otros profesionales calificados. Para el ingreso en ellas hay que tener un certificado federal de capacidad (CFC), un bachillerato profesional o un bachillerato general, complementado por un período de prácticas en empresa de doce meses como mínimo. Los estudios duran seis semestres en régimen de plena dedicación, o nueve de dedicación parcial, y desembocan en la obtención de un diploma. Se acepta en principio el paso de una escuela de este tipo a una politécnica. Actualmente, hay 15 escuelas de ingenieros de plena dedicación y diez de dedicación parcial (cursos nocturnos), para alumnos que tienen una actividad profesional de tiempo parcial.

682. En general, estas escuelas las administran uno o varios cantones, pero también asociaciones profesionales (sobre todo en el caso de las de dedicación parcial). Una conferencia de directores de las escuelas de ingenieros se encarga de la coordinación y la cooperación entre los diferentes escuelas,.

ii) *Escuelas técnicas (technicum)*

683. La enseñanza que dispensan las escuelas técnicas se centra en la aplicación y la realidad práctica, para formar personal de nivel medio. Hay 37 escuelas técnicas, que ofrecen una gama de 32 especialidades. El plan de estudios tiene una vertiente de enseñanza general básica y otra de conocimientos profesionales, y lleva a la obtención de un diploma de técnico.

iii) *Escuelas superiores de formación de alto personal de la economía y la administración (ESCEA)*

684. Estas escuelas dispensan enseñanza en materia de gestión, es decir, los conocimientos básicos de economía y la cultura general necesarios para ocupar un puesto de dirección en la economía o la administración. Para poder ingresar en ellas hay que tener un CFC de comercio o un diploma de escuela superior de comercio, o bien un título de bachiller, complementado con un período de prácticas en una empresa durante dos años como mínimo. Los estudios duran seis semestres en régimen de plena dedicación, y de siete a diez si la dedicación es parcial.

685. Estas escuelas otorgan un diploma de ESCEA que, en ciertos casos, permite el paso a una escuela politécnica o a una universidad. Hay actualmente diez. Al igual que las escuelas de ingenieros, los directores de las ESCEA se han constituido en conferencia y disponen de una comisión federal *ad hoc*.

iv) *Escuelas superiores de servicio social (CSESS) y de educación especializada (CSEES)*

686. Las escuelas superiores de servicio social (CSESS) y de educación especializada (CSEES) dispensan una formación que apunta al ejercicio de profesiones sociales como las de asistente social, animador sociocultural y educador especializado.

687. Las 17 escuelas superiores de servicio social (CSESS) o de educación especializada (CSEES) suizas reciben subvenciones federales de la Oficina Federal de Educación y Ciencia y de la Oficina Federal de los Seguros Sociales, así como, en la mayoría de los casos, subvenciones cantonales.

b) Escuelas superiores especializadas

688. Con posterioridad a la creación reciente del bachillerato profesional, el Consejo Federal ha adoptado un proyecto que pretende elevar esas escuelas profesionales (escuelas de ingenieros, ESCEA, etc.) a la categoría de escuelas superiores especializadas. El Parlamento aprobó el proyecto de ley el 6 de octubre de 1995. Esta importante reforma apunta a dar un mayor atractivo al aprendizaje profesional, al ofrecer una posibilidad de formación superior, de calidad a la vez científica y práctica. Se aspira asimismo a adoptar una concepción global en un campo caracterizado hasta ahora por una gran diversidad. Servirá, además, para que los títulos correspondientes sean reconocidos en Europa como títulos universitarios, lo cual no ocurre actualmente.

689. Se considera que las escuelas superiores especializadas son escuelas de nivel equivalente al de las universidades, pero de otro carácter. Pueden ingresar en ellas ante todo los titulares de una formación profesional básica complementada con un bachillerato profesional. Pero el deseo de mejorar la permeabilidad entre los distintos tipos de formación abre igualmente el acceso a los titulares de un bachillerato académico que tengan como mínimo un año de experiencia profesional. La enseñanza que dispensan las escuelas superiores especializadas es fundamentalmente de carácter práctico, y dura tres años en el caso de la formación de plena dedicación y cuatro en el de los estudios de un personal ya en activo. Esas escuelas expiden títulos. Se va a crear un Consejo de Escuelas Superiores Especializadas, encargado de asesorar a las autoridades. En un primer momento, solamente tendrían esa categoría las escuelas de ingenieros, las ESCEA y las escuelas superiores de artes aplicadas.

c) Exámenes profesionales y exámenes profesionales superiores

690. Las asociaciones profesionales tienen la facultad de organizar exámenes profesionales y exámenes profesionales superiores, reconocidos por la Confederación. Esos exámenes sirven para cerciorarse de que los candidatos tienen los conocimientos y la competencia necesarios para ocupar puestos de dirección. La preparación de los exámenes es libre, pero hay cursos organizados por asociaciones profesionales, por centros docentes privadas y por otras entidades oficiales. El candidato que supera el examen profesional recibe un certificado federal, y el que supera un examen federal superior el de maestría federal o un diploma federal, según la profesión.

Cuadro 34
Algunos títulos concedidos en 1994

	Títulos	Tanto por ciento de ellos que corresponden a mujeres
Segundo ciclo de la enseñanza secundaria		
Bachiller	13 691	50,3
Certificado de enseñanza primaria	2 136	71,1
Certificado federal de capacidad	47 443	41,8
Diploma de escuela de comercio	2 499	66,1
Diploma de la Cruz Roja Suiza	3 954	90,6
Certificado de formación elemental	1 650	37,5
Enseñanza de tercer grado (universitaria)		
Licenciatura y diplomas	8 376	37,4
Títulos postuniversitarios	922	40,3
Doctorados	2 587	25,9
Enseñanza de tercer grado (no universitaria)		
Título de ingeniero	3 489	3,8
Título de ESCEA	638	16,3
Título técnico	1 692	3,1
Otros títulos de EPS	757	64,4

Fuente: Oficina Federal de Estadística.

G. Educación de adultos

691. La Confederación, los cantones y los municipios fomentan la educación de adultos, reconocida como parte integrante del sistema de educación suizo, pero que depende en gran medida del sector privado. La expresión "educación de adultos" puede designar formas diferentes de educación: reanudación de los estudios, perfeccionamiento profesional o cursos de desarrollo personal.

692. Desde principios de siglo existe la posibilidad de que los adultos de más de 20 años reanuden sus estudios para preparar el bachillerato, esencialmente en centros docentes privados. A partir del decenio de 1960, varios cantones crearon instituciones públicas, que son hoy cinco 139/, paralelamente a un gran número de establecimientos privados, subvencionados o no. En los centros docentes públicos, la formación dura tres o cuatro años y desemboca en el título federal de bachiller, que abre las puertas de todas las universidades suizas.

693. En 1988/89 había 2 300 alumnos en centros docentes de preparación para el bachillerato de adultos, cifra ésta que no ha variado desde hace muchos años. La

139/ Abendgymnasium, de Basilea (fundado en 1931), Collège du soir, de Ginebra (1962), Maturitätsschule für Erwachsene, de Zurich (1963), Ostschweizerische Maturitätsschule für Erwachsene (1990) y Aargauerische Maturitätsschule für Erwachsene (1992).

inmensa mayoría de los alumnos reciben formación en régimen de dedicación parcial, paralelamente a su actividad profesional (cursos nocturnos). Dos tercios de ellos tienen menos de 25 años, aunque la proporción de esta categoría de edad tiende a disminuir, a la vez que aumenta la correspondiente a los de más de 30 años. Las mujeres suponen el 44 por ciento del número total de alumnos.

694. La Ley sobre la formación profesional (artículo 41) permite, con una fórmula original, que unos adultos sin formación se presenten al examen final de aprendizaje de su especialidad laboral. La Ley estipula que debe haberse ejercido ese oficio o profesión durante un período equivalente, como mínimo, a una vez y media el del fijado para el aprendizaje, y demostrar que se ha cursado una enseñanza profesional o adquirido los conocimientos profesionales de otro modo.

695. En 1990, el Consejo Federal promulgó medidas especiales en favor de la formación continua universitaria, gracias a las cuales ha sido posible financiar ciclos de estudios complementarios que facilitan, por un lado, la especialización y, por otro, la adquisición de nuevos conocimientos científicos, relacionados a menudo con la reinserción profesional de las mujeres. A fines de 1994, había 5 000 participantes en una o varias actividades de formación continua universitaria. Esos servicios de formación continua existen ya en todas las escuelas superiores cantonales.

696. Además de esa reanudación de los estudios, que apunta esencialmente a un cambio de orientación profesional, la formación de adultos puede pretender asimismo un perfeccionamiento profesional que revista la forma de estudios emprendidos al término de una formación inicial, paralelamente a una actividad profesional, o alternando con ella. La economía privada y, en particular, las asociaciones profesionales tienen una intervención decisiva en el perfeccionamiento profesional. Esta vía de formación se rige por la Ley sobre la formación profesional, que define las diferentes variantes examinadas detalladamente en relación con la formación profesional superior (véase lo antes dicho). El perfeccionamiento profesional puede revestir también la forma de unos programas para el personal en activo, con miras a remozar sus conocimientos o a mejorar sus oportunidades de movilidad profesional. Se trata en tal caso de cursos o seminarios que propone la propia empresa (el 50 por ciento de los cursos que persiguen fines profesionales), o bien asociaciones profesionales.

697. La educación de adultos puede consistir también en cursos de cultura general o de desarrollo personal. Proponen tales cursos, sobre todo, entidades privadas (empresas, cooperativas, fundaciones, asociaciones profesionales o de otro tipo, centros docentes privados, etc.). Hay universidades populares en muchos cantones. Además, cada una de las ocho universidades cantonales cuenta con una "universidad de la tercera edad", que no expide títulos pero que propone una gama muy variada de cursos. La Federación Suiza de Educación de Adultos agrupa a unas treinta organizaciones, algunas de las cuales son de carácter global.

698. Según una encuesta efectuada por la Oficina Federal de Estadística, entre abril de 1992 y abril de 1993, unos dos millones de personas habían participado en más de tres millones de cursos, la mitad de ellas con una perspectiva exclusivamente profesional. Un curso de cada seis (el 18 por ciento) era de

lenguas, un 13 por ciento de informática y otro 13 por ciento de arte y artesanía.

699. Cabe mencionar, por último, el problema del analfabetismo en Suiza. La percepción del mismo es relativamente reciente, y no hay todavía un estudio detallado de la situación específica de los analfabetos. Según la estimación más aceptada, hay de 20 000 a 30 000 analfabetos en todo el país. Estas cifras se refieren exclusivamente a los suizos analfabetos que han ido a la escuela pero no que no dominan la lectura y la escritura. Se suele aceptar que el problema del analfabetismo funcional es más grave todavía entre los extranjeros residentes, en particular en el caso de las mujeres, si bien no se dispone de estadísticas precisas al respecto. En varios cantones, diversas asociaciones privadas han organizado programas de alfabetización, con el apoyo de los poderes públicos. Procede señalar asimismo que la Comisión Federal para los Extranjeros difunde desde 1978 un repertorio nacional de los cursos de formación para trabajadores extranjeros. Además, desde 1966 cuenta con unos fondos anuales destinados a promover proyectos experimentales en materia de educación de adultos extranjeros.

H. Gastos públicos de educación

700. En 1989, los gastos públicos de educación ascendieron a 14 560 millones de francos suizos, lo cual supone el 5 por ciento del PIB y aproximadamente el 19 por ciento de todos los gastos públicos (Confederación, cantones y municipios).

701. En el plano intercantonal, 14 cantones dedicaron, como promedio anual (1986, 1987, 1988), más del 5 por ciento de sus ingresos cantonales a los gastos de educación y de investigación, y dos menos del 4 por ciento. En 19 cantones, los gastos cantonales y municipales de educación y de investigación equivalen a más del 20 por ciento de los gastos públicos totales. La disparidad entre cantones es, no obstante, muy grande, ya que las proporciones oscilan entre un 16,9 por ciento y un 28,1 por ciento de los gastos públicos.

702. La financiación de la educación en Suiza es el fiel reflejo de la distribución de las competencias institucionales. Cada nivel asume, pues, autónomamente la carga financiera que corresponde a sus atribuciones. Como la escolaridad obligatoria es gratuita, quienes la financian son sobre todo los municipios (un 58 por ciento) y los cantones. En el caso de la enseñanza secundaria de segundo ciclo, los cantones corren con la mayor parte de los gastos. La enseñanza superior la financian a partes iguales los cantones y la Confederación. En 1989, los gastos del sistema de educación en su conjunto (incluidas las universidades) se repartían como sigue: un 34 por ciento los municipios, un 54 por ciento los cantones y un 12 por ciento la Confederación.

703. El reparto de los gastos según el nivel de formación es el siguiente: un 53,2 por ciento para la escolaridad obligatoria, un 12,5 por ciento para los centros de enseñanza secundaria de segundo ciclo, un 14,5 por ciento para la formación profesional y un 17,7 por ciento para las universidades; los 2,1 por ciento restantes no se desglosan por niveles. En 1988, la Confederación, los cantones y los municipios dedicaron el 10 por ciento de sus gastos totales de educación a desembolsos de capital (compra de edificios y de solares, adquisición de máquinas y obras en los edificios, etc.). En los gastos de

funcionamiento de las colectividades públicas, la remuneración del personal docente es la partida más importante para los cantones y los municipios (aproximadamente el 54 por ciento de los gastos públicos de educación).

Cuadro 35

Gastos públicos de educación, en 1991

Grado de la enseñanza	Gastos, en millones de francos suizos				
	Total		Instituciones		
	Número	%	Confederación	Cantones	Municipios
Preescolar	630,9	3,5	22,6	3 970,7	5 601,5
Escolaridad obligatoria	8 963,9	49,5			
Formación profesional	2 680,2	14,8	441,5	1 761,2	477,5
Formación del personal docente	378,4	2,1	--	367,4	11,0
Centros de formación general	1 390,1	7,7	10,8	1 299,7	70,6
Formación profesional superior	427,6	2,4	92,4	316,4	18,8
Escuelas superiores universitarias	3 280,8	18,1	1 677,6	--	1,9
Varios	354,2	2,0	10,1	301,1	43,0
Total	18 106,1	100,0	2 178,7	9 694,1	6 233,3
Remuneraciones	12 002,9	66,3	--	--	--
Remuneraciones del personal docente, únicamente	9 716,1	53,7			

Fuente: Administración Federal de Hacienda, Oficina Federal de Estadística.

I. Igualdad de acceso a la educación

1. Igualdad entre hombres y mujeres

704. El acceso de las mujeres a la formación es un elemento capital para la consecución de otros objetivos en materia de igualdad. En su artículo 4, 2), la Constitución estipula, por lo demás, explícitamente que la legislación ha de establecer la igualdad en todos los ámbitos de la instrucción. En conjunto, han mejorado sensiblemente las oportunidades de acceso a la formación de las mujeres, aunque no hayan desaparecido del todo las disparidades entre ellas y los hombres.

705. En lo que atañe a la escolaridad obligatoria, la casi totalidad de los niños y de las niñas reciben formación hasta los 15 años. El principio de la igualdad ha suscitado una uniformación de los planes de estudio. Globalmente, las niñas obtienen mejores resultados en la selección: son, en efecto, menos numerosas que los niños en las clases de educación especial (compuestas de un 61,8 por ciento de niños y de un 38,2 por ciento de chicas), y son menos también las que repiten (el 59 por ciento son chicos). Al término de la escolaridad

obligatoria, en cambio, prosiguen sus estudios menos chicas que chicos: en 1992, un 22 por ciento de las adolescentes de menos de 20 años no habían recibido una formación postobligatoria, en comparación con un 17 por ciento de chicos. El acceso de las mujeres a la formación postobligatoria ha mejorado, y han recuperado su retraso, en comparación con las generaciones anteriores: más de la mitad de las mujeres de 65 años no han recibido ningún tipo de formación postobligatoria.

706. Hay una disparidad entre hombres y mujeres en lo tocante a la elección del segundo ciclo de la enseñanza secundaria. Solamente el 60 por ciento de las chicas de una categoría de edad optan por una formación profesional, en comparación con un 73 por ciento de chicos. La proporción de mujeres en la formación profesional está progresando, sin embargo. Las chicas tienden a preferir una formación profesional corta (de uno a tres años), principalmente en el comercio, la administración y el sector de la sanidad. La misma proporción de mujeres y de hombres (un 14 por ciento) acuden a un centro docente que prepara para el bachillerato, y el 48,7 por ciento de los títulos de bachiller corresponden a mujeres. La proporción de mujeres y de hombres cuyo título más alto es de grado secundario del segundo ciclo es idéntico (un 57 por ciento). No obstante, hay dos veces más de hombres que de mujeres en el tercer grado de la enseñanza.

707. El acceso de las mujeres a la enseñanza superior ha mejorado también mucho. Hay ya un 40,7 por ciento de mujeres, por término medio, entre los estudiantes, pero las diferencias entre las siete universidades cantonales es grande, puesto que las mujeres son el 54,3 por ciento de los estudiantes en Ginebra, en comparación con un 40,4 por ciento en Berna. Las mujeres están poco representadas en las escuelas polítécnicas federales (un 16,8 por ciento en Lausana y un 20,4 por ciento en Zurich). Los estudiantes de sexo femenino propenden más que sus compañeros masculinos a abandonar los estudios (un 32 por ciento de mujeres y un 24 por ciento de hombres). En 1993, las mujeres obtuvieron el 36,9 por ciento de los títulos de licenciatura y diploma y el 25,8 por ciento de los doctorados.

708. Las mujeres están asimismo insuficientemente representadas en las modalidades de formación superior extrauniversitaria. Solamente una de cada diez emprende esa formación, mientras que la proporción de hombres es del 34 por ciento. Por otra parte, es particularmente acusada la diferencia en lo que se refiere a la elección del tipo de formación. La proporción de alumnas de escuelas técnicas no es sino del 3 por ciento, mientras que asciende al 63 por ciento en las escuelas sociales.

709. La proporción de mujeres en el personal docente está claramente en función del grado de la enseñanza: cuanto más alto es éste tanto menor es la proporción del personal docente femenino. Así por ejemplo, las mujeres constituyen el 50 por ciento del personal docente primario, el 32 por ciento del secundario y el 15 por ciento del profesorado universitario, pero hay solamente un 3,6 por ciento de catedráticas. De ahí la promulgación de un decreto federal, relativo a unas medidas especiales en pro de la formación continua en el nivel universitario. En virtud de ese decreto, han de concederse subvenciones extraordinarias para aumentar sensiblemente la proporción de mujeres que forman parte del personal docente, de modo tal que, como mínimo, un tercio de los puestos financiados por la Confederación estén ocupados por mujeres. Se ha

rebasado incluso ese cupo, ya que, con arreglo al programa de fomento del relevo universitario, el 40 por ciento de dichos puestos están ocupados por mujeres.

Cuadro 36

Alumnos y estudiantes según el grado de la enseñanza, en 1993/1994

Grado	Total	Porcentaje de mujeres	Porcentaje de extranjeros	Porcentaje de alumnos de centros docentes privados
Preescolaridad	149 250	48,6	22,2	5,4
Escolaridad obligatoria	751 974	48,7	21,0	3,0
Primaria	423 399	49,2	20,1	2,2
Secundaria	287 243	49,4	19,1	4,4
Centro de enseñanza general	41 332	38,2	44,3	1,1
Segundo ciclo de la secundaria	278 207	45,9	16,9	5,9
Centro docente ordinario	59 168	50,1	13,3	8,5
Escuela normal	9 474	79,4	2,7	1,3
Centro intermedio	9 599	76,2	17,0	9,7
Otros centros de enseñanza general	5 569	58,8	21,6	24,9
Formación profesional	191 344	41,2	18,2	4,7
Bachillerato profesional	230	6,5	8,3	--
Formación elemental	2 823	38,4	43,2	1,5
Terciario	148 664	36,7	17,0	8,4
Universidad	91 037	40,7	20,0	0,0
Escuela superior	16 419	17,7	9,9	0,4
Escuela técnica	5 475	3,6	10,7	19,9
Preparación para el examen profesional superior o para el examen profesional	17 762	24,4	9,1	26,8
Otros tipos de enseñanza	17 971	56,4	18,0	36,8
Indefinido	6 703	51,7	88,2	98,9
Total	1 334 798	46,8	20,2	4,9

Fuente: Oficina Federal de Estadística.

2. Categorías de población vulnerable

a) Menores de origen extranjero

710. En Suiza hay un gran número de trabajadores inmigrados: en 1993, el 18,5 por ciento de la población era de origen extranjero. Los países tradicionales de Europa meridional (Italia, España, Portugal, ex Yugoslavia) siguen siendo el grupo más importante, aunque se tiende a una diversificación de los países de procedencia. Esta situación repercute ciertamente en la composición de las clases. En 1993/1994, la proporción de alumnos de origen extranjero era de un 20,2 por ciento. Esta proporción encubre, no obstante, una gran diversidad de situaciones individuales. Engloba a la vez a los menores de

la "segunda generación" nacidos en Suiza y a otros, hijos de inmigrados recientes, así como a estudiantes que acuden especialmente a Suiza con fines de formación. La situación cantonal es también muy variada. Hay, por ejemplo, un 40 por ciento de alumnos extranjeros en el cantón de Ginebra y un 5 por ciento en el de Uri.

711. En general, la diversidad cultural es mucho mayor en la Suiza romanda que en la alemana. Así por ejemplo, la proporción de clases que tienen un gran número de alumnos de otra cultura oscila entre un 77 por ciento de las clases en el cantón de Ginebra y un 2 por ciento en el de Obwalden. En Suiza considerada en su conjunto, en un tercio de las clases de escolaridad obligatoria hay un gran número de alumnos de otras culturas lingüísticas o nacionales, y en un quinto sólo hay alumnos suizos cuya lengua de enseñanza es la materna.

712. Procede mencionar a este respecto el problema de la escolarización obligatoria de los "menores clandestinos", derivado de la condición de trabajador estacional (véase lo dicho a propósito del artículo 6 del Pacto), que no autoriza la unificación de las familias extranjeras en situación ilegal, y cuyos hijos eluden a menudo la escolarización. El Consejo Federal ha ordenado en una circular a las autoridades cantonales de policía de los extranjeros que traten benévolamente a los menores que están ilegalmente en Suiza y a cuyos padres podría concedérseles en fecha próxima la conversión del permiso estacional en permiso de estancia anual. Por lo menos en tales casos, las autoridades cantonales tienen la posibilidad de otorgar, por razones humanitarias, un permiso de estancia para esos menores. De hecho, es, pues, el derecho fundamental a la educación el que se aplica, aunque puede entrar en conflicto con la legislación federal sobre la estancia y el asentamiento de los extranjeros.

713. Al término de la enseñanza primaria y al pasar al primer ciclo de la secundaria, los niños de origen extranjero propenden mucho más a preferir los estudios elementales. Así por ejemplo, en el año escolar 1992/1993 la proporción total de niños extranjeros en la enseñanza secundaria de primer ciclo era de un 16 por ciento, mientras que había un 26 por ciento en las clases elementales, un 11 por ciento en las más rigurosas y un 16 por ciento en las que no exigen selección alguna (en esta última categoría hay una gran proporción de alumnos, sobre todo en el Tesino y en los cantones romandos). Por otra parte, los menores de edad de origen extranjero son muy numerosos en las clases de enseñanza especial; en 1993/1994 eran el 44,3 por ciento de los alumnos de esas clases.

714. En lo que se refiere a la formación postobligatoria, los menores de origen extranjero constituyen el 13,3 por ciento de los alumnos que ingresan en un centro docente que prepara para el bachillerato, y un 18,2 por ciento de quienes reciben formación profesional. Pero abundan en los tipos de formación elemental profesional elemental, ya que son el 43,2 por ciento de los alumnos.

715. La enseñanza terciaria universitaria comprende un fuerte porcentaje de estudiantes de origen extranjero (un 20 por ciento). Son menos numerosos en la formación superior no universitaria (un 10 por ciento). No obstante, una buena parte de esos estudiantes han venido a Suiza especialmente, con la finalidad de recibir formación. Dos tercios de los estudiantes extranjeros son "móviles", y solamente un tercio ha crecido en el país. La Confederación concede todos los años un centenar de becas a estudiantes extranjeros, que se reparten por igual

entre los de países industrializados, que obtienen becas de un año en condiciones de reciprocidad, y los de países en desarrollo, que pueden recibir una beca que dure tanto como sus estudios.

716. Los dos conceptos centrales en lo que atañe a la formación de los hijos de inmigrados son la integración y el respeto de la cultura de origen 140/. Con tal fin, la mayoría de los cantones han adoptado diversas medidas en favor de los menores de origen extranjero. Algunos han creado clases de iniciación, destinadas a los adolescentes que llegan a Suiza, y que constituyen una fase de transición que les permite incorporarse luego a una escolarización ordinaria. Otros cantones acogen a los menores extranjeros en clases de pocos alumnos, lo cual facilita su asimilación. Al margen de las horas de clase se organizan también cursos de recuperación del retraso o de apoyo individualizado o en pequeños grupos, así como de enseñanza de la lengua local. Además, diferentes asociaciones privadas, con el apoyo de las autoridades del país de origen, suelen organizar cursos que versan sobre la lengua y la cultura de origen, gracias a los cuales los menores pueden construirse una identidad cultural propia, incorporándose a la sociedad que los acoge sin renunciar a su cultura original.

b) Menores de edad minusválidos

717. En Suiza se concibe la educación de los menores minusválidos con arreglo a una enseñanza especializada, basada en una pedagogía especial, a saber, la pedagogía curativa. La Ley sobre el seguro de invalidez, de 1959, ejerce una fuerte influencia en la enseñanza especializada, por cuanto se encarga de la financiación de la educación escolar de los niños minusválidos.

718. En el nivel preescolar, la educación precoz especializada de los niños minusválidos apunta esencialmente a la aplicación de medidas pedagoterapéuticas, así como a prestar apoyo a los padres. Se dispensa una educación temprana, ya sea en el domicilio del niño o en un servicio autónomo o polivalente, o bien en un servicio que forma parte de un centro docente especializado, en un sanatorio o en una clínica.

719. En lo que atañe a la escolaridad obligatoria hay dos clases de instituciones de educación especializada:

- a) las clases de enseñanza especializada que forman parte de centros docentes públicos,
- b) las escuelas especiales, reconocidas por el seguro de invalidez.

720. Las clases de enseñanza especializada van destinadas fundamentalmente a los menores que tienen dificultades de aprendizaje o de comportamiento. Suelen ser clases de iniciación (enseñanza del plan de estudios de primer año a lo largo de dos años), clases de desarrollo, clases poco numerosas para niños a quienes les cuesta aprender, o para niños que tienen trastornos del lenguaje y para deficientes físicos.

140/ Véanse las recomendaciones adoptadas por la CDIP el 24 de octubre de 1991.

721. Las escuelas especializadas son establecimientos independientes que dispensan formación en régimen de externado o de internado, a menores de edad deficientes físicos o mentales. Los financia total o parcialmente el seguro de invalidez, y su respaldo jurídico puede ser el cantón, una fundación o una asociación privada. En todos los cantones hay establecimientos para niños y adolescentes deficientes mentales. Hay también en toda Suiza escuelas especiales, que dependen del seguro de invalidez, para los alumnos que tienen problemas de comportamiento, una deficiencia física o dificultades para hablar y para expresarse.

722. Para completar la enseñanza dispensada en las clases especializadas o en las escuelas especiales subvencionadas por el seguro de invalidez, los servicios médico-pedagógicos ofrecen también diferentes tipos de apoyo, como los de logopedia, de educación y reeducación psicomotriz o de psicología escolar.

723. Desde hace ya varios años se observa una tendencia favorable a la incorporación de la educación especializada a la escuela pública, sobre todo en la Suiza romanda. Así por ejemplo, las clases especiales para niños que tropiezan con dificultades están situadas cada vez más en el mismo edificio que la escuela primaria ordinaria. Se procura asimismo en ciertos cantones integrar a niños deficientes físicos o mentales. Las iniciativas son muy variadas: integración individual, clases primarias con niños deficientes sensoriales o mentales o integración colectiva, es decir, existencia de clases especiales de enseñanza especializada en los locales de la escuela primaria ordinaria, llevándose a cabo ciertas actividades en común. Estos esfuerzos de integración varían mucho según los cantones. Por falta de competencia, no puede haber, en efecto, una legislación en pro de la integración, a pesar de que, en 1985, la CDIP publicó unas recomendaciones relativas a la integración de los menores de edad minusválidos.

724. En el nivel postobligatorio, los menores minusválidos tienen la posibilidad, establecida en la legislación, de recibir formación profesional. Al amparo del seguro de invalidez se han creado oficinas regionales de readaptación profesional, que orientan a los menores. Gracias a la Ley sobre la formación profesional, es posible concederles ciertas facilidades en relación con la formación o los exámenes finales de aprendizaje. Hay escuelas profesionales especiales para los aprendices que tienen una incapacidad sensorial. Los menores deficientes mentales pueden recibir formación profesional inicial en función de su grado de minusvalidez, de conformidad con la Ley sobre la invalidez, o bien una formación profesional elemental, según lo estipula la Ley sobre la formación profesional. Hay asimismo talleres protegidos en ciertas empresas, en los que pueden recibir formación profesional.

c) Minorías religiosas

725. En virtud del artículo 27, 3) de la Constitución Federal, los fieles de todas las confesiones tienen derecho a frecuentar los centros docentes públicos, y esa frecuentación ha de hacerse sin menoscabo de su libertad de conciencia y de creencias.

726. Dicha disposición establece, pues, el principio de la apertura de la escuela pública a las minorías religiosas, pero no zanja el problema de un conflicto eventual entre el principio de la escolaridad obligatoria y ciertas

prescripciones religiosas que exigen dispensas a dicho principio. Por consiguiente, son las autoridades cantonales las que dirimen el asunto, así como, en última instancia, el Tribunal Federal.

727. En un primer momento, el Tribunal Federal estimaba que los cantones no tenían la obligación de eximir a los niños de ciertas comunidades religiosas del deber de ir a la escuela los sábados 141/. Son muchos, sin embargo, los cantones que autorizan tales dispensas. El Tribunal Federal hace hoy hincapié en el principio de la proporcionalidad. Rechazó la negativa a dispensar de la asistencia a clase los sábados por la mañana, solicitada para su hijo baptista por sus padres, aduciendo que el Tribunal Administrativo cantonal no había examinado si esa negativa era compatible con el principio de la proporcionalidad 142/. En ese mismo sentido, aceptó el recurso presentado por el padre de una joven de religión musulmana a la cual habían denegado las autoridades una dispensa de las clases de natación 143/. Para el Tribunal Federal, se trata de sopesar el interés público, que presupone la asistencia obligatoria a la escuela, y el interés privado del respeto de la libertad de creencias. En todo caso, la facultad de tomar en consideración prescripciones religiosas particulares, ya se trate de las religiones tradicionales o de otras creencias, debe quedar limitada por lo que requiere el mantenimiento de una actividad escolar ordenada y eficaz 144/.

3. Concesión de becas

728. En virtud del artículo 27 quater de la Constitución Federal, la concesión de becas incumbe a los cantones. Cada uno de ellos determina, pues, libremente las condiciones de concesión de las becas, fija su cuantía y establece el procedimiento pertinente. El monto medio por beneficiario varía mucho de un cantón a otro: de 2 816 francos suizos en el de Neuchâtel a 7 654 en el de Ginebra, en 1994. También varía la proporción de personas que pueden obtener una beca: un sexto de quienes reciben educación postobligatoria en los cantones del Jura y del Tesino, y menos del 5 por ciento en los de Schaffhausen, Argovia, Glarus y Nidwalden. Los cantones conceden asimismo préstamos de formación, que en 1989 ascendieron a 30 millones de francos suizos para 6 500 personas.

729. En 1989, los cantones gastaron 200 millones de francos suizos en becas. La proporción mayor (el 18 por ciento) correspondió a quienes recibían una formación extrauniversitaria; venía después el sector universitario (un 15 por ciento); solamente un 9 por ciento de los alumnos de la enseñanza secundaria de segundo ciclo conseguían una beca, y no se concedían apenas becas en el nivel de la escolaridad obligatoria. El monto medio de las becas era de 4 000 francos suizos.

141/ ATF. 66, Ia, 157.

142/ ATF, 117, Ia, 311,

143/ ATF, 119, Ia, 178.

144/ ATF, 114, Ia, 133 c. 32; ATF, 117, Ia, 311.

730. La Confederación está habilitada para conceder subvenciones a los cantones con miras a sufragar sus gastos en materia de becas, y esas subvenciones federales cubren aproximadamente el 40 por ciento de los gastos cantonales.

4. Disposiciones lingüísticas

731. Suiza es un Estado plurilingüe, con cuatro lenguas nacionales (artículo 116 de la Constitución). Las lenguas oficiales son el alemán, el francés y el italiano. En 1990, la población residente se dividía como sigue: un 63,6 por ciento de habla alemana, un 19,2 por ciento de habla francesa, un 7,6 por ciento de habla italiana y un 0,6 por ciento de habla romanche. Estas lenguas están tradicionalmente repartidas en cuatro territorios lingüísticos. Cada cantón define su lengua o lenguas oficiales, y hay dos cantones bilingües y uno trilingüe, el de los Grisones, en el cual son los municipios quienes definen con plena autonomía su lengua oficial. Este reparto territorial de las lenguas nacionales relativiza el concepto de lengua minoritaria: una lengua mayoritaria en el plano federal puede ser minoritaria en el cantonal (tal es el caso del alemán en los cantones del Valais y de Friburgo). A esto se suma un 8,9 por ciento de extranjeros cuya lengua materna no coincide con ninguna de las cuatro lenguas nacionales.

732. La enseñanza se rige por el principio de la territorialidad de las lenguas, en virtud del cual la lengua de enseñanza es la del municipio en el que está enclavada la escuela. La finalidad de este principio es proteger la homogeneidad lingüística de los cantones por medio de la asimilación lingüística de los inmigrados. Por lo mismo, los padres que hablan otra lengua nacional no pueden alejar el derecho a recibir enseñanza en una lengua que no sea la del municipio. Además, el municipio de domicilio no tiene por qué indemnizar por la asistencia a la escuela de un municipio vecino que no dispense la enseñanza en la lengua materna ^{145/}. En el caso del romanche, ciertas escuelas primarias dispensan la enseñanza en esa lengua, pero en el grado secundario se suele enseñar en el mismo plano que una lengua extranjera.

733. A partir del cuarto o el quinto año de la escolaridad obligatoria se enseña una segunda lengua nacional (el alemán en la Suiza romanda y, en principio, el francés en la Suiza alemánica y el Tesino). En lo tocante a la enseñanza de una segunda lengua extranjera, los alumnos pueden elegir entre una segunda lengua nacional o el inglés. En Friburgo, en Sierre y en Bienne se ha ensayado últimamente un sistema de clases bilingües, con la creación de clases de enseñanza secundaria de segundo ciclo en francés y alemán. Hay, además, centros docentes privados que dispensan una enseñanza bilingüe.

J. Situación del personal docente

734. La formación del personal docente, sus condiciones de trabajo (sueldo, número de horas de enseñanza, etc.) y su categoría (titular, no titular, suplente, etc.) incumben a los cantones, o incluso a los municipios. Por consiguiente, la situación varía mucho de un cantón a otro, como también varía el nivel de remuneración.

^{145/} ATF, 100, Ia, 465.

735. No existen actualmente estadísticas federales sobre la remuneración del personal docente. Cabe señalar, sin embargo, que Suiza dedica, por término medio, el 53 por ciento de sus gastos públicos de educación a la remuneración del personal docente (véase el cuadro 34). En general, el nivel de remuneración del personal docente, en todos los grados, es relativamente alto.

K. Libertad de los padres en lo tocante a elegir un centro docente y a crear establecimientos privados

736. Los padres tienen la posibilidad de decidir que sus hijos reciban la enseñanza en un centro docente privado. La admisión dependerá, no obstante, de este último. La Confederación o los cantones subvencionan ciertos centros docentes privados.

737. El derecho a crear escuelas privadas se deriva de la libertad de comercio y de industria que garantiza la Constitución Federal en su artículo 31. Las escuelas privadas deben respetar ciertas condiciones mínimas, en el sentido del artículo 27, 2) de la Constitución Federal. Las escuelas privadas están sujetas a la vigilancia de los cantones, que conceden las autorizaciones de funcionamiento y que llevan también a cabo actividades de vigilancia propiamente dicha.

738. En lo que atañe al primer grado, la Constitución Federal estipula en su artículo 27 que la enseñanza primaria ha de dirigirla el sector público, y se adopta este principio de modo general en los cantones, en lo que se refiere a la escolaridad obligatoria en su totalidad. Hay, sin embargo, escuelas privadas, pero no suelen estar subvencionadas.

739. Los centros de enseñanza secundaria de segundo ciclo son cantonales, y a veces municipales; es, no obstante, frecuente que se reconozcan, e incluso subvencionen, centros privados de este nivel (que eran antes confesionales en muchos casos). La mayoría de las escuelas profesionales están en manos de los cantones, mientras que la formación permanente general y profesional depende en gran parte del sector privado (asociaciones profesionales, instituciones de fines lucrativos), a la vez que reciben subvenciones, tanto federales como cantonales.

740. En el cuadro 36 pueden verse los porcentajes de alumnos de las escuelas privadas en 1993/1994.

XIV. ARTÍCULO 14: ENSEÑANZA PRIMARIA OBLIGATORIA Y GRATUITA

741. Como queda dicho, en 1850 se introdujo la escuela obligatoria en todos los cantones, y la Constitución Federal de 1874 consagró el principio, en su artículo 27, 2). La Constitución Federal estipula que los cantones han de organizar la instrucción primaria, que debe ser suficiente, y depender exclusivamente de la autoridad civil, así como obligatoria y, en las escuelas públicas, gratuita. El principio de la enseñanza obligatoria y gratuita no rige únicamente para el primer grado, sino también para el primer ciclo de la enseñanza secundaria, y dura nueve años, de los 6 a los 15 años de edad. La tasa de escolarización de los alumnos de ambos sexos durante la escolaridad obligatoria es del 99 por ciento, como promedio,

XV. ARTÍCULO 15. DERECHO A LA CULTURA

A. Principales instrumentos aplicables

742. Los principales instrumentos aplicables son los siguientes:

a) Instrumentos internacionales

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19)

Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículo 10)

b) Instrumentos nacionales

i) Cultura:

Constitución Federal (artículos 24 *sexies*, 27 *ter*, 55 y 55 *bis*)

Ley Federal sobre la creación de un museo nacional suizo, del 27 de junio de 1890

Ley Federal sobre el cine, del 28 de septiembre de 1962

Ley Federal sobre la Fundación Pro Helvetia, del 17 de diciembre de 1965

Ley Federal sobre la protección de la naturaleza y del paisaje, del 1º de julio de 1966

Ley Federal sobre las subvenciones a los cantones de los Grisones y del Tesino para la salvaguardia de su cultura y de sus lenguas, del 24 de junio de 1983

Ley Federal sobre la radio y la televisión, del 21 de junio de 1991

Ley Federal sobre la Biblioteca Nacional Suiza, del 18 de diciembre de 1992

Decreto Federal para el fomento de la conservación de los monumentos históricos, del 14 de marzo de 1958

Reglamento de los Archivos federales, del 15 de julio de 1966

Ordenanza sobre el cine, del 24 de junio de 1992

ii) Ciencia:

Constitución Federal (artículo 27 *sexies*)

Ley Federal sobre la investigación, del 7 de octubre de 1983

B. Derecho a participar en la vida cultural

1. Consideraciones generales

743. En el sistema federal suizo, la cultura es un asunto de competencia cantonal. La Constitución no contiene ninguna disposición general que rija las actividades de la Confederación en la materia, pero reglamenta ciertos aspectos concretos de la cultura. Así por ejemplo, en virtud del artículo 27 ter de la Constitución Federal, la Confederación está facultada para legislar con miras a fomentar la producción cinematográfica suiza y las actividades culturales que se lleven a cabo en relación con el cine. Según el artículo 24 *sexies* de la Constitución, incumbe a los cantones la protección de la naturaleza y del paisaje, pudiendo respaldar la Confederación sus esfuerzos mediante subvenciones. Hay, además, un artículo de la Constitución que protege la libertad de prensa (artículo 55). Por último, el artículo 55 *bis* de la Constitución declara a la Confederación competente en materia de radio y de televisión.

744. Lo cierto es que la Confederación realiza múltiples actividades de carácter cultural basándose en una competencia no escrita, según la cual está facultada para efectuar las tareas que sólo pueden llevarse a cabo en el nivel federal. Se ha constatado, sin embargo, la necesidad de disponer de una base constitucional clara, si bien ha fracasado en dos ocasiones el proyecto de añadir un nuevo artículo constitucional sobre la cultura. En 1986, el pueblo y los cantones rechazaron una iniciativa popular "en pro de la cultura", así como un contraproyecto presentado por la Asamblea Federal. En el proyecto, que se sometió a votación en junio de 1994, se proponía que la Confederación y los cantones fueran competentes en lo que se refiere a fomentar la vida cultural en Suiza y a facilitar los intercambios culturales con el extranjero, a la vez que se respetaba la competencia cantonal. Se pronunció en favor del proyecto una corta mayoría del pueblo, pero la mayoría de los cantones se opusieron.

2. Gastos en pro de la cultura

745. Gracias a un estudio de 1992 sobre la promoción de la cultura, encargada por la Oficina Federal de Estadística y la Oficina Federal de Cultura, se dispone de informaciones fehacientes sobre la importancia de la cultura en los gastos públicos en 1989 y 1990 ^{146/}. En 1989, se cifraba en 1 500 millones de francos suizos el costo de la promoción cultural a cargo de las colectividades públicas. El desglose de esos gastos entre las diferentes colectividades es un fiel reflejo del principio de subsidiariedad. Así por ejemplo, más de la mitad de los gastos (el 53 por ciento) los sufragan los municipios, que son la entidad política que está más cerca del ciudadano. La proporción de los cantones es del 38 por ciento, con sumas importantes dedicadas a la "protección de los bienes naturales y del paisaje". La Confederación interviene subsidiariamente, para las tareas de envergadura nacional o para las relaciones con el extranjero. Su contribución, que no rebasa el 9 por ciento, va esencialmente destinada a la protección de los bienes culturales y a otros gastos culturales. Esta última

^{146/} *Promotion publique et privée de la culture*, Office fédéral de la statistique y Office fédéral de la culture, Berna, 1992.

partida comprende, en particular, las subvenciones a la Fundación Pro Helvetia 147/ (21 millones de francos suizos) y la promoción de la creación cinematográfica (10 millones de francos suizos).

746. En lo que atañe a los cantones y los municipios, el 60 por ciento de los gastos culturales corresponde a los cantones de Basilea-Campo, Zurich, Berna, Vaud y Ginebra, cuyas capitales son también centros culturales y acogen a las grandes instituciones culturales. Así por ejemplo, las cinco grandes ciudades de Basilea, Zurich, Berna, Ginebra y Lausana sufragan más de la mitad de los gastos de carácter municipal. En ellas, así como en otras grandes ciudades, los teatros y los conciertos absorben más de la mitad de las subvenciones asignadas a la cultura.

Cuadro 37

Gastos públicos de cultura en 1992

	Municipios	Cantones	Confederación	Total
Bibliotecas	100 713	89 478	14 145	204 336
Museos	125 314	108 694	32 961	266 969
Teatros, conciertos	270 316	214 347	--	484 663
Protección del patrimonio	35 196	150 446	50 697	236 339
Medios de comunicación	24 669	2 904	--	27 573
Otras actividades culturales	255 069	77 296	93 932	426 297
Total	811 277	643 165	191 735	1 646 177
Por habitante	117	93	28	238
Como porcentaje de los gastos totales de la colectividad pública	2,7	1,8	0,5	1,6

Fuente: Oficina Federal de Estadística.

747. Cabe cifrar en 250 millones de francos suizos anuales los gastos de las empresas privadas en pro de la cultura. En conjunto, las 145 mayores empresas suizas dedican 100 millones de francos suizos a la promoción de la cultura, y cuatro o cinco de ellas sufragan el 60 por ciento, más o menos, de esos gastos. Por último, se calcula que los gastos de las 1 500 fundaciones que actúan en el plano cultural ascienden a 60 millones de francos suizos. En total, los gastos del sector privado suponen aproximadamente un sexto de los destinados a la promoción de la cultura.

147/ Véase más adelante una exposición detallada de la Fundación y de su ámbito de competencia.

3. Infraestructura institucional

a) Museos

748. En 1993 había en Suiza 761 museos abiertos al público. Su número ha triplicado desde 1950. Suiza tiene, pues, una de las más fuertes densidades de museos del mundo, con uno por cada 9 000 habitantes. La mayoría de los cantones cuentan con una gran variedad de museos, pero solamente siete ofrecen la gama completa de siete categorías de museos (regionales; de arqueología, historia; de arte; de historia natural; de ciencias, técnicas y comunicación; de etnografía; de antropología; y varios). La mayoría están en aglomeraciones de menos de 10 000 habitantes, donde están situados igualmente la mayoría de los museos regionales. La finalidad del Museo Nacional Suizo, creado en 1890, es "conservar las antigüedades nacionales importantes desde el punto de vista de la historia y de las bellas artes". Su sede principal está en Zurich, y tiene varias filiales.

b) Bibliotecas

749. En Suiza hay más de 6 000 bibliotecas. Las colecciones más importantes están en las bibliotecas universitarias, que suelen ser también bibliotecas cantonales y municipales. La Confederación apoya asimismo a la Biblioteca para Todos, que es "una biblioteca de las bibliotecas", es decir, que presta libros a otras bibliotecas, con objeto de reducir los gastos de compra de estas últimas. Por otra parte, la Oficina Federal de Cultura dispone de diferentes fondos que utiliza para respaldar la literatura para la juventud, las exposiciones de libros en el extranjero y las asociaciones de escritores.

Cuadro 38

Principales bibliotecas de Suiza, en 1992

Bibliotecas	Colecciones ¹	Adquisiciones	Lectores inscritos	Préstamos ²
Biblioteca Nacional	2 989 577	57 378	7 534	98 258
Biblioteca Universitaria de Basilea	2 805 764	37 807	24 410	243 329
Biblioteca Municipal y Universitaria de Berna	1 754 069	25 095	19 813	158 539
Biblioteca Cantonal y Universitaria de Friburgo	1 825 335	36 181	9 800	112 549
Biblioteca Pública y Universitaria de Ginebra	1 933 536	20 011	9 654	93 157
Biblioteca de la Universidad de Ginebra	1 911 885	116 551	17 312	--
Biblioteca Cantonal y Universitaria de Lausana	1 636 284	38 547	16 949	246 328
Biblioteca EPFZ	4 835 140	128 243	67 178	712 407
Biblioteca Central de Zurich	3 371 300	88 760	55 000	294 237

¹ Libros, publicaciones periódicas, manuscritos, microcopias, documentos iconográficos, grabaciones sonoras.

² Número de volúmenes prestados y de ejemplares de sustitución, incluidos los documentos audiovisuales e iconográficos y los préstamos a otras bibliotecas.

750. La Biblioteca Nacional ocupa un lugar especial. Se dedica principalmente a los "Helvetica" y abarca todos los tipos de soporte. Dicho de otro modo, colecciona, conserva y pone a disposición del público:

- a) obras antiguas o modernas e impresos, en toda las lenguas, que versan sobre Suiza y sus habitantes;
- b) obras de autores suizos, en la lengua original o traducidas;
- c) libros u otros tipos de soporte, publicados en Suiza.

La Biblioteca Nacional administra, además, los Archivos Literarios Suizos, creados en 1990, a petición de Friedrich Dürrenmatt, esto es, archivos personales de ciudadanos suizos o de personas ligadas a Suiza y cuya obra es importante para la vida cultural e intelectual del país.

c) Cine

751. El cine es uno de los pocos campos culturales que menciona explícitamente la Constitución. En su artículo 27 ter, abre, en efecto, la posibilidad de que la Confederación fomente el cine suizo, con lo que se persigue un fin puramente cultural, que se plasma esencialmente en la concesión de subvenciones para la producción de películas suizas y su promoción y su conservación. La sección de cine de la Oficina Federal de Cultura concede tales subvenciones.

752. También la televisión contribuye muy positivamente a la promoción del cine suizo. De ahí que la Ley Federal sobre la radio y la televisión estipule que la Sociedad Suiza de Radiodifusión (SSR) deberá favorecer al cine suizo (artículos 3, 1), e) y 26, 3)). Al otorgar la autorización a emisoras de televisión, la Confederación puede exigir que una parte de los programas quede reservada a producciones suizas y, en particular, a las del cine suizo (artículo 21, 2), d) de la citada Ley Federal). Además, se debe reinvertir un porcentaje dado de los ingresos de las televisiones en la producción suiza o en pro del cine suizo (por ejemplo, Teleclub dedica una parte de sus ingresos al Centro Suizo del Cine y otra a la realización de películas suizas).

753. En 1994, había en Suiza 431 salas de cine (415 en 1993), con un total de 100 724 plazas. A las cinco mayores ciudades les correspondía casi un tercio de las salas y de las plazas. En 1994 se proyectaron en salas comerciales 1 176 películas, 64 de las cuales eran plenamente suizas. El número total de entradas en los cines fue de 16,2 millones, correspondiendo el 74 por ciento de ellas a películas norteamericanas. En 1994 se produjeron en Suiza 26 películas cortas y 37 largas (14 eran coproducciones).

d) Teatro

754. El nombre de "teatro profesional" designa estas cuatro categorías:

- a) los teatros institucionalizados y subvencionados en forma ordinaria, es decir, los grandes teatros que tienen una compañía y un repertorio propios;
- b) los teatros subvencionados, sin una compañía o una producción propias;

c) las compañías y teatros independientes que subvencionan ocasionalmente los poderes públicos (teatros de bolsillo, para niños, de marionetas);

d) las compañías de teatro no subvencionadas.

La vida teatral suiza no existe, pues, únicamente en los grandes escenarios oficiales sino también en una multiplicidad de pequeños teatros y compañías independientes.

755. Entre las representaciones teatrales en los 22 teatros profesionales institucionalizados de la temporada de 1993/1994 hubo 2 824 obras de teatro, 686 óperas, 223 espectáculos de ballet y 364 operetas o comedias musicales. La frecuentación total en la temporada 1993/1994 fue de 1 713 874 espectadores.

756. En lo tocante a las óperas, solamente en las grandes ciudades hay una compañía estable. Únicamente en Zurich, Basilea, Ginebra y Lausana (Béjart Ballet) han podido establecerse compañías profesionales de ballet de cierta envergadura. En cambio, la danza independiente da muestras de gran vitalidad.

e) Salones y festivales

757. Todos los años se organizan en Suiza muchas manifestaciones internacionales: el Salón Anual de Arte Contemporáneo "Art Basel", el Salón Internacional del Libro y de la Prensa en Ginebra, las Semanas Musicales de Lucerna, el Festival de Jazz de Montreux, el Festival del Cine de Locarno y el Festival del Documental de Nyon. También hay manifestaciones más restringidas, como las Jornadas Literarias y las Jornadas del Cine en Solothurn, la Bolsa de los Teatros de Bolsillo, las Jornadas de la Vídeo de Lucerna y el Festival de las Historietas Ilustradas del Valais, así como múltiples festivales de rock.

4. Promoción de la identidad cultural y las minorías

758. En Suiza, la diversidad cultural y lingüística constituye la característica esencial de la personalidad nacional. No hay un cultura suiza, y la cohesión nacional se apoya necesariamente en la promoción de esa diversidad, respetando el principio de la "unidad en la diversidad". A este respecto, la soberanía cantonal en materia cultural es la mejor garantía de esa diversidad.

759. El artículo 116 de la Constitución garantiza la igualdad de las cuatro lenguas nacionales: alemán, francés, italiano y romanche. Según el censo de 1990, la distribución lingüística de la población es la siguiente: un 63,6 por ciento de habla alemana, un 19,2 por ciento de habla francesa, un 7,6 por ciento de habla italiana y un 0,6 por ciento que habla el romanche (39 600 personas). Con posterioridad al censo de 1990, han perdido terreno sobre todo el italiano (de un 9,8 a un 7,6 por ciento) y el romanche (de un 0,9 a un 0,6 por ciento). También el alemán ha perdido importancia, y únicamente progresó el francés.

760. Actualmente parece correr peligro la lengua retorromana. La lengua romanche está confinada en un pequeño territorio, que no se prolonga en un ámbito cultural más vasto. Es, además, una región de gran diversidad lingüística, ya que el romanche está compuesto de tres idiomas claramente

diferenciados. La creación de una lengua escrita unificada, el "rumantsch grischun", ha de servir, no obstante, para reforzar la presencia del romanche en la vida cotidiana y de útil instrumento para el desarrollo y la renovación de la lengua.

761. La comunidad italófona del cantón del Tesino ha de ser hoy capaz de actuar de región periférica, a la vez con respecto al norte (región germanófona) y el sur (Italia). En tal sentido son decisivos los factores relacionados con la personalidad propia. Los tesineses se sienten profundamente suizos en los planos político, administrativo y cultural. Por otra parte, son fervientes partidarios de mantener relaciones estrechas con su vecino del Sur, cuya lengua y cultura comparten, lo cual puede contribuir a reforzar la singularidad cultural de la Suiza italiana. Hay, sin embargo, un sentimiento de identidad, centrado en el Tesino, en virtud del cual procede acusar su diferencia tanto frente a Italia como al resto de Suiza. En esta problemática, la lengua tiene una importancia capital como motor de la identidad. Así pues, el cantón del Tesino ha de asumir misiones lingüísticas y culturales en el plano cantonal a la vez que en el nacional.

762. Un grupo de trabajo del Departamento Federal del Interior examinó el tema del cuadrilingüismo en Suiza 148/, y formuló propuestas con miras a una revisión del artículo 116 de la Constitución Federal. El Parlamento adoptó un proyecto de Ley Federal, que fue sometido a votación popular 149/. La revisión apunta, en particular, a reforzar la posición de las minorías lingüísticas y a mejorar la comunicación entre las diferentes regiones culturales y lingüísticas. El proyecto de revisión del artículo constitucional sobre las lenguas encomienda a la Confederación y a los cantones la misión de adoptar medidas conjuntas para salvaguardar el cuadrilingüismo.

763. La Confederación otorga subvenciones anuales a los cantones de los Grisones y del Tesino para la salvaguardia de la personalidad cultural y lingüística de las regiones de habla italiana y retorromana. Así por ejemplo, concede 3 750 000 francos suizos al primero de esos cantones y 2,5 millones al segundo. Una parte de los fondos asignados al cantón de los Grisones debe ir destinada obligatoriamente a las asociaciones culturales "Lia Rumantscha" y "Pro Grigioni Italiano". El Consejo Federal propuso en su mensaje del 1º de marzo de 1995 un nuevo proyecto de ley para la salvaguardia y la promoción de la lengua y de la cultura romanches e italianas, que daría a la Confederación y a los cantones una mayor flexibilidad en apoyo de las lenguas minoritarias y que, sobre todo, aumentaría la ayuda financiera a la comunidad retorromana, sin precisar, no obstante, la cuantía de las subvenciones asignadas y sin mencionar *nominatim* las organizaciones beneficiarias. Supedita, por lo demás, la concesión de subvenciones federales a una contribución apropiada de los cantones.

764. Como servicios públicos que son, la televisión y la radio deben garantizar también el principio de la unidad en la diversidad. La Sociedad Suiza de Radiodifusión (SSR) se divide en tres sociedades regionales: Televisión Suiza

148/ *Quadrilinguisme en Suisse - Présent et futur*, Berna, 1992.

149/ El artículo constitucional fue aprobado por una gran mayoría del pueblo y por todos los cantones en la votación popular del 10 de marzo de 1996.

Alemánica (DRS), Televisión Suiza Romanda (TSR) y Televisión Suiza Italiana (TSI), en las cuales están debidamente representadas las cuatro regiones lingüísticas. La SSR tiene un programa de televisión para cada una de esas tres regiones lingüísticas y ha de presentar, además, periódicamente emisiones destinadas a la población retorromana. Esos programas, adaptados a las diferentes particularidades regionales, deben tender a reforzar la cohesión nacional. De ahí que todos y cada uno de ellos puedan captarse en todo el territorio suizo, con lo cual se contribuye al intercambio de culturas en el país. Un sistema de reparto interno de la SSR permite financiar las televisiones romanda y tesina, que tienen un número reducido de telespectadores.

765. Análogamente, como sociedad de radiodifusión que es, la SSR debe difundir programas de radio específicos en cada una de las lenguas nacionales. Además, con sus directrices del 31 de agosto de 1994 sobre la planificación de las redes de emisoras OUC, el Consejo Federal obliga a la SSR a difundir, en la medida de las posibilidades técnicas, el primer programa lingüístico regional de las tres regiones principales en todo el territorio suizo.

766. La Fundación Pro Helvetia (véase más adelante), que es una fundación de derecho público enteramente financiada por la Confederación, apunta igualmente a compensar las desigualdades culturales entre las regiones, a promover las culturas minoritarias y a fomentar los intercambios en la propia Suiza.

767. La Comisión Federal para los Extranjeros (CFE) tiene la misión de promover en el plano federal la integración social de los extranjeros, respetando su personalidad cultural, mientras que las actividades concretas en tal sentido incumben esencialmente a las autoridades locales. De ahí que la CFE haya preparado una obra de consulta sobre "los extranjeros en el municipio", editada conjuntamente con las asociaciones cardinales de pueblos y ciudades. Esa obra apunta a fomentar una participación más activa de los extranjeros en la vida cultural y social. Incita asimismo a los municipios a ayudar a las múltiples asociaciones de extranjeros que actúan en los planos local y regional en relación con la cultura, las actividades de tiempo libre y la vida social, e indica varias posibilidades de colaboración entre copartícipes locales y públicos.

768. La CFE está, además, en diálogo permanente con la SSR a propósito del lugar que debe ocupar la inmigración en sus actividades: en la concesión de la SSR se menciona la obligación de tratar los problemas de los extranjeros presentes en Suiza, así como la creación de emisiones "para todos los públicos" que faciliten la integración intercultural, una mayor difusión de programas tradicionales destinados a los extranjeros, el fomento de nuevas emisiones de información para las minorías en su lengua nacional y un mejor acceso a la SSR de los periodistas extranjeros y procedentes de la inmigración.

5. Cometido de los medios de comunicación

769. Los medios de comunicación desempeñan un papel particularmente importante en lo que atañe a la transmisión de la cultura, y los protege la libertad de expresión que garantizan el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. En su artículo 10, 1), el Convenio Europeo de Derechos Humanos no impide, sin embargo, que los

Estados sometan a las empresas de radiodifusión y de televisión a un sistema de autorización.

a) Televisión

770. En su artículo 55 *bis*, 1), la Constitución encarga a la Confederación que legisle en relación con la radio y la televisión. La Ley Federal sobre la radio y la televisión, del 21 de junio de 1991, plasma ese mandato constitucional, y define, en particular, los criterios aplicables a la concesión de autorizaciones, ya que la Confederación dispone del monopolio de la radio y la televisión y concede la utilización de las emisoras a sociedades.

771. La SSR tiene una concesión de servicio público desde 1931. Como organismo nacional encargado de tareas de interés público, ha de llegar a toda la población con sus programas de radio y de televisión. Le incumbe, pues, una misión de comunicación y una función de integración, así como la realización de tareas sociales y culturales. Como queda dicho, se divide en tres sociedades regionales, que preparan programas para cada una de las regiones lingüísticas, teniendo en cuenta su diversidad.

772. La Ley Federal sobre la radio y la televisión permite, no obstante, otorgar concesiones a otros difusores, según un modelo escalonado que da un estatuto particular a la SSR. En el escalón nacional, y en el de las regiones lingüísticas, se admite a otros difusores si no coartan excesivamente a la SSR en el cumplimiento de su complejo mandato. Con ello se puede tener en cuenta la situación específica de Suiza, que se caracteriza por un mercado exiguo, dividido en tres sectores y que ha de enfrentarse con una fuerte competencia internacional. Parece, pues, justificado por el interés general que el número de difusores siga siendo limitado. En los niveles local y regional, menos amenazados por la competencia, pueden admitirse varios difusores. En el plano internacional, la Ley no fija restricción alguna a los difusores. En la actualidad, hay tres televisiones regionales, dos de abono y un gran número de televisiones privadas, que transmiten unas horas por semana. El 1º de marzo de 1995 empezó a emitir una cuarta cadena nacional, Suisse 4.

773. Además de las tres cadenas regionales -Televisión Suiza Alemánica (DRS), Televisión Suiza Romanda (TSR) y Televisión Suiza Italiana (TSI)-, las televisiones extranjeras gozan de una popularidad indiscutible en todas las regiones lingüísticas, mientras que las locales privadas, que son 27, no tienen gran influencia.

774. La Ley Federal sobre la radio y la televisión encomienda a esos medios de comunicación la misión de "promover la creación artística suiza y de estimular la participación de los oyentes y de los telespectadores en la vida cultural" (artículo 3) c)). La televisión puede contribuir, en efecto, poderosamente a la difusión de la cultura, por cuanto el 96 por ciento de la población residente de más de quince años de edad tiene un televisor por lo menos.

775. Por término medio, los suizos miran la televisión dos horas al día. El tiempo de transmisión dedicado a la cultura oscila entre 1 274 horas en la televisión suiza alemánica y 760 en la suiza italiana. A modo de ejemplo, la televisión transmitió 34 obras de teatro entre septiembre de 1992 y junio de 1993 (la TSR nueve, la DRS quince y la TSI diez). Miraron esas emisiones

304 000 personas. La SSR difunde igualmente un gran número de películas largas, en particular suizas.

776. Procede señalar que los telespectadores pueden presentar reclamaciones en relación con emisiones ya transmitidas ante un organismo independiente de examen de quejas, de carácter cuasijudicial, encargado de velar por la objetividad y el equilibrio de los programas, así como por el respeto de la concesión.

Cuadro 39

Programas de televisión según el género y el número de horas de emisión, en 1993

Género	DRS		TSR		TSI	
	Horas	%	Horas	%	Horas	%
Información, actualidades	1 641	24	1 761	21	1 050	19
Cultura ¹	1 274	18	1 244	15	760	12
Películas	1 758	26	3 034	36	1 780	27
Deportes	965	14	879	11	935	14
Variedades	455	7	392	5	330	5
Emisiones para niños	328	5	549	7	284	4
Otras emisiones	444	6	461	5	1 376	21

¹ Historia, etnología, artes, teatro, música, educación, religión, ciencias y medios de comunicación.

Fuente: Sociedad Suiza de Radio y de Televisión.

b) Radio

777. La SSR ha tenido largo tiempo un monopolio de hecho en materia de radiodifusión. Una Ordenanza de 1982 sobre los ensayos locales de radiodifusión ha permitido la creación de un gran número de emisoras de radio privadas. Su existencia ha encontrado una base legal en la Ley Federal sobre la radio y la televisión, gracias a la cual pueden otorgarse autorizaciones de transmisión a otros difusores en los planos local y regional. Esas radios privadas pueden emitir en un radio de 30 kilómetros.

778. La SSR propone tres programas distintos en cada una de las tres lenguas oficiales, para satisfacer todos los gustos de los oyentes. El primer programa hace hincapié en las noticias, el esparcimiento y la música ligera, el segundo en la cultura y la música clásica y el tercero va destinado sobre todo a los jóvenes y predomina en él la música moderna. En general, las tres emisoras dedican mucho tiempo a la música, que absorbe los dos tercios del tiempo de emisión de la SSR.

779. La música es también lo esencial de los programas de las 40 radios privadas repertoriadas en 1993, que son ante todo un medio de compañía y de distracción. En lo que se refiere a la duración de la escucha, su papel es secundario en comparación con la SSR.

c) Prensa

780. Habida cuenta de su tamaño y su población, Suiza tiene un número muy grande de periódicos y revistas. No hay un diario nacional, ya que la prensa es esencialmente cantonal o regional. En 1994 se publicaban en Suiza 235 periódicos, entre ellos 97 diarios (78 en alemán, 15 en francés y cuatro en italiano). La tirada total de las publicaciones periódicas es de 2,8 millones de ejemplares al día, lo cual equivale a 396 por cada 1 000 habitantes. Once diarios tienen una tirada de 50 000 ejemplares, y cinco de más de 100 000. La difusión de la mitad casi de los diarios suizos es de menos de 10 000 ejemplares. Cabe señalar que se está produciendo una concentración en el sector de la prensa, debido a la fusión de diferentes periódicos.

781. Entre las publicaciones periódicas que son por lo menos trimestrales, hay 22 para los niños y los jóvenes, 15 para la familia, 11 revistas femeninas, ocho ilustradas de información general, seis para las personas de edad, cinco de radio y televisión y tres humorísticas.

6. Salvaguardia del patrimonio

782. El 24 de marzo de 1995, el Parlamento adoptó una revisión parcial de la Ley Federal sobre la protección de la naturaleza y del paisaje, que versa también sobre la conservación de los monumentos históricos.

783. La conservación de los monumentos históricos incumbe en primer término a los cantones, que reciben apoyo financiero y técnico de la Confederación, la cual concede subvenciones para la restauración, el mantenimiento y la explotación de los monumentos históricos, que pueden sufragar hasta el 35 por ciento de los gastos, y excepcionalmente hasta el 45 por ciento. La Confederación tiene asimismo la facultad de adquirir monumentos históricos. Además, otorga subvenciones a asociaciones que actúan en este campo, como puede subvencionar igualmente la promoción de la investigación y de la formación. Por otra parte, el Consejo Federal ha de levantar el inventario de los objetos de importancia nacional. Para determinar si reúnen esas condiciones, se hace hincapié en la antigüedad, el interés cultural, y la unidad arquitectónica del objeto.

784. En el plano internacional, Suiza es parte en varios convenios de protección del patrimonio cultural. En el seno del Consejo de Europa, Suiza se adhirió a la Convención Cultural Europea en 1962, y ratificó la Convención Europea para la protección del patrimonio arqueológico en 1970. El 26 de abril de 1995, el Consejo Federal adoptó un mensaje sobre la ratificación de la Convención de Granada para la salvaguardia del patrimonio arquitectónico de Europa, del 3 de octubre de 1985, y de la Convención de Malta para la protección del patrimonio arqueológico, del 16 de enero de 1992. Esta última sustituirá a la Convención del Consejo de Europa de 1969, sobre la protección del patrimonio arqueológico.

785. Suiza ha ratificado también dos importantes convenciones de la Unesco sobre la protección de los bienes culturales, a saber, la Convención de La Haya para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, ratificada en 1962, y la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, ratificada en 1975. La ciudad antigua de Berna, el convento

de San Gall y el de Müstair figuran en la lista del patrimonio mundial establecida por la Unesco.

7. Libertad de creación y de difusión

786. En el plano internacional, la libertad de creación artística está protegida por la libertad de expresión, que garantizan el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos 150/ y el artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. En este último se menciona expresamente la forma artística como modo de expresión, además de las escritas, las orales y las impresas.

787. La libertad de opinión, que es un derecho fundamental no escrito, reconocido por el Tribunal Federal, protege la libertad de creación artística y de difusión de la obra. En efecto, el Tribunal Federal ha admitido que "el concepto de opinión comprende no solamente las manifestaciones de pensamiento, la adopción de posiciones, los juicios de valor, las concepciones, etc., sino también la creación artística y sus productos" 151/. Ciertas constituciones cantonales recientes garantizan la libertad del arte explícitamente 152/.

788. En su artículo 55, la Constitución garantiza expresamente la libertad de prensa, que se aplica a todos los productos impresos (textos e imágenes). Según ciertos autores, la protección que ofrece este artículo se aplica también a las representaciones teatrales, las conferencias y las grabaciones en discos y magnetófonos. La libertad de prensa, como manifestación de la libertad de expresión, implica la prohibición de la censura y de la autorización previa. En cuanto a las medidas represivas, sólo son legítimas si se reúnen todas las condiciones generales a las que está supeditada toda restricción de los derechos fundamentales (base legal, interés público preponderante, proporcionalidad).

789. En lo que atañe a la libertad de difusión, la situación del cine es particular. A diferencia de la prensa, sigue estando sometido a una censura previa, que ejercen los cantones. Se aceptan en general las restricciones aplicables a los jóvenes, que permiten fijar límites de edad. Se suele rechazar, en cambio, muy especialmente la censura previa de las películas para adultos. En un fallo de 1967, el Tribunal Federal admitió, en efecto, que el hecho de tratar de otro modo al cine y a las demás empresas del espectáculo (teatros, salas de fiesta) y de someter las películas a una censura previa no se oponía a lo dispuesto en la Constitución. El Tribunal Federal se ha pronunciado en función exclusiva de la libertad de comercio y de industria, dando de lado el aspecto artístico de la película 153/. Su jurisprudencia ha evolucionado, sin embargo,

150/ Véase Cour Eur. DH, aff. Müller et autres c. Suisse, arrêt du 24 mai 1988, Série A 133.

151/ ATF, 101, Ia, 255.

152/ Véanse las disposiciones de las constituciones de los cantones de Argovia (párr. 14), del Jura (art. 8, 2), i)), de Uri (art. 12, i)), de Basilea-Campo (art. 6, 2) e)), de Solothurn (art. 14), de Glarus (art. 10), de Thurgovia (párr. 6, 6)) y de Berna (art. 22).

153/ ATF, 93, Ia, 309 y sigs.

por cuanto ha reconocido que a una película gratuita que se presenta como una obra artística o didáctica se la debe aplicar el principio de la libertad de opinión. Pero no ha precisado claramente si, en el caso de una película artística comercial, se debe respetar también la libertad de expresión o si se la puede censurar 154/.

790. El artículo 55 *bis* de la Constitución garantiza la independencia de la radio y de la televisión, así como la autonomía en la concepción de los programas. Por esta razón, la Confederación no puede ejercer ella misma esas prerrogativas y otorga concesiones a sociedades.

8. Enseñanza profesional en el campo cultural y artístico

791. En virtud del artículo 34 *ter* de la Constitución, la Confederación solamente está facultada para legislar sobre la formación profesional en ciertos sectores concretos, a saber, la industria, las artes y oficios, el comercio, la agricultura y el servicio doméstico. Los demás, en particular la formación profesional artística, incumben a los cantones. La formación artística suele dispensarse en una escuela profesional en régimen de plena dedicación. A modo de ejemplo, hay ocho conservatorios, que forman a 2 530 músicos.

792. Son también de competencia federal las escuelas superiores de artes aplicadas, que tenían 329 alumnos en 1992. Para ser admitido en ellas, el candidato tiene que haber superado un examen de aprendizaje y otro de ingreso. En lo que atañe a la creación de escuelas superiores especializadas, se piensa transformar esas escuelas superiores de arte aplicado en escuelas superiores de arte.

C. Mantenimiento, desarrollo y difusión del progreso científico

1. Marco general para el desarrollo de la ciencia y de la investigación

793. La ciencia y la investigación revisten gran importancia para Suiza. En 1992, el sector de la investigación y desarrollo absorbió en Suiza más de 9 000 millones de francos suizos, esto es, el 2,7 por ciento del PIB, por lo que ocupa un lugar muy destacado entre los países de la OCDE. La parte que le corresponde al Estado es, sin embargo, modesta: la Confederación y los cantones dedicaron 2 580 millones de francos suizos a la investigación. Predomina, pues, el sector privado, que aporta los tres cuartos de las sumas dedicadas a la investigación (6 130 000 francos suizos). Por primera vez, en 1992 los gastos de investigación y desarrollo de las empresas privadas fueron mayores en el extranjero que en Suiza. La Confederación y los cantones financian esencialmente la investigación fundamental y la investigación aplicada en materia social, mientras que el sector privado sufraga sobre todo investigación de fines comerciales.

794. La Confederación tiene, por consiguiente, un papel subsidiario pero importante para la promoción y el desarrollo de la ciencia y de la investigación. En virtud del artículo 27 *sexies* de la Constitución Federal, ha de fomentar la investigación científica. La Ley sobre la investigación del 7 de

154/ ATF, 101, Ia, 255.

octubre de 1983 especifica las diferentes medidas de promoción que puede tomar la Confederación. Se trata sobre todo de medidas financieras; no obstante, la Ley estipula igualmente que la Confederación debe fijar los objetivos de la política suiza de investigación.

795. En 1990, la Confederación adoptó unos "Objetivos de la política de investigación para el período 1992-1995" ^{155/} y definió los temas prioritarios, así como los objetivos generales de la investigación, a saber:

- a) la naturaleza: salvaguardia del medio ambiente;
- b) el ser humano; estudio de problemas capitales en los sectores socioeconómicos y médicos;
- c) la técnica: promoción del desarrollo técnico.

En cada uno de esos tres temas, los objetivos fijan temas de máxima prioridad, que requieren un importante compromiso suplementario, y otros de segunda prioridad, para los cuales basta con consolidar la labor ya realizada. A modo de ejemplo, los temas de máxima prioridad en materia de medio ambiente son los siguientes: métodos de gestión del medio ambiente, investigaciones climatológicas, hidrológicas, geológicas y sensibilización ecológica. Los tres temas de segunda prioridad son las tecnologías limpias, las investigaciones energéticas y la eliminación de los desechos, el tratamiento del agua y la conservación de los suelos.

796. Los "Objetivos" adoptados por el Consejo Federal definen asimismo siete objetivos generales de funcionamiento del sistema de investigación. Se trata de reforzar, mejorar y fomentar:

- a) la colaboración nacional en lo que atañe a la labor de investigación y desarrollo,
- b) la colaboración científica internacional,
- c) la competencia y las investigaciones originales e innovadoras,
- d) la movilidad y la flexibilidad,
- e) las investigaciones que abarcan varias disciplinas y el enfoque global de los problemas,
- f) el aprovechamiento de los resultados de la investigación en la práctica y la transmisión de esos resultados a los medios interesados,
- g) la ética y la corresponsabilidad en la labor de investigación.

797. El estímulo de la Confederación se concreta esencialmente en la financiación de los organismos de investigación. La Confederación subvenciona la

^{155/} *Objectifs de la politique de la Confédération en matière de recherche à partir de 1992*, 28 de marzo de 1990 (adjunto).

financiación de las dos escuelas políticas federales y de los institutos que dependen de ellas, así como por medio de las subvenciones que concede a las universidades cantonales. Respaldia igualmente las instituciones encargadas de apoyar la labor de investigación que la Ley sobre la investigación designa explícitamente, a saber, el Fondo Nacional Suizo para la Investigación Científica y las academias científicas (artículo 5 de la Ley sobre la investigación). De 1992 a 1995, las contribuciones aportadas por la Confederación a las mismas ascendieron a 2 110 millones de francos suizos.

798. El Fondo Nacional Suizo para la Investigación Científica es una fundación de derecho privado, creada en 1952 por las academias científicas y las sociedades científicas generales, y es hoy el principal instrumento de que dispone la Confederación para fomentar las investigaciones fundamentales en el plano nacional. Su misión esencial es estimular investigaciones de gran calidad y de carácter no comercial en todas las disciplinas (investigación libre). El Fondo Nacional dispone asimismo de dos medios para promover las investigaciones sobre temas prioritarios: en primer lugar, unos programas de investigación temática, que sirven para fomentar los trabajos de investigación relativos a temas prioritarios, con arreglo a los objetivos de la política de investigación y, en segundo lugar, unos programas nacionales de investigación cuyos temas escoge el Consejo Federal. El Fondo Nacional recibió 1 243 millones de francos suizos, esto es, el 59 por ciento de los asignados a la investigación entre 1992 y 1995.

799. La segunda categoría de instituciones encargadas de determinar las investigaciones científicas son las cuatro academias, que recibieron 86,6 millones de francos suizos entre 1992 y 1995: Academia Suiza de Ciencias Naturales, creada en 1815, que comprende 38 sociedades especializadas y 27 sociedades cantonales y regionales, las cuales tienen unos 25 000 miembros; Academia Suiza de Ciencias Humanas, creada en 1946, con 43 sociedades miembros y 40 000 miembros en total; Academia Suiza de Ciencias Técnicas, creada en 1981, con 39 sociedades y más de 47 000 miembros; y Academia Suiza de Ciencias Médicas, fundada en 1943 por las siete facultades de medicina y de veterinaria, así como por la Federación de Médicos Suizos.

800. Las academias no tienen una misión de apoyo directo a la investigación, sino que constituyen más bien una tribuna para el intercambio de ideas y la reflexión (organización de congresos y de manifestaciones científicas). Apoyan financieramente a las revistas especializadas y pueden financiar también ciertos estudios, siempre que sean de carácter experimental o proyectos científicos de larga duración.

2. Progreso científico y protección del medio ambiente

801. Como queda dicho, la salvaguardia del medio ambiente es uno de los tres temas prioritarios de los objetivos de investigación: se destina de un 10 a un 15 por ciento de las subvenciones que recibe el Fondo Nacional al desarrollo de las investigaciones sobre el particular.

802. Con arreglo a los programas especiales que respalda la Confederación, se ha decidido la creación de un Centro Suizo de Investigaciones sobre el Medio Ambiente, con la misión de acrecentar los conocimientos ecológicos y de

facilitar la colaboración entre unidades de investigación de diversas disciplinas.

3. Difusión de la información científica

803. La Confederación tiene la obligación de asegurar la difusión del saber científico y de velar por que, en la mayor medida posible, los resultados de las investigaciones estén al alcance de todos los interesados. La Ley sobre la investigación estipula explícitamente que una parte de las subvenciones debe dedicarse a tal fin. Así por ejemplo, el Fondo Nacional debe contribuir a sufragar los gastos de publicación de obras científicas, mientras que las academias científicas prestan apoyo financiero a la publicación de revistas especializadas.

4. Investigación científica y ética

804. Aunque no hay normas legales que fijen un marco ético en el cual pueda evolucionar la investigación, uno de los objetivos generales de la política de investigación es que se tengan en cuenta los postulados de orden ético. No hay en la Ley sobre la investigación disposición alguna sobre el particular, porque el investigador tiene el deber intrínseco de sopesar las consecuencias de la investigación para el individuo, la sociedad y el medio ambiente. Además, los científicos controlan ellos mismos sus investigaciones, en particular por medio de comisiones designadas por las academias. Por ejemplo, la Comisión de Genética Experimental de la Academia de Ciencias Médicas ha establecido un código deontológico, que se aplica a toda las manipulaciones del capital genético. Lleva asimismo un registro de los trabajos realizados en ese campo.

D. Protección de los intereses derivados de la propiedad intelectual

805. El derecho de todos a beneficiarse de los frutos morales y materiales que se derivan de toda producción científica, literaria y artística cuyos autores son viene garantizado en las leyes federales en materia de propiedad intelectual.

806. La Ley Federal del 9 de octubre de 1992 sobre el derecho de autor y los derechos conexos, que entró en vigor el 1º de julio de 1993, garantiza a los autores de obras literarias y artísticas el ejercicio de las prerrogativas de orden pecuniario y moral inherentes a sus obras. La Ley protege asimismo, con el título de "derechos conexos", las prestaciones de los artistas intérpretes, de los productores de fonogramas y videogramas y de los organismos de difusión. Extiende, además, expresamente la protección del derecho de autor a los programas de computadora. El grado de protección que ofrece es muy alto. Así por ejemplo, la duración de la protección de las obras literarias y artísticas abarca la vida del autor y 70 años (en vez de 50), la de los programas de computadora vence 50 años después de morir su autor, y se protegen durante 50 años las prestaciones de los titularse de derechos conexos. La Ley otorga a los derechohabientes una serie de derechos a la remuneración a cambio de la utilización generalizada de sus obras y prestaciones. Se trata, en particular, del canon que grava las casetes vírgenes utilizadas para la grabación de obras con fines privados, de la remuneración correspondiente a las fotocopias, al alquiler de ejemplares de obras y al empleo de fonogramas y videogramas con

fines de representación y de emisión. Esos nuevos derechos patrimoniales, cuyo ejercicio está sometido a la gestión colectiva obligatoria, son una fuente importante de ingresos suplementarios, en beneficio de los creadores de bienes culturales. Por último, la Ley refuerza sensiblemente las medidas de represión contra la piratería (medidas penales y aduaneras), al igual que el sistema de vigilancia de las sociedades de gestión.

807. La Ley Federal del 25 de junio de 1954 sobre las patentes de inventos garantiza al titular de la patente el derecho exclusivo a utilizar el invento profesionalmente y al inventor el derecho a ser mencionado. Últimamente, se ha procedido a dos revisiones parciales de la Ley. La primera, adoptada en diciembre de 1994, tiene en cuenta el nuevo acuerdo sobre la propiedad intelectual establecido con arreglo a la Ronda Uruguay del GATT (hoy Organización Mundial del Comercio); se han modificado algunas disposiciones, en particular las relativas a las condiciones de concesión de licencias obligatorias. La segunda fue aceptada por el Parlamento en febrero de 1995. La modificación más importante es el establecimiento de certificados complementarios para los medicamentos. El Consejo Federal dio a conocer asimismo, en 1993, las líneas generales de su política en materia de patentes relativas a organismos, que se basa en la situación jurídica existente, con arreglo a la cual es ya posible patentar organismos. Esencialmente, se trata de redefinir las posibilidades y los límites del derecho de patentes; procede, en particular, excluir de la patentabilidad los inventos cuya explotación vaya en detrimento de la dignidad humana, de la libertad personal y de la dignidad de la criatura, o que puedan poner en peligro el medio ambiente. Este enfoque flexible sustituirá la cláusula actual, rígida y superada ya, en materia de biotecnología, que excluye la posibilidad de patentar variedades vegetales y razas animales, pero que admite un derecho general a la protección mediante patentes de plantas y de animales. Semejante modo de proceder, que deberá tener también en cuenta la evolución del derecho europeo, permitirá encontrar soluciones más flexibles, gracias a una ponderación, en la ley y en la práctica, de los distintos intereses.

808. Por último, la Ley Federal del 30 de marzo de 1900 sobre los dibujos y los modelos industriales garantiza a su autor el derecho exclusivo a sacar provecho de la explotación industrial de su creación.

809. El Código de Obligaciones precisa que los inventos ideados por el trabajador en el ejercicio de su actividad al servicio del empleador y con arreglo a sus obligaciones contractuales pertenecen a este último (artículo 332, 1)), el cual puede, además, reservarse un derecho sobre los inventos del trabajador en su actividad al servicio de su empleador, pero al margen del cumplimiento de sus obligaciones contractuales (artículo 332, 2)). El empleador puede utilizar también los dibujos y modelos creados por el trabajador en el ejercicio de sus actividades al servicio de su empleador con arreglo a sus obligaciones contractuales (artículo 332a).

810. En el plano internacional, Suiza es parte en un gran número de convenios internacionales administrados por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) en materia de propiedad industrial, literaria y artística y, desde hace poco, de derechos conexos. Además, Suiza es parte en la Convención Universal sobre derecho de autor, de 1952, establecida con los auspicios de la Unesco. Ha ratificado también los acuerdos de la Ronda Uruguay, con lo cual ha

pasado a ser miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y parte en el Acuerdo sobre los aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIPS o ADPIC). En el plano regional, Suiza es también parte en la Convención de 1973 sobre la concesión de patentes europeas (Convención sobre la Patente Europea), así como en la Convención de Estrasburgo de 1963 sobre la unificación de ciertos elementos del derecho de patentes de inventos. Por último, Suiza interviene activamente en los trabajos del Comité de Expertos Jurídicos en materia de comunicación social, en el seno del Consejo de Europa.

E. Mantenimiento, desarrollo y difusión de la cultura

811. La Confederación sólo tiene una competencia constitucional subsidiaria en relación con la cultura. Ha actuado, sin embargo, decididamente en este campo, al crear en particular diversas instituciones culturales importantes. Procede añadir que dispone también de diferentes fondos que le permiten prestar apoyo a asociaciones culturales nacionales.

812. En 1890, se creó el Museo Nacional Suizo, seguido de la creación de la Biblioteca Nacional Suiza en 1894. Ambas instituciones apuntan a salvaguardar y a difundir el patrimonio cultural suizo.

813. En 1939, la Confederación creó la Fundación Pro Helvetia, que se rige desde 1965 por la Ley Federal sobre la Fundación Pro Helvetia. Es una fundación de derecho público financiada exclusivamente por la Confederación y dirigida por un Consejo de Fundación, designado por el Consejo Federal. Se trata del principal organismo responsable de la cultura en el plano federal. Tiene una gran autonomía y ha de fomentar la creación cultural y la difusión de la cultura en Suiza, así como las relaciones culturales con otros países. En el plano nacional, respalda proyectos particulares en todos los campos artístico y cultural y fomenta los intercambios entre las diferentes comunidades lingüísticas y culturales. En el plano internacional, ha creado en particular el Centro Cultural Suizo en París en 1985 y filiales en El Cairo, así como en Praga, Bratislava, Cracovia, Budapest y Pest.

814. De 1992 a 1995, los fondos facilitados por la Confederación a la Fundación Pro Helvetia se desglosan como sigue:

1992: 28 millones de francos suizos
1993: 25 millones de francos suizos
1994: 26 millones de francos suizos
1995: 26 millones de francos suizos.

En total, la financiación ascendió a 105 millones de francos suizos, esto es, un 22 por ciento más que en el período anterior (1988-1991).

815. La Oficina Federal de Cultura, órgano ejecutivo del Departamento Federal del Interior en materia cultural, debe coordinar la política cultural federal. Se ocupa asimismo de sectores que pertenecen directamente al ámbito federal (cine, bellas artes, artes aplicadas, protección del patrimonio cultural y conservación de los monumentos históricos) y administra el Museo Nacional y la Biblioteca Nacional.

F. Libertad de investigación

816. La Constitución no garantiza la libertad de investigación expresamente, pero tanto la doctrina como la jurisprudencia admiten que queda englobada en la libertad de expresión *lato sensu*. La libertad de investigación es, pues, una libertad individual garantizada por el derecho constitucional no escrito. Ciertas constituciones cantonales la consagran como derecho fundamental 156/. La libertad de investigación queda, además, garantizada explícitamente por el artículo 3 de la Ley sobre la investigación.

817. La libertad de investigación significa que ni el objeto de la investigación ni sus métodos pueden quedar limitados por prohibiciones del Estado. No obstante, en el caso de los establecimientos de investigación de la administración federal y de los institutos anexos de las escuelas politécnicas, se garantiza la libertad del investigador en lo que se refiere a la elección y la aplicación del método, pero la limita la finalidad fijada por el empleador.

818. En el plano internacional, tanto la libertad de creación artística como la de investigación están protegidas por la libertad de expresión, que garantiza el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

G. Cooperación internacional en materia de ciencia y de cultura

1. Cooperación internacional en el campo científico

819. Suiza participa activamente en diversos programas internacionales de cooperación científica. En el plano europeo, esa cooperación se plasma principalmente en programas de investigación comunitarios, la iniciativa EUREKA y COST. Con arreglo a la cooperación para el desarrollo, Suiza aporta una gran contribución a los centros y programas del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCIAI), a programas de investigación específicos, efectuados en el seno del sistema de las Naciones Unidas y a redes sectoriales de investigación. Además, la investigación es uno de los siete temas de debate de la primera fase de negociaciones bilaterales con la Unión Europea. Con arreglo a otros programas mundiales, Suiza participa en las investigaciones del Organismo Internacional de Energía, en la iniciativa japonesa de "Sistemas Inteligentes de Fabricación" y en el programa científico "Frontera Humana". Es asimismo miembro de organizaciones científicas internacionales como la Agencia Espacial Europea y el Centro Europeo de Investigación Nuclear (CERN).

820. Las academias científicas han de fomentar asimismo la cooperación internacional con instituciones internacionales homólogas. Así por ejemplo, la Academia de Ciencias Naturales y la de Ciencias Humanas prevén un desarrollo del Centro Suizo de Investigaciones Científicas en Côte d'Ivoire, así como una más estrecha colaboración, en particular, con Europa oriental y China. La colaboración con los investigadores del Tercer Mundo se concreta en la concesión

156/ Véanse, en las constituciones cantonales, las disposiciones siguientes: Jura (art. 8, 2) i), Argovia (párr. 14, e), Basilea-Campo, (párr. 6, 2) i), Solothurn (art. 14), Thurgovia (párr. 6, 6)) y Berna (art. 21).

de becas y de subvenciones, y con arreglo a diferentes intercambios para coloquios, congresos, etc.

821. En virtud de la Ley sobre la investigación, el Fondo Nacional Suizo debe participar en la cooperación científica internacional (artículo 8, f). Además del apoyo financiero a proyectos de investigadores suizos que encajan en iniciativas de colaboración internacional y la financiación de becas destinadas a jóvenes investigadores suizos para realizar investigaciones en el extranjero, fomenta la cooperación internacional con medidas específicas. Apoya las actividades científicas de organizaciones internacionales no gubernamentales de las que forma parte, como la Fundación Europea para la Ciencia o la Fundación Internacional para la Ciencia. Esta última se propone respaldar la labor de investigadores de países en desarrollo. El Fondo Nacional promueve asimismo la cooperación con investigadores de los países en desarrollo, con arreglo al módulo 7 del programa prioritario de Suiza sobre el medio ambiente, financiado y realizado conjuntamente con la Dirección de Cooperación y Ayuda Humanitaria del Departamento Federal de Asuntos Exteriores. Otra prioridad de su cooperación internacional es la que ofrece a los países de Europa central y oriental, con miras a facilitar la reforma de la ciencia en ellos. Por último, mantiene múltiples relaciones bilaterales con organizaciones científicas nacionales de los países miembros de la Unión Europea, los Estados Unidos, el Japón o China y lleva a cabo, en régimen de reciprocidad, programas de colaboración y de intercambio científico con organizaciones hermanas.

2. Cooperación internacional en el campo de la cultura

822. Como Estado miembro de la Unesco que es, Suiza ha hecho suya la Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional, de 1966. La actuación concreta de Suiza en lo que a la Unesco se refiere apunta en definitiva a que la Organización pueda desempeñar un papel de vanguardia en el desarrollo de la cooperación intelectual. Suiza contribuye directamente a ello con cargo al presupuesto ordinario y aportando contribuciones adicionales a la realización de programas centrados en la dimensión cultural del desarrollo y la promoción de la diversidad de las identidades culturales y del pluralismo cultural en el plano internacional. Suiza es igualmente parte en la Convención Cultural Europea, de 1954, del Consejo de Europa, por lo que interviene activamente en los diversos comités de cooperación cultural de esa institución. Los campos preferentes de actuación de Suiza en ellos son la dimensión regional y federal de las actividades culturales y los asuntos conexos de la sociedad multicultural y de la gestión de la diversidad cultural.

823. Procede mencionar, por último, la cooperación cultural que se lleva a cabo en regiones transfronterizas institucionalizadas como la Regio Basileensis, la Conferencia Internacional del Lago de Constanza y la Regio Insubrica.