

EL INTENTO SUECO DE DESCENTRALIZACION GEOGRAFICA DE LA ADMINISTRACION CENTRAL (1)

Por BJÖRN EDSTA

Invertid en las regiones, dice el sociólogo francés Michel Crozier en su libro *La sociedad no se cambia por decreto* (título original: *On ne change pas la société par décret*, Grasset, 1980), que es la continuación de una serie de análisis de la burocracia francesa iniciados por Crozier con anterioridad. Dicho sociólogo preconiza el desarrollo de las regiones para contrarrestar el peso de la administración central del Estado en la capital.

En Suecia se ha hecho recientemente una valoración del traslado de organismos estatales de la capital a diversos centros de desarrollo regional, valoración que apoya la tesis de Crozier: es posible desarrollar las regiones localizando en ellas parte de la administración central.

(1) Publicado en el núm. 254, junio 1980, del boletín *Actualidades de Suecia*, editado por el Instituto Sueco.

El intento sueco ha consistido en trasladar de la capital a unos 40 organismos estatales localizándolos en unos 15 lugares repartidos por todo el país.

Estas experiencias pueden muy bien ser interesantes para los países que en los años setenta discutieron sobre la descentralización geográfica como uno de los medios de la política regional, ya que probablemente sea Suecia el único país del mundo que ha realizado unos traslados tan radicales de la administración central.

Esa administración se compone hoy día de 14 ministerios, con un total de unos 2.000 empleados solamente. La finalidad de dichos ministerios es la de servir de órganos preparatorios de los asuntos a tratar por los ministros del Gobierno, lo cual implica que las cuestiones tratadas en ellos sean principalmente de carácter fundamental.

La ejecución de las decisiones, por el contrario, se realiza a través de unos 300 organismos independientes. Varios de ellos tienen delegaciones regionales y locales, pero, hasta hace algunos años, prácticamente todos los organismos tenían su sede central en la capital, Estocolmo.

Decisiones del Parlamento

Fue en las correspondientes decisiones tomadas en 1971 y 1973 cuando se puso de acuerdo el Parlamento sueco en trasladar 43 organismos estatales, con un total de 10.000 funcionarios, a 16 lugares fuera de la región de Estocolmo.

La finalidad de la medida consistía en tratar de conseguir un mejor equilibrio regional en el país, creando nuevos puestos de trabajo en los lugares elegidos y disminuyendo la presión sobre la región de Estocolmo. Esa descentralización geográfica había de llevarse a cabo en dos etapas y en un total de ocho años.

Las decisiones del Parlamento fueron precedidas por dos estudios, realizados por sendas comisiones parlamentarias, y se-

guidas por amplios debates tanto en el Parlamento como en los medios de comunicación social.

La valoración de la primera parte de esa descentralización está recogida ya en una decena de informes.

Los comienzos del debate en los años treinta

Los debates sobre esta cuestión comenzaron ya a finales de los años treinta. Entonces existían razones financieras para ello, ya que su localización fuera de Estocolmo resultaba más barata que en la gran ciudad. No obstante, la cosa no pasó del debate, surgiendo de nuevo en la década de los cincuenta con un par de argumentos nuevos. Uno de ellos se refería a los aspectos de la localización de la administración y de la industria que atañen a la política de defensa, cosa natural en aquellos tiempos de posguerra. El otro argumento era el de la necesidad de crear puestos de trabajo fuera de la capital. Sin embargo, tampoco esto fue suficiente como para conducir a medidas concretas.

El aumento del interés por la política de localización durante los años sesenta no surtió grandes efectos sobre la de la administración. Tan sólo un organismo de la Defensa Nacional fue trasladado a una ciudad mediana del centro de Suecia por razones de emergencia y por necesidades de local.

La base: dos estudios parlamentarios

Fue ya en los años setenta cuando empezaron a ocurrir cosas, comenzándose con declaraciones políticas en el sentido de que había que dar mayor importancia a los servicios públicos en la política regional no sólo por ser un sector en rápida expansión, sino también porque su localización en una ciudad nueva aporta a ésta mano de obra cualificada. Esto, a su vez, se espera que tenga otros efectos positivos a más largo plazo.

Por esas razones se nombraron dos comisiones parlamentarias encargadas de estudiar la forma de llevar a cabo la localización

de la actividad estatal para conseguir una descentralización geográfica. Se trataba de contribuir a atenuar la expansión de la región de Estocolmo y conseguir efectos positivos en el lugar y la región receptores.

Un punto importante a tener en cuenta en dicha descentralización es el de que los organismos trasladados puedan seguir funcionando de forma eficaz, razón por la cual los lugares de destino son elegidos minuciosamente. Tienen que ser lo suficientemente grandes como para poder recibir con las menores perturbaciones posibles al organismo u organismos que allí se trasladen. Los lugares receptores deben tener unos servicios cualificados y un mercado de trabajo diferenciado, además de ser necesarias unas buenas comunicaciones con Estocolmo, si bien la distancia debe ser, de todas formas, lo suficientemente grande como para que el traslado implique una descarga para la zona de la capital.

El no de los afectados

En la práctica administrativa sueca, todos los estudios de interés público son enviados a gran número de organismos y organizaciones afectados, de tal forma que, antes de tomarse una decisión, prácticamente todos los afectados hayan expresado su opinión sobre las medidas propuestas por el estudio en cuestión a través de la organización correspondiente.

Ninguna de esas instancias pone en duda lo correcto de los intentos de moderar la expansión de la zona de la capital para poder conseguir un mejor equilibrio en el desarrollo regional, apoyando la mayoría el hecho de que se utilice la localización de los organismos estatales como uno de los medios de la política regional. No obstante, esas mismas instancias rechazan abiertamente, con sólo un par de excepciones, el traslado de su propia actividad fuera de la capital, aduciendo generalmente como motivo el argumento de que de no permanecer en Estocolmo se dificultarían sus contactos con los ministerios, con otros órganos estatales y con las organizaciones y empresas.

No a la simple delegación de funciones

Algunos objetan a esto que siempre se pueden abrir delegaciones en distintas partes del país y traspasarlas determinadas funciones, tal y como hacen las empresas, pero esta idea también es rechazada.

En el sector empresarial se da cierta tendencia a ubicar la dirección y la administración central en las grandes ciudades, y la producción y explotación en otras partes del país. Esta estratificación contribuye a la división de la población ocupada en una parte con mejor formación y mejores sueldos, ubicada en las grandes ciudades, y otra con menor formación y menores ingresos, fuera de ellas.

De persistir tal evolución se pueden dar graves consecuencias de tipo económico, social y cultural, agudizándose las diferencias regionales y deteniéndose así las premisas para una vida social rica y variada.

Pocos organismos estatales nuevos

Un argumento clave usado por muchos críticos es el que se refiere al establecimiento de nuevos organismos estatales. Esos críticos consideran que lo mejor sería que el Estado satisficiera las reivindicaciones de las provincias localizando allí los organismos estatales nuevos y dejando en Estocolmo a los ya establecidos.

Al ser hechas esas objeciones a principios de los años setenta, los responsables políticos dijeron que no era una solución a esos problemas por ser muy pocos los órganos estatales nuevos que se crean. Lo que se suele hacer más son reorganizaciones, por ejemplo, a base de divisiones y fusiones.

Gran interés político

Todas esas cuestiones, así como la elección de los lugares, ocuparon a la mayor parte de los políticos parlamentarios, alcanzan-

do el número de mociones su nivel más alto en veinte años. Los debates sobre la descentralización geográfica dieron asimismo por resultado un récord de público en el nuevo Parlamento.

Las organizaciones sindicales pusieron fuertes reparos al hecho de que los empleados fuesen obligados a trasladarse de su medio habitual, exigiendo ciertas garantías para poder participar en las decisiones, pero el ministro de Hacienda advirtió que, en tal caso, probablemente no se llegase a producir la citada descentralización. En su opinión, ésta es una cuestión sobre la que el Estado tiene que reservarse el derecho a decidir.

Sin modelos

No existe ningún ejemplo a nivel internacional que pueda servir de modelo a una descentralización geográfica de la administración estatal de tal amplitud. Esta fue, sin duda, una de las razones de que fuesen tan pocos los investigadores que participaron en los debates en sus momentos de apogeo. Sin embargo, varios de ellos han estudiado ahora los efectos de la descentralización. El estudio más amplio ha sido realizado por investigadores en Geografía Humana por encargo del Ministerio de Presupuestos, que ha mandado imprimir los 13 informes ya terminados. Estos tratan, entre otras cosas, sobre cuestiones de organización, de administración de personal, de información, de locales, sobre la realización del proyecto y sus efectos para el personal y sus familias, sobre la eficacia de los organismos estatales y sobre los efectos regionales.

La responsabilidad de los organismos estatales

Una vez que el Parlamento y el Gobierno han tomado la decisión de llevar a cabo la descentralización geográfica, la responsabilidad recae sobre los propios organismos estatales. En su ayuda pueden recurrir a los órganos estatales existentes en materia, por ejemplo, de racionalizaciones, provisión de empleos, equipos, locales y viviendas. Además se crean grupos especiales

y provisionales de colaboración para la planificación del traslado en sí y de la utilización de los nuevos edificios administrativos. En esos grupos está representado el personal.

Por otra parte, se dictan normas especiales para la adquisición de viviendas y la concesión de préstamos y compensaciones relacionados con el traslado.

Una comisión especial es responsable de que no tengan que trasladarse las personas que tengan motivos reales para quedarse. Entre éstas se cuentan, por ejemplo, tener familiares enfermos y quedarle a uno pocos años para la jubilación. En tales casos, el Estado garantiza el poder seguir empleado en Estocolmo en algún otro organismo estatal.

Proporción de trasladados

Hay dos maneras, por lo menos, de calcular la llamada frecuencia de traslados. Si se cuenta el momento del traslado del organismo en cuestión se obtiene la cifra de un 50 a un 60 por 100 de traslados. Sin embargo, hay que tener en cuenta que durante los años anteriores al traslado tuvo lugar una amplia renovación del personal. Los que no querían trasladarse se buscaron otros trabajos. Si se cuentan esas personas y se comparan con el personal existente en el organismo correspondiente al tomarse la decisión sobre la nueva localización, entonces baja la frecuencia de traslados al 20 ó 30 por 100.

Reclutamiento de los nuevos

A la mayor parte de los organismos trasladados les ha sido fácil reclutar personal competente. No obstante, algunas categorías de especialistas han sido difíciles de conseguir.

El grupo de nuevos empleados asciende a casi la mitad de la plantilla, procediendo dos tercios de ellos del nuevo lugar. Entre los reclutados localmente se da un claro predominio de mujeres, parte de ellas con un bajo nivel de formación.

En general, los organismos trasladados han reclutado a personas con experiencia laboral. La mayoría procedía del sector público y tenía más de tres años de experiencia, pero un tercio de esas personas estaba en paro al ser empleadas.

Disminución transitoria de la eficacia

La eficacia disminuyó durante el primer año en varios de los organismos trasladados, si bien la actividad recobró rápidamente su nivel normal.

Al preparar y llevar a cabo la descentralización geográfica, hubo distintos organismos que sufrieron una pérdida considerable de eficacia, debido, principalmente, a haber sido tantas las personas de la plantilla original que cesaron y al tiempo que llevó instruir a los nuevos. Además, gran parte del personal se tuvo que dedicar al traslado en si, y ello implicó también el que la actividad ordinaria saliera perjudicada.

Estos problemas han quedado resueltos en los organismos que llevan ya algún tiempo en los nuevos lugares.

Las racionalizaciones realizadas

Debido al aumento de las posibilidades para adquirir inventarios y equipos destinados a los nuevos edificios administrativos, se han podido realizar varias racionalizaciones.

También se han introducido cambios en las rutinas y en las formas de planificación de la política de personal, de la economía y de la actividad en general. Algunos cambios han tenido lugar gracias a las nuevas ideas aportadas a los organismos correspondientes por los nuevos empleados. De esta forma, la descentralización geográfica ha implicado una revitalización, y, en algunos casos, ha aumentado el grado de preparación para los cambios.

Cambios en los contactos

Los gastos de viajes y de teléfono han aumentado fuertemente para la mayoría de los organismos en conexión con la descentralización, si bien es cierto que algunos de ellos han ampliado también sus actividades durante ese periodo, por lo que el aumento de los gastos tiene que verse desde esa perspectiva.

Independientemente de esto, la nueva localización es considerada como molesta desde el punto de vista de los contactos con los ministerios, organismos y organizaciones en Estocolmo. Los contactos conducen, en muchos casos, a viajes, lo cual es considerado por varios organismos como problemático. Sin embargo, se ha demostrado que las conferencias telefónicas pueden sustituir en cierta medida algunos de esos viajes.

Mejores viviendas para el personal

El personal ha obtenido muchas mejoras, pero, no obstante, quiere volver. Así se pueden resumir, más o menos, las encuestas realizadas.

La mayoría tiene ahora unos desplazamientos más cortos al trabajo, mejores viviendas, y está más cerca de las zonas naturales de recreo, de forma que si se considera todo eso como factores de bienestar, se puede decir que el personal se encuentra a gusto en la nueva localidad. Es crítico, por el contrario, respecto a las comunicaciones y a la oferta cultural.

También es positivo el hecho de que muchos familiares que no tenían trabajo antes hayan conseguido un empleo. Otros se han visto obligados a coger trabajos con sueldos más bajos que antes.

Aproximadamente uno de cada cuatro de los encuestados quiere volver a Estocolmo, pero son muy pocos los que han notificado su deseo de volver a pesar de existir tal posibilidad según ciertas normas.

En un cambio tan grande para una familia como el que implica la descentralización geográfica se dan, sin duda alguna, problemas sociales. Esto lo demuestran las experiencias anteriores de las personas que tuvieron que mudarse de lugar de resi-

dencia para conservar sus trabajos. Sin embargo, no se han hecho estudios especiales sobre los efectos sociales debido a que tales estudios habrían supuesto una intromisión en la vida privada de los empleados. Las organizaciones sindicales y el Ministerio de Presupuestos, que han dirigido los traslados, han estado de acuerdo en que se debe renunciar a tales estudios.

Sin embargo, ha sido este el aspecto de la descentralización que han preferido describir los medios de comunicación social, y muy especialmente los diarios vespertinos.

Rentable para los municipios

La descentralización geográfica ha sido un proyecto rentable para la economía de los municipios. Las valoraciones hechas hasta ahora serán probablemente mejoradas aún más, dado que muchas inversiones no surtirán efecto hasta más adelante.

Las inversiones de los municipios, por el contrario, han surtido efecto de forma inmediata sobre las cuentas de gastos de los presupuestos municipales, mientras que los ingresos por impuestos municipales no han podido ser obtenidos hasta pasados un par de años desde el traslado.

Los gastos son de dos clases. En primer lugar, están aquellos que son de carácter único y que van directamente ligados a la realización de la descentralización geográfica: información, locales y viviendas. En segundo lugar, están los gastos que van a gravar anualmente los presupuestos: los mayores son debidos al cuidado de los niños.

Como contrapartida están los ingresos fiscales correspondientes al personal trasladado.

La comparación de ingresos y gastos muestra que todos los municipios cubrieron sus gastos por completo ya al cabo de un año, dándose el caso de algún municipio que tiene unos ingresos por estos conceptos cuatro veces superiores a los gastos. Sin embargo, hay que señalar que aún no se ha calculado el aumento de los ingresos debidos al llamado efecto multiplicador, por ejemplo, el aumento de las ventas al por menor.

Los costos, vistos como inversión

Ya en su fase de planificación se pudo comprobar que los costos de la descentralización geográfica podían ser equiparados con una inversión. Sin embargo, ni los ingresos ni parte de los costos pueden ser evaluados unívocamente, considerándose que las posibilidades de hacer unos cálculos socioeconómicos más o menos exactos no son precisamente buenas. En lugar de ello se ha tratado, pues, de describir los efectos esperados en términos no cuantitativos tal y como se expresa, de forma simplificada, en el siguiente balance:

EFFECTOS DE LA DESCENTRALIZACION GEOGRAFICA

Positivo

Menores necesidades de subvenciones estatales a las regiones y de compensaciones fiscales a los municipios de los lugares elegidos.

Aceleración de las racionalizaciones.

Mejor utilización de los servicios municipales.

Nuevos puestos de trabajo y aumento de la intensidad laboral de la mujer.

Locales más baratos en provincias.

Desplazamientos más cortos y acceso más fácil a zonas de recreo para los empleados.

Mejoras anticipadas de locales y equipos por parte de los organismos correspondientes.

Negativo

Estructura administrativa menos ágil debido a la dispersión geográfica.

Perturbación transitoria de la actividad.

Condiciones difíciles a corto plazo para los municipios.

Sacrificios por parte de los empleados y sus familias.

Gastos de traslado de los organismos y empleados.

Costos de inversión de los organismos.

Inicialmente, mayores gastos de explotación.

El marco de los costos

Según los planes establecidos, el gasto único por empleado había de ascender a 25.000 SEK (2). Los costos totales correspondientes a la primera mitad de la descentralización se ha calculado que ascienden a 91 millones de SEK aproximadamente, lo cual implica que los costos por empleado quedan alrededor de las 21.000 SEK.

Para ilustrar la relación entre los gastos estatales proyectados para la descentralización geográfica y los compromisos del Estado en cuanto a la localización de industrias se refiere, se puede hacer una comparación con las normas vigentes para las subvenciones dentro de la política regional. En tal caso se pagarían subvenciones a la localización de industrias, subvenciones por pagos de intereses, apoyo a los programas de formación y compensaciones por traslado que ascenderían a sumas parecidas a las calculadas para los gastos únicos de la descentralización.

Las inversiones en los nuevos edificios administrativos quedan al margen de estos cálculos. Los costos de la primera etapa por estos conceptos ascienden a 745 millones de SEK, es decir, unos 20 millones por debajo de lo que se hubiera tenido que pagar por los terrenos y edificios correspondientes en la región de Estocolmo.

(2) 1 SEK (corona sueca) = 0,23 dólares USA (aproximadamente).