

Gobierno y desarrollo local en Suecia: el caso del Condado de Västerbotten *

Pedro Luis Pérez Guerrero

Becario de la Universidad Complutense de Madrid
Departamento de Ciencia Política y de la Administración II
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN: LA CONSTITUCIÓN Y EL ESTADO. 2. EL GOBIERNO LOCAL EN SUECIA. 2.1. Antecedentes del autogobierno local. 2.2. Las alteraciones de los límites municipales de 1952 y 1974. 2.3. Las responsabilidades de los Municipios y los Consejos de Condado. 2.3.1. Responsabilidades de los Municipios. 2.3.2. Responsabilidades de los Consejos de Condado. 2.4. Estructura política. 2.5. Estructura administrativa. 2.5.1. El modelo territorial. 2.5.2. El modelo sectorial. 2.5.3. El modelo funcional. 2.5.4. El sistema de *profit centre*. 3. EL DESARROLLO LOCAL EN SUECIA. 3.1. El contexto general de la economía sueca. 3.2. La relación entre el desarrollo local y la autonomía local en Suecia. 3.3. El contexto nacional en relación con la autonomía local. 3.4. El contexto nacional en relación con las políticas de desarrollo local. 3.5. El desarrollo en el contexto local. 3.6. Los roles de las autoridades locales en el desarrollo local (un análisis sueco). 3.6.1. Ayuda/acomodación. 3.6.2. Estímulo/atracción de inversiones. 3.6.3. Promoción. 3.6.4. El papel intervencionista. 4. EL CASO DEL CONDADO DE VÄSTERBOTTEN. 4.1. La geografía física y humana. 4.2. El empleo, el comercio y la industria. 4.2.1. La industria forestal. 4.2.2. Minería y refinera de minerales. 4.2.3. Producción hidroeléctrica. 4.3. La estructura organizativa del Consejo de Condado. 4.3.1. División política y administrativa. 4.3.2. Fundaciones y empresas para el desarrollo del Condado. 4.3.3. El Proyecto CINS. 5. ANEXO DE DATOS SOBRE EL CONDADO. 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN: LA CONSTITUCIÓN Y EL ESTADO

El sistema político de Suecia se fundamenta en una democracia parlamentaria, asentada en el principio de soberanía popular, tal como establece la Constitución de 1974. Dicha Constitución consta de cuatro diferentes documentos: el Instrumento del Gobierno ¹ (*Regeringsformen*), la Ley de Libertad de Prensa (*Tryckfrihetsgrundlagen*), de 1949 (y que se

* Este trabajo fue realizado durante mi estancia, financiada por la Universidad Complutense, en la Universidad de Umea (Suecia) durante el mes de junio de 1999.

¹ Éste es el documento constitucional más importante. Entró en vigor en 1975, reemplazando al antiguo instrumento de Gobierno, que se remontaba a 1809. Esta reforma no introduce cambios significativos en el sistema de gobierno, limitándose a dar forma escrita a las prácticas democráticas habituales. En 1994 el Instrumento de Gobierno sufrirá una enmienda con el fin de hacer posible el ingreso de Suecia en la Unión Europea.

remonta a 1766), la Ley de Libertad de Expresión ² (*Yttrandefrihetsgrundlagen*), de 1991 y la Ley de Sucesión ³ (*Succesionsordningen*), que data de 1810. La protección de los derechos civiles y políticos queda asegurada a través de un importante bloque de garantías.

La regulación de los procedimientos y tareas del *Riksdag* o Parlamento, a través de la Ley del Parlamento (*Riksdagsordningen*) de 1974, completa la regulación constitucional. En 1976 y 1979, el Parlamento aprobó algunas enmiendas con el fin de fortalecer la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Desde 1971, el *Riksdag* es el Parlamento unicameral de Suecia (la enmienda aprobada en 1968-69 extinguía el sistema bicameral que había estado vigente desde 1866), elegido por sufragio secreto, individual, universal y directo ⁴. El Parlamento consta de 349 miembros, que ocupan sus escaños durante legislaturas de cuatro años. Está compuesto por una Presidencia con un Presidente (*talman*) y otros tres diputados que asisten al Presidente, así como diversas Comisiones que se corresponden con los distintos Ministerios. Todos estos órganos se distribuyen entre los partidos políticos en función de su representación. Las distintas materias tratadas por las comisiones se envían al pleno del Parlamento. Puede afirmarse que el Parlamento es el centro superior de toma de decisiones de Suecia, con poder para decidir acerca de los impuestos, otras fuentes de ingreso y el gasto público.

El Gobierno, que tiene forma de Gabinete (*regering*), es presidido por el Primer Ministro (*statminister*) y apoyado por el Parlamento. A su vez, el Primer Ministro dirige al resto de miembros del Gabinete. De este modo, dicho Gabinete es la expresión del partido o coalición de partidos dominante en el Parlamento. En ocasiones, se ha llamado a algún experto independiente para participar en el Gabinete, pero han sido casos excepcionales. Generalmente los ministros son representantes de los partidos

² La nueva Ley de Libertad de Expresión protege la libertad de expresión en la radio, televisión, cine, vídeo y soportes de audio, basándose en los mismos principios que rigen la Ley de Libertad de Prensa.

³ En 1979, se modifica la Ley de Sucesión con el fin de alcanzar la igualdad de derechos en la sucesión al trono de hombres y mujeres. El Rey de Suecia, Carlos Gustavo XVI, representa a la Nación y ejerce la Jefatura del Estado, aunque no ostenta poderes políticos concretos, exceptuando responsabilidades formales y protocolarias, siguiéndose así los principios de la Monarquía parlamentaria.

⁴ Todas las elecciones se llevan a cabo a través del sistema de representación proporcional. El sistema electoral ha sido diseñado con el fin de asegurar la distribución de escaños entre los partidos según el número de votos recibidos nacionalmente. Además de los 310 escaños procedentes de los distritos electorales, otros 39 se distribuyen en función de los votos escrutados a nivel nacional, ocupándose los escaños según la regla proporcional. Para impedir el acceso al Parlamento de partidos demasiado minoritarios, cualquier partido ha de recibir al menos el 4 por 100 del voto nacional o bien del 12 por 100 en su distrito electoral.

mayoritarios en la Cámara ⁵. Los ministerios (*departement*) no tratan materias detalladas, sino que elaboran los Proyectos de Ley que el Gobierno habrá de presentar para su posterior debate parlamentario, así como las normas generales de funcionamiento de las Agencias estatales, las relaciones internacionales dentro de su área, el nombramiento de los funcionarios y la contestación a ciertas apelaciones individuales.

La Constitución establece las siguientes competencias como exclusivas del Estado:

- Orden público y policía.
- Defensa nacional y Asuntos Exteriores.
- Educación universitaria e investigación.
- Carreteras, control del tráfico y seguridad vial.
- Mercado laboral, servicio de empleo público y política industrial.
- Política de viviendas (subvenciones).
- Seguridad Social (salud en general, salud dental, geriatría, pensiones básicas y complementarias, cobertura de accidentes laborales y ayudas a las familias con hijos)
- Comunicaciones de largas distancias, red de ferrocarriles, servicios postales, telecomunicaciones y grandes aeropuertos.
- Distribución de energía a través de centrales eléctricas.

La ejecución de todas estas políticas recae en las Agencias Estatales ⁶. Ni los Ministerios ni ningún organismo ministerial pueden interferir en la gestión de casos administrativos particulares por parte de las Agencias. Estas, sobre la base de su experiencia práctica, pueden remitir propuestas

⁵ En la actualidad existen 22 ministros en Suecia (once hombres y once mujeres), si bien los ministros en el sentido como se entienden en España (como cabezas de un Ministerio) son trece: Justicia, Asuntos Exteriores, Defensa, Sanidad y Asuntos Sociales, Transporte y Comunicaciones, Finanzas, Educación y Ciencia, Agricultura, Trabajo, Cultura, Industria y Comercio, Interior y Medio Ambiente.

⁶ Cada Agencia está dirigida por un director general nombrado por el Gobierno, que actúa como presidente, así como diversos altos funcionarios a su servicio. Algunos grupos de interés dentro del campo de actuación de la Agencia pueden tener representación en el Consejo de Dirección de la Agencia.

al Gobierno así como elaborar informes relacionados con sus campos de actuación.

2. EL GOBIERNO LOCAL EN SUECIA

2.1. Antecedentes del autogobierno local

Desde un punto de vista histórico, los Municipios (*kommons*) son descendientes de las parroquias medievales, que eran las circunscripciones locales eclesiásticas. Por su parte, las principales ciudades se habían beneficiado, en dicha época, de diferentes Cartas Regias, que incrementaban su autonomía y favorecían una cultura de autogobierno⁷. Las Ordenanzas Locales de 1862 fijarán la línea divisoria entre los asuntos seculares y eclesiásticos. Este momento supone el nacimiento del Municipio como unidad local, siendo sus responsabilidades iniciales la educación primaria y el auxilio a los pobres. Estas normas también introducían un segundo nivel de Administración Local, el Consejo de Condado (*lan*), con responsabilidades en la provisión de servicios locales, al tiempo que circunscripciones electorales para las elecciones a la Cámara Alta del *Riksdag*⁸. Por otra parte, estas Ordenanzas aseguraban el equilibrio de poderes dentro del Consejo del Condado con la creación de una Asamblea elegida por sufragio (*kommunfullmäktige*) y un Comité Ejecutivo (*Landstingsfullmäktige*), cuyas responsabilidades estaban separadas.

El soporte financiero de las competencias del Gobierno Local quedaba garantizado a través de la capacidad de éste para recaudar impuestos (elaborando su propia tasa impositiva), así como la aprobación del Presupuesto Municipal sin control por parte del Estado. La garantía *actio po-*

⁷ A mediados del siglo xiv, el Rey Magnus Eriksson promulgó un Código de Leyes estableciendo la libertad personal y financiera, así como el derecho de participar en los asuntos nacionales. Sin embargo, el nivel local fue incapaz de mantener el derecho de autodeterminación a largo plazo, en contra de las tendencias centralistas del Estado Moderno. En la década de 1680 el rey Carlos XI llevó a cabo una reforma en la distribución de las tierras en contra de los intereses de la nobleza local, intentando reforzar el poder del Estado (lo cual no fue negativo desde un punto de vista social). En el siglo xviii se observa un proceso descentralizador, en el que las parroquias (circunscripciones territoriales de la Iglesia sueca) adquieren ciertos derechos en la toma de decisiones, en la construcción de iglesias y en determinadas materias financieras. Las ciudades también incrementarán su autonomía. El auxilio a los pobres se convertirá en la principal competencia de las autoridades locales. Véase Sören HÄGGROTH, *Swedish Local Government. Traditions and reforms*. The Swedish Institute. Estocolmo, 1996, p. 7.

⁸ Se puede afirmar que la reforma de 1867 dejará una herencia que influirá en posteriores reformas. Incluso, la Comisión del Gobierno encargada de la redacción de la Ley de Gobierno Local de 1991 reconocerá este hecho.

pularis ⁹, la introducción del sufragio universal e igual en las elecciones locales a través de las reformas electorales de 1918 y 1921, así como la reducción de las diferencias entre ciudades y municipios rurales, completaron el comienzo del moderno sistema de autonomía ¹⁰.

2.2. Las alteraciones de los límites municipales de 1952 y 1974

Hasta la reforma local de 1952, el territorio sueco estaba compuesto por 2.500 municipios, coincidiendo, en términos generales, con los límites de las parroquias tradicionales. Si se tiene en cuenta la baja densidad de población de Suecia, estas localidades carecían de unos ingresos suficientes para acometer las tareas de un Estado de Bienestar moderno y descentralizado. La primera reforma, en 1952, fue dirigida a los municipios rurales, reduciendo su número a 1.037. Por el contrario, las ciudades no se vieron afectadas. Sin embargo, durante los años cincuenta, las zonas rurales continuaron perdiendo población, y el objetivo de una unidad local viable para la extensión de los servicios del Estado de Bienestar, quedó incumplido ¹¹. En 1962, el *Riksdag* aprobó el principio de una nueva reforma de los límites municipales, en la que cada municipio habría de estar capacitado para constituir una unidad geográfica y económica coherente, con una localidad central sirviendo a su área circundante. Se estableció un número mínimo de 8.000 habitantes para poder seguir existiendo como municipio. En el momento inicial, la reforma comenzó de forma voluntaria, aunque al poco tiempo comenzó a crecer la oposición a ésta. Los pequeños municipios se negaban a las fusiones. En 1969, el *Riksdag* decidió aplicar medidas coercitivas para continuar con el plan establecido. En 1974, estaba completamente ejecutado.

Existen opiniones diversas acerca de los efectos de la reforma, cuestionando importantes sectores de opinión, la capacidad de los municipios para mejorar la provisión de servicios generales; o censurando el incremento de las burocracias municipales, los cambios en las políticas de pla-

⁹ Esta garantía supone la capacidad de un ciudadano local para apelar las decisiones del Gobierno Local y examinar su legalidad.

¹⁰ De acuerdo con STRÖMBERG, el período que va de 1862 a 1920 se identifica con el proceso fundacional del Gobierno Local sueco, en un contexto de industrialización y urbanización, auge del movimiento obrero, formación de los partidos de clase, así como un aumento de las demandas de bienestar social para hacer frente a la depresión. Véase Lars STRÖMBERG y Tone ENGEN, *Nordic local government*. The Association of Finnish Local Authorities. Helsinki. 1996, p. 235.

¹¹ Véase Agne GUSTAFSSON, *Local Government in Sweden*. The Swedish Institute. Uddevalla, 1983, pp. 27-30.

nificación, el distanciamiento de la clase política municipal respecto del ciudadano corriente, el incremento de la importancia de los medios de comunicación en el proceso político local, etc.

El número de representantes elegidos se ha reducido drásticamente (entre un 60 y un 70 por 100 como media). En muchos municipios pequeños esta reducción se eleva en torno a un 80-90 por 100. Así, en 1951 el número de cargos elegidos era de aproximadamente unos 200.000, descendiendo a 50.000 en 1974. El proceso de las fusiones generó un vacío entre electores y representantes políticos, con la consiguiente desaparición de contactos entre la élite política y la ciudadanía municipal. Por otra parte, los barrios periféricos quedaron marginados respecto de las políticas públicas locales al no tratarse de fuentes prioritarias de votos.

En las áreas fusionadas, muchas voces pidieron una reforma de la reforma. La coalición de los tres partidos que alcanzó el Gobierno en 1976 declaró que prestaría atención a cualquier petición de segregación dentro de las nuevas áreas amalgamadas (siempre que se pudiesen mantener los servicios públicos y existiese un consenso general hacia tal reforma y fuese claramente manifestado por sus habitantes). Sin embargo, las particiones afectaron a áreas muy pequeñas, ya que implicaban importantes problemas financieros. Cuando el nuevo Primer Ministro social demócrata tomó posesión de su cargo en octubre de 1982, afirmó que las particiones se tratarían de un modo más restrictivo.

2.3. Las responsabilidades de los Municipios y de los Consejos de Condado

Las tareas de las autoridades locales pueden clasificarse en dos tipos: aquellas que se encuentran al amparo de la Ley de Gobierno Local de 1992, y aquellas que son objeto de la legislación especial del Estado. En cuanto a la división de tareas entre Municipios y Consejos de Condado, ésta se fundamenta en el tamaño de la población y la dimensión más idónea para la provisión y gestión de los servicios públicos.

2.3.1. Responsabilidades de los Municipios

— Actividades preescolares: éstas se dirigen a niños por debajo de la edad escolar, tales como las guarderías en las que los niños pasan unas siete horas al día, grupos a tiempo parcial (*play-school*) y guarderías familiares.

- Centros de ocio para estudiantes de más de doce años.
- Bienestar social.
- Cuidados para los ancianos. Éstos comprenden asistencia doméstica y diversos tipos de alojamiento en viviendas.
- Medidas para evitar el alcoholismo y la drogadicción.
- Servicios para los disminuidos físicos.
- Gestión de las ayudas estatales a la vivienda.
- Infraestructuras y empresas industriales. A cambio de una tarifa, las autoridades locales distribuyen el servicio de aguas, gas y electricidad a los residentes, y llevan a cabo el mantenimiento del alcantarillado y el tratamiento de residuos. Los grandes municipios también gestionan sus propias centrales de energía.
- Calles y comunicaciones.
- Educación. Los Municipios son responsables de la educación primaria y de la secundaria obligatoria. Los colegios también incluyen servicios de medicina preventiva. Cuentan con los ayuda de asistentes sociales y psicopedagogos.
- Protección civil.
- Medio Ambiente y protección de la salud.
- Higiene pública.
- Ocio y arte.
- Suelo, construcción y vivienda. El Comité de Urbanismo y el Comité Ejecutivo del Municipio dirigen el diseño y ubicación de los planes de desarrollo (que incluyen la construcción de viviendas y de otros edificios). Las Corporaciones Municipales de la Vivienda promueven la producción de ésta, evitando la especulación y las «anomalías» urbanísticas. El Comité de Urbanismo se responsabiliza de la supervisión técnica de los trabajos arquitectónicos y de la expedición de licencias.

2.3.2. *Las responsabilidades de los Consejos de Condado*

— Atención médica y servicios de salud (incluyendo medicina general, preventiva y elaboración de estándares generales de higiene).

— Organización territorial de la asistencia médica y de los servicios de salud. Existen tres niveles de atención médica: áreas de atención de proximidad (para atención primaria), atención médica en hospitales de Condado y atención médica regional para un tratamiento altamente especializado.

— Atención psiquiátrica.

— Servicios de transporte médico.

— Atención dental.

— Bienestar social.

— Educación. Los Consejos de Condado ofrecen un tercio de la educación universitaria. Son los responsables de los estudios de enfermería, de atención comunitaria e higiene dental.

— Desarrollo regional.

— Sector cultural.

— Comercio.

— Industria.

— Transporte y comunicaciones.

— Actividades de ocio.

— Infraestructuras para turismo y recreo.

2.4. **Estructura política**

El principio más importante de la estructura organizativa es la capacidad de supervisión por parte de los representantes elegidos. Cada Municipio y Consejo de Condado poseen un órgano de toma de decisiones, que es la Asamblea Municipal (*kommunfullmäktige*) y el Consejo de

Condado (*landstigsfullmäktige*). Los ciudadanos eligen directamente a los diputados generales para estos órganos cada cuatro años, en el mismo día de las elecciones generales (en los dos niveles de Administración Local, Municipal y de Condado). Los requisitos para el sufragio activo y pasivo son los mismos: ser ciudadano sueco con residencia registrada en el lugar de las elecciones. Los extranjeros también pueden votar si han sido oficialmente residentes en Suecia durante los tres años anteriores a la fecha electoral. Los Consejos establecen las principales líneas y objetivos dentro de sus respectivas áreas y deciden el número de comités y sus procedimientos de actuación. También aprueban el presupuesto, establecen la tasa de imposición directa municipal y deciden otras importantes materias, tales como las tarifas sobre determinados servicios locales.

El Comité Ejecutivo supervisa la actividad de la Administración Local y se informa acerca de las actividades de otros comités especializados. Éste también aprueba la distribución del presupuesto y puede gestionar otras tareas administrativas que no se encuentren bajo la dirección de ningún comité especializado (servicios de emergencia o gestión de la propiedad). También controla las actividades llevadas a cabo por las empresas públicas. Por último, prepara los puntos a debatir en la Asamblea, que es el órgano que designa los miembros de dicho Comité Ejecutivo. Cuenta con un número mínimo de cinco miembros, aunque su número medio de miembros se encuentra entre once y diecisiete.

2.5. Estructura administrativa

Existen tres modelos diferentes de organización administrativa:

2.5.1. *El modelo sectorial.* Es el modelo tradicional en el que los representantes elegidos se organizan en diversos comités, siendo cada uno de ellos responsable de un determinado campo de operaciones. Hasta 1992 todos los Municipios estaban obligados a contar con comités separados para gestionar las áreas de atención social, educación, planificación y urbanismo, medio ambiente y protección de la salud.

2.5.2. *El modelo territorial.* Es el más común en los grandes municipios, con comités responsables en campos diversos y organizados en áreas parciales de su territorio como el distrito o el barrio. Quizás este sistema es positivo para mejorar la participación de los ciudadanos o facilitar la conexión entre la burocracia local y los vecinos.

2.5.3. *La organización funcional.* En este modelo las tareas se dividen en contratantes y prestadoras de servicios. La función contratadora de servicios se halla en la esfera de los cargos políticos, mientras que la proveedora mantiene la organización en forma de sectores y comités, compuesta por funcionarios especializados y, en ocasiones, dirigidas por un Director o Gerente General. Este sistema de organización administrativa ha sido criticado afirmando que los funcionarios tienen menos influencia en las decisiones cotidianas y que la transparencia decrece (las actividades tienden a estar cada vez más politizadas).

2.5.4. *Sistema de profit centre.* Se trata de un sistema de gestión conjunta. Distintos programas sectoriales se integran entre sí, dentro de una tendencia opuesta a la que imperó en la época de la posguerra (división en departamentos y propensión a la complejidad). En el presente, la preocupación por la efectividad, los cálculos coste-beneficio y las restricciones del gasto público llevan a la Administración hacia la simplificación¹². El establecimiento de puntos de atención al ciudadano sigue esta línea de actuación¹³.

3. EL DESARROLLO LOCAL EN SUECIA

3.1. El contexto general de la economía sueca

Al igual que otros muchos países desarrollados, Suecia ha experimentado un crecimiento menor en las últimas décadas. Entre 1980 y 1990, el Producto Interior Bruto había crecido en una media anual de 2,0 por 100 (un 3,3 por 100 durante los años cincuenta y un 4,3 por 100 en los sesenta). Esta evolución es similar a la de otras naciones occidentales, aunque Suecia había sido capaz de mantener una alta tasa de empleo. Sin embargo, entre 1990 y 1993, coincidiendo con una coyuntura de recesión internacional, el Producto Interior Bruto decreció en un 5,0 por 100 y el desempleo alcanzó la cifra de un 8 por 100 (al final del trienio).

Durante el bienio 1994-1995, se recupera el crecimiento económico (3,3 por 100 y 3,6 por 100 del PIB), pero esta tendencia no se sigue con un mis-

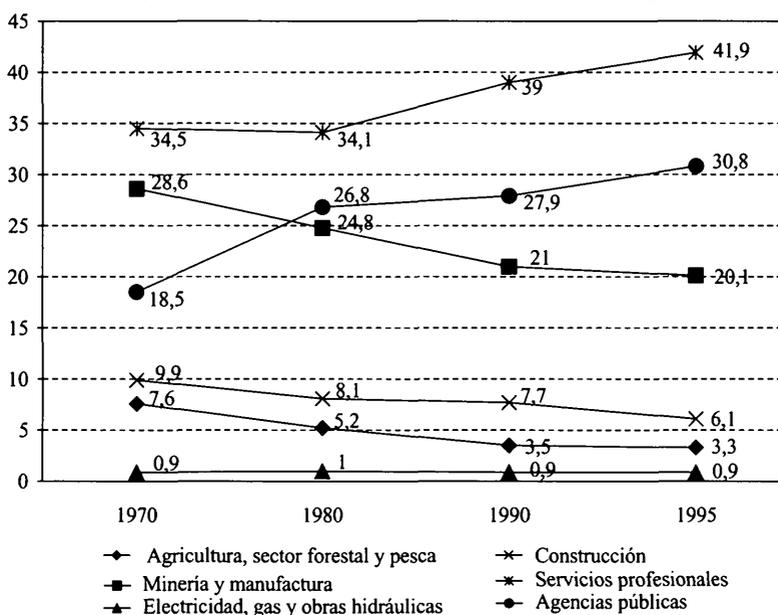
¹² Por ejemplo: cuatro categorías ocupacionales se integran en la misma estructura operativa en la que un Funcionario Jefe de Educación y un Gerente controlan: centros de atención diaria y centros de atención familiar para niños en edad de jardín de infancia, colegios, centros de ocio y centros para la juventud.

¹³ Estas oficinas están dirigidas por generalistas que pueden gestionar diferentes tipos de actividades públicas. La buena gestión de estas políticas depende, en buena medida, de un sistema de procesamiento de datos altamente desarrollado. Esto permite la cooperación entre Agencias nacionales y órganos consultivos. En la actualidad, unos cincuenta municipios han introducido este sistema y otros están planeando hacerlo.

mo ritmo de desarrollo en el empleo. La expansión económica de estos años se basa en incrementos de productividad por puesto de trabajo. El actual debate acerca de las funciones del mercado de trabajo opone a la Confederación Sindical Sueca y a la Confederación Sueca de Empresarios. Los primeros insisten en que la caída del consumo y la demanda de las economías domésticas son la principal causa del desempleo, mientras que los segundos consideran que es necesario flexibilizar el mercado de trabajo (privatizando las agencias de colocación y modificando la legislación).

En este contexto económico, las autoridades locales se ven obligadas a proveer servicios propios del Estado de Bienestar con menores recursos, especialmente si tenemos en cuenta los techos fiscales que se han introducido en las tasas del impuesto sobre la renta ¹⁴.

**Tendencias generales de la economía sueca
Empleo por sector, 1970-95 (% del total de empleo)**



Fuente: El Instituto Sueco. Junio 1997.

¹⁴ El Gobierno Central ha acometido ciertas reformas estructurales en 1990-1991 recortando las tasas de los impuestos marginales e introduciendo una imposición sobre el capital más uniforme. Cuando el Partido Socialdemócrata tomó posesión, en octubre de 1994, presentó un programa de cuatro años para reducir el déficit en el sector público. En 1996, estas medidas de austeridad habían reducido el déficit en un 2,5 por 100 del PIB. *The Swedish Institute*. FS 1 y Qad document. Internet. Mayo. 1997.

3.2. La relación entre el desarrollo local y la autonomía local en Suecia

La oposición clásica entre el Estado y el Gobierno Local, el primero intentando aumentar su capacidad de control y el segundo buscando más libertad en su capacidad de acción y proceso de toma de decisiones, ha sufrido una importante evolución, parcialmente provocada por el contexto económico. Desde la crisis de 1973, el Estado se ha visto desbordado por la inflación y el desempleo, obligado a hacer frente a mayores demandas relativas a políticas de bienestar social. Por otra parte, en una sociedad postindustrial compleja y muy especializada, como lo es la sueca, su distancia del ciudadano medio dificulta la satisfacción concreta de las necesidades de éste. Se puede afirmar que el Gobierno Central gestiona mejor de modo abstracto o en términos generales de coordinación. Por otra parte, el Gobierno Local se ve limitado por algunas restricciones por parte del Estado: límites a las tarifas de los impuestos municipales, poderes de inspección o controles en los usos del suelo.

Sin embargo, el Gobierno Local puede actuar como un mediador cualificado entre las políticas del Estado y las reivindicaciones de otros agentes sociales. El área de influencia de la política económica local se caracteriza por un fuerte proceso de intercambio entre las autoridades y los actores económicos locales. Una densa red de relaciones e influencias horizontales y verticales se activa en el nivel local. Así, de acuerdo con HUDSON¹⁵, existen dos diferentes contextos para la autonomía local (en la toma de decisiones y en la capacidad de acción): la línea de relaciones nacional o vertical, que se corresponde con los organismos estatales y los inversores privados nacionales e internacionales; y el contexto local, que interactúa con los asuntos económicos locales, grupos de interés y otras autoridades locales. Dependiendo de su aptitud para preservar su autonomía, las autoridades locales pueden participar en dos direcciones en el proceso de toma de decisiones: de abajo arriba (*bottom-up*) o de arriba abajo (*top-down*).

3.3. El contexto nacional en relación con la autonomía local

Dicho contexto se refiere a algunos aspectos importantes: la cultura política, la cultura de las relaciones intergubernamentales, la cultura de Gobierno Local, factores legales y constitucionales, los principios legales

¹⁵ Christine HUDSON, *Against old odds. Local Economic Development Policies and Local Government Autonomy in Sweden and Britain*. University of Umea. 1993, p. 6.

positivos o negativos, el sistema de financiación y el sistema de subvenciones estatales (subvenciones para fines específicos o bien subvenciones de tipo abierto).

La cultura política sueca es muy favorable a la autonomía local, como una de las piedras angulares de su Estado de Bienestar. La actual Ley de Gobierno Local es más bien una ley de carácter básico que una regulación detallada y coercitiva. Esta situación procede de las tradiciones locales de los países nórdicos como primeras formas de organización del pueblo, que se remontan a la Edad Media. Las *Ting* (asambleas locales), las *byalag* (asambleas de aldeas), los *härader* (distritos de Condado) y las *landskap* (provincias) han sido durante siglos las únicas formas de organización territorial. La importancia de la Ley de Gobierno Local de 1862 a la hora de decidir la dialéctica centralización-descentralización ya ha sido puesta de manifiesto anteriormente (rompiendo con la tendencia del Estado moderno a centralizar). En la actualidad, esta cultura de la descentralización prosigue, entendiéndose que la crisis del sector público puede vencerse a través de esta vía. Incluso se han iniciado ciertos proyectos piloto en los últimos años, como es el caso del experimento de las autoridades locales libres o *free-communes* ¹⁶.

Se ha desarrollado una fuerte cultura de desarrollo local, ayudada por el hecho de que las corporaciones locales suecas tienen una mayor autonomía en la toma de decisiones que otros países occidentales. El Gobier-

¹⁶ El *Riksdag* aprobó la Ley de Autonomía para las Corporaciones Locales en junio de 1984. Fueron seleccionados nueve municipios así como tres Consejos de Condado. Algunos de ellos estaban interesados en establecer asambleas de vecinos sin verse afectados por regulaciones especiales. Otros concebían el proyecto como un modo de iniciar reformas generales. No obstante, el deseo más extendido era el de reducir el control del Gobierno Central, especialmente en determinadas áreas de actividad. Sin embargo, la idea del Ministro de Administración Pública de considerar las peticiones de las Entidades Locales fue rechazada por otros ministros afectados. A mediados de 1986 se habían enviado a la Comisión para las Relaciones entre la Administración Central y Local doscientas ochenta solicitudes de exención. Algunas se centraban en exenciones de tipo sectorial (especialmente en los usos del suelo y materias educativas), mientras otras pretendían una mayor libertad en términos generales. El Gobierno tomó algunas decisiones al respecto o enviaba los proyectos al *Riksdag* para la introducción de enmiendas, cuando así lo exigía la Constitución. (El impulso de Olof Palme fue muy importante en este sentido.) En octubre de 1988, el *Riksdag* sancionó la prolongación del experimento. Entre agosto de 1988 y mayo de 1990, se aprobaron solicitudes de nuevas Entidades Locales (incluyendo la ciudad de Göteborg) y otras quince nuevas Entidades Locales se unieron al experimento (el número total de Entidades libres ascendía a cuarenta, con 35 Municipios y cinco Consejos de Condado). A finales de 1991, el *Riksdag* determinó que algunos de estos experimentos habrían de durar algunos años más. Esta experiencia ha influido en cierta medida en el diseño de la nueva Ley de Gobierno Local de enero de 1992, especialmente en lo referente al aumento de la capacidad de organización interna de los municipios. Véase Lars STRÖMBERG y Tone ENGEN, «Sweden», en *Nordic Local Government*, The Association of Finnish Local Authorities. Helsinki, 1996, pp. 247-256.

no Local tiene competencias para llevar a cabo actividades y provisión de servicios que las leyes no prohíban, bajo el principio del interés general (expandiendo su capacidad de acción y discrecionalidad). Sin embargo, la Ley de Gobierno Local establece una serie de principios que han de ser cumplidos: restricción (las autoridades locales no han de entrar en sectores tradicionalmente gestionados por el sector privado), igualdad (las políticas locales no han de suponer un trato de favor para grupos concretos o individuos), localización (los intereses de las comunidades locales han de encontrarse situados dentro de sus límites territoriales) y responsabilidad no estatal (no se permite a las autoridades locales la provisión de servicios ya realizados por el Estado)

Las Corporaciones Locales pueden, por tanto, ejercer cualquier actividad no prohibida por las leyes, al contrario que otros países en los que se impone el principio *ultra vires*. A pesar de esto, existen abundantes competencias compartidas con el Estado y que son objeto de leyes especiales por parte de éste: Ley de Educación, Ley de Urbanismo, Ley de Prevención de Incendios, Ley de Higiene y Salud Pública, Ley de Protección del Medio Ambiente, Ley de Servicios Sociales, Ley de Asistencia a Disminuidos Psíquicos y Ley de Sanidad y Asistencia Médica.

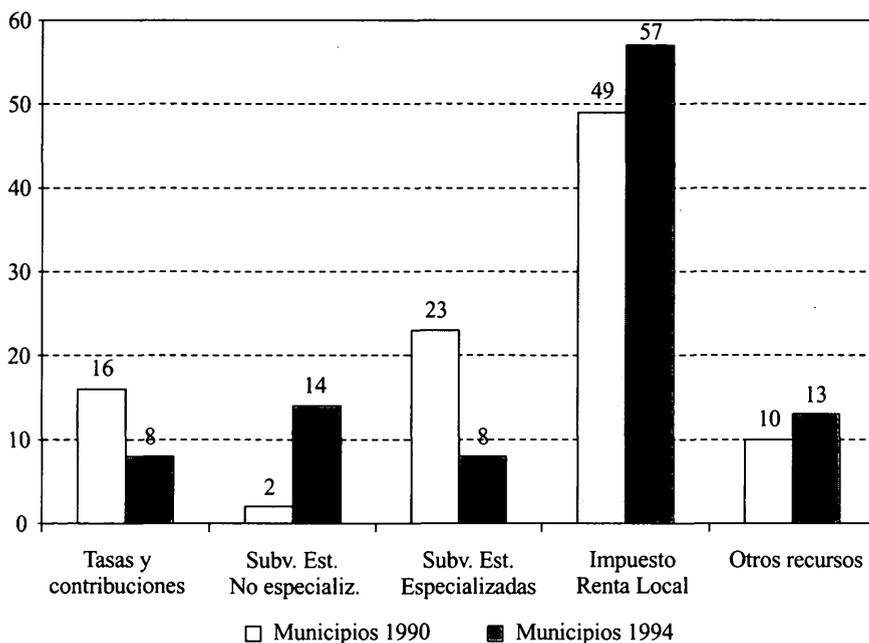
El Estado también puede influir a través de la producción de documentos administrativos tales como circulares o manuales, exhortando, fortaleciendo o promoviendo determinadas prácticas consideradas como positivas. Sin embargo, en el caso sueco, todas las prescripciones procedentes del Estado son cada vez menos detalladas a lo largo del tiempo, con lo que el margen de interpretación de las políticas del Estado por parte de las autoridades locales resulta bastante amplio.

El sistema de financiación es, sin duda, la mejor garantía para la autonomía local. Las competencias locales sólo pueden ser verdaderamente desarrolladas con un contenido financiero y éste queda plenamente asegurado con la tradicional capacidad de las autoridades locales para recaudar impuestos. El derecho a incrementar la tasa del impuesto sobre la renta permite sufragar el gasto local. La parte del presupuesto local financiada por impuestos locales sobrepasa la parte procedente de transferencias del Estado. El impuesto sobre la renta local es simplemente proporcional a dicha renta y no progresivo. En 1987 la tasa media local del impuesto sobre la renta era de un 30,44. Sin embargo, una norma estatal introdujo una prohibición al incremento de los impuestos para el período 1991-1992, en un intento de contener la presión fiscal. Una comisión parlamentaria sugirió un techo fiscal de un 30,00. Sin embargo, esta situa-

ción está llevando a una contradicción en la que las competencias de municipios y condados aumentan y su capacidad de gasto se ve cada vez más limitada.

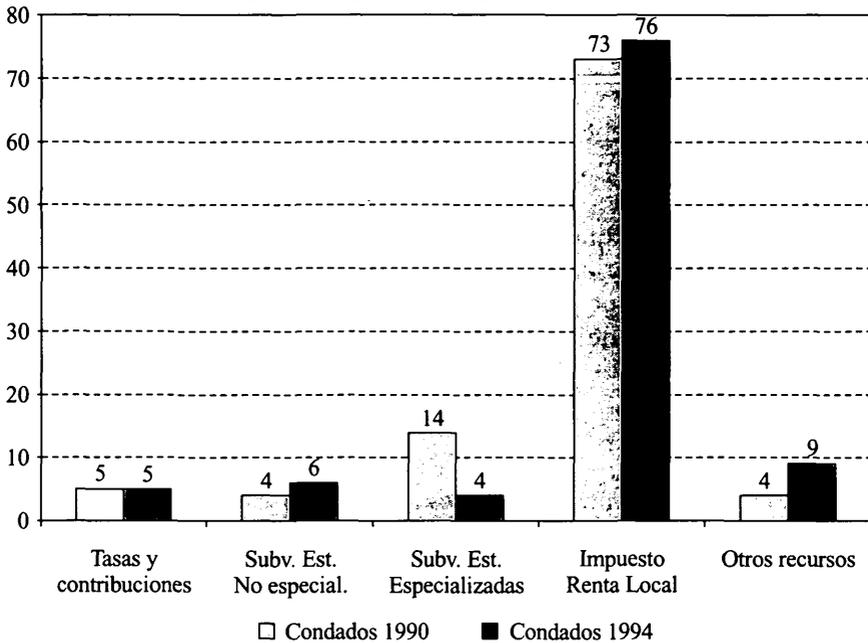
Por otra parte, la existencia de subvenciones especiales limitan la capacidad de inversión de las Corporaciones Locales. Por otra parte, la existencia de subvenciones estatales especializadas o vinculadas, limita la libertad de aquellos objetivos favorecidos por el Estado. En 1985, las subvenciones especializadas supusieron un 86 por 100 de todas las subvenciones que recibían los municipios. El Gobierno encargó a una Comisión parlamentaria el estudio de esta situación para buscar alguna solución que pudiese ser la base de una reforma. El resultado de este estudio defendió una sustitución de las subvenciones especializadas por subvenciones generales o en bloque y no especializadas.

**Principales fuentes de ingresos municipales en 1991 y 1994
(porcentajes respecto de los ingresos globales)**



Fuente: El Instituto Sueco, 1996.

**Principales fuentes de recursos de los Consejos de Condado en 1991 y 1994
(porcentaje de los ingresos totales)**



Fuente: El Instituto Sueco, 1996.

3.4. El contexto nacional en relación con las políticas de desarrollo local

La crisis económica ha supuesto un reto para los niveles nacional y local. Al mismo tiempo, las tendencias de tipo neo-liberal han ido borrando cada vez más los límites entre los sectores público y privado. Algunas de las responsabilidades públicas más tradicionales han sido transferidas al sector privado o bien a Agencias mixtas público-privadas. En este escenario, las relaciones de tipo vertical han sufrido una gran evolución. No resulta fácil, pues, determinar qué capacidad de actuación poseen las autoridades locales, y tan sólo un enfoque empírico puede arrojar algo de luz acerca de esta cuestión.

Desde el punto de vista histórico, las Corporaciones Locales fueron las pioneras en introducir servicios de bienestar social, inicialmente en el ámbito del auxilio a los pobres, antes de que el moderno Estado de Bienestar apareciese. Durante este siglo y con anterioridad a la Primera Gue-

rra Mundial, los Gobiernos Locales acometieron diferentes tareas de índole social y económico, relacionadas con el desempleo, el mercado de trabajo o políticas favorecedoras de las actividades mercantiles. Sin embargo, desde la creación de la Comisión Nacional para el Empleo, en 1914, y muy especialmente durante el período de entreguerras, el protagonismo del Estado fue cada vez mayor, especialmente en las áreas de industria y empleo. En 1948 se funda el Consejo Sueco del Mercado de Trabajo, recayendo sobre éste todas las materias de esta índole. Sin embargo, a mitad de los años ochenta, la crisis económica obliga a las autoridades locales a asumir un papel más activo en la dinamización de sus respectivas economías.

Desde un punto de vista legal, existen determinadas competencias de las que las Corporaciones Locales pueden hacer uso con el fin de promover su economía:

— Las Corporaciones Locales tienen el derecho de crear y dirigir compañías comerciales que ofrezcan bienes y servicios, siempre y cuando no les mueva el ánimo de lucro. El objeto de estas empresas ha de estar enmarcado dentro del principio del «interés general».

— Los Gobiernos Locales pueden elaborar diversas medidas para mejorar la economía local en términos generales, mas no puede beneficiar a individuos concretos ni realizar tratos de favor. Sólo en determinadas circunstancias muy drásticas, tales como una crisis general con altos niveles de desempleo, esta prohibición puede ser retirada. Sin embargo, en dichas situaciones no resulta fácil distinguir el interés general del particular.

HUDSON ¹⁷ considera que la norma general es que las Corporaciones Locales tiendan a extender su campo de actividad sólo deteniéndose en caso de que se produzca algún tipo de oposición (especialmente en forma de recurso contencioso ante la justicia administrativa).

3.5. Desarrollo local en el contexto local

Es de interés, además de abordar el estudio del desarrollo local en Suecia, el tener en cuenta, también, algunas de las teorías y enfoques propios de autores de los países nórdicos en la interpretación de la relación de las

¹⁷ Christine HUDSON, *Against old odds...*, obra citada, p. 63.

políticas públicas de desarrollo local y el contexto socioeconómico en el que éstas se aplican.

OINAS ¹⁸ argumenta que el Gobierno Local y el contexto local son interdependientes entre sí, especialmente las autoridades y las empresas locales. Este autor finlandés elabora un enfoque teórico aplicable a todos los países nórdicos y especialmente los del área del Mar Báltico, basándose en los recursos como el factor que determina las fuerzas de poder dentro de la economía local. La energía de las autoridades locales reside en su propia capacidad de aumentar el valor de los recursos locales y robustecer aquellos elementos que favorezcan el desarrollo endógeno. Este punto puede conectarse con la tipología de los distintos roles de intervención económica de las autoridades locales suecas que estudia HUDSON ¹⁹: ayuda-acomodación, estímulo-atracción de inversiones, promoción e intervención.

El Gobierno Local puede ser dependiente del contexto local si no es capaz de gestionar sus recursos, especialmente si el tipo de actividades económicas muestran alguna de estas características: producción intensiva sin contacto con el entorno local, productos estándar (fabricables en cualquier lugar), producción con baja tecnología e industrias en las que las infraestructuras productivas sean fácilmente relocalizables. Por el contrario, la interdependencia resulta más posible en tipos de producción con contactos intensivos con el contexto local, productos muy adaptados a las demandas del cliente, producción con gran inversión tecnológica y manufacturas en las que las infraestructuras fabriles no sean fácilmente relocalizables. Otros factores han de añadirse, tales como la organización corporativa desde el punto espacial que presentan las empresas (las funciones de alta gestión como planificación estratégica, presupuesto, financiación y toma de decisiones para la inversión pueden requerir múltiples contactos con otros actores) y sus contactos con las autoridades locales, la participación de las empresas en redes locales ²⁰, el tamaño de las com-

¹⁸ Päivi OINAS, *Locality and dependence*, Helsinki School of Economics and Business, 1991, pp. 69-84. Los capítulos cuatro y cinco de esta obra parecen muy interesantes por su capacidad de enriquecer la teoría del autor con tipologías concretas de empresas y su evaluación del nivel de interdependencia de éstas con las Corporaciones Locales.

¹⁹ Christine HUDSON, *Against old odds*, op. cit., p. 85.

²⁰ Las redes pueden basarse en el intercambio de intermediarios, componentes o información. Las redes de I&D incrementan los procesos de interdependencia. Las autoridades locales que produzcan sus propios nodos dentro de la red consolidan su posición. Si, por el contrario, esta participación depende de la importación masiva de nodos estratégicos procedentes del exterior o multinacionales localizadas en su área, su situación se debilita.

pañías ²¹, su orientación productiva o especulativa, el área de mercado y la propiedad (local-no local).

Tipología del contexto de interdependencia entre autoridades locales y el contexto económico local de los países nórdicos (según el enfoque de Päivi OINAS) ²²

Alta dependencia de las empresas * gran empleador local * funciones integradoras * participación en redes locales * control local de unidades/redes * propiedad familiar	Baja dependencia de las empresas * gran empleador local * participación en redes no locales * control externo de las unidades/redes * mercados globales
Alto nivel	
Alta dependencia de las Corporaciones Locales * pobre empleador local * no participación en redes * mercados locales * propiedad separada del control	Baja dependencia de las Corporaciones Locales * pobre empleador local * funciones no integradoras * no participación en redes
Bajo nivel	

Sin embargo, HUDSON emplea un análisis más político para describir la influencia del contexto local en las políticas de desarrollo. Esta autora sueca se refiere a factores más tangibles y más fácilmente medibles en términos estadísticos: el desempleo como una variable que incrementa los costes en políticas de bienestar social, el tamaño de la población (relacionándolo con la posibilidad de obtención de ingresos y la capacidad de

²¹ Según la opinión de OINAS, las grandes empresas se hacen más dependientes del área en la que actúan, porque decrece su margen de relocalización, al contrario que las pequeñas. Así, la integración entre Corporaciones Locales y economía local parece mayor en los casos en que los puestos de trabajo no están muy dispersados en diferentes compañías. Desde mi punto de vista, esta afirmación es contradictoria con otras explicaciones defendidas por el autor. Las grandes empresas suelen estar más capacitadas para diversificar mercados, y cuentan con capital suficiente para acometer reestructuraciones adaptándose a las coyunturas de los mercados nacionales y mundiales. Por otra parte, las pequeñas empresas suelen ser de propiedad local, con lo que el nivel de vinculación con la localidad suele ser mucho mayor. Además, las pequeñas empresas tienen que hacer un esfuerzo de capitalización mucho más fuerte (apelando a créditos, subvenciones públicas y dependiendo en buena medida de las facilidades que le ofrecen las Corporaciones Locales). Por lo tanto, su capacidad de relocalización parece más reducida.

²² Päivi OINAS, *op. cit.*, p. 80.

innovación), el grado de urbanización (el aislamiento y el no aislamiento como un factor de dependencia) y la base fiscal. Estos elementos determinan el proceso de toma de decisiones de las autoridades locales y su capacidad de actuación, produciendo un impacto directo sobre los distintos roles de intervencionismo para los que el Gobierno Local está preparado.

3.6. Los roles de los Gobiernos Locales en el desarrollo local (un análisis sueco)

Las Entidades Locales pueden jugar diferentes roles desde los más bajos niveles de intervencionismo y regulación de las actividades económicas locales hasta los más activos e intervencionistas.

3.6.1. Ayuda/acomodación

Este rol representa casi una posición pasiva en las políticas de desarrollo local. Tiende a intentar satisfacer las demandas de los agentes económicos locales más que a poner en marcha una auténtica autonomía de actuación. Esta orientación suele enfocar su actividad en campos como el suelo industrial²³, edificios e infraestructura o bien la mejora de las estructuras y procesos organizativos. Tales políticas raramente cumplen satisfactoriamente los objetivos del desarrollo local, pero son condición necesaria para posteriores implicaciones más activas. HUDSON establece la siguiente serie de criterios ligados a este nivel de actividad pública:

— Adopción de un plan global o estrategia general para la economía local.

— Provisión de suelo para uso industrial y comercial y construcción de polígonos industriales.

— Fundación de comités locales de economía y empleo.

— Estructuras administrativas especializadas:

²³ La planificación física incluye la calificación de suelo para uso industrial y comercial y la construcción de infraestructuras (carreteras, alcantarillado, luz eléctrica, etc.). Esta posibilidad de la política económica no supone, por sí misma, una capacidad de control del empleo generado. Este modo de actuación se enmarca perfectamente en la concepción neoliberal de la posición de las autoridades públicas respecto de la economía: ninguna iniciativa propia, pero permitir la iniciativa privada.

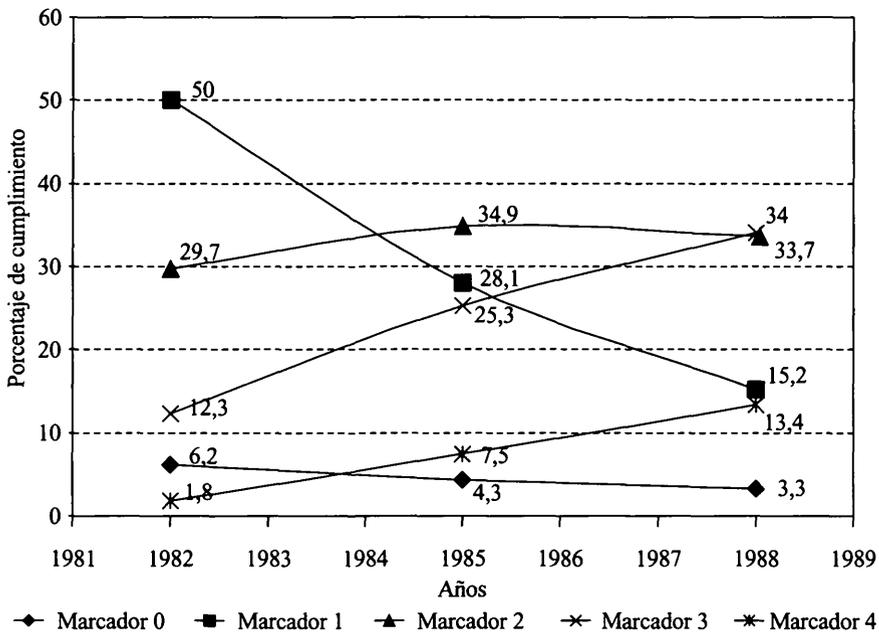
— Nombramiento de agentes para el desarrollo económico e industrial.

— Establecimiento de una oficina de desarrollo económico.

— Establecimiento de un departamento de desarrollo económico.

De acuerdo con estos criterios, en los años ochenta la autora pone en marcha un sondeo que incluye a todos los municipios suecos. El marcador n.º 0 indica que ninguno de estos criterios se había cumplido, el n.º 1 que al menos un criterio había sido cumplido y así sucesivamente.

Autoridades locales y rol n.º 1. Facilitación 1982-1988



Fuente: Christine HUDSON, *Against old odds...*, p. 88.

Como puede observarse, al menos una de estas políticas se estaba aplicando a principios de los años ochenta. A medida que la década iba avanzando, más municipios estaban más cerca de cumplir con los criterios de este rol, siendo el marcador 3 (al menos tres criterios realizados) el más preponderante. El marcador 0 (ningún criterio acometido) quedó en una situación realmente marginal.

3.6.2. *Estímulo/atracción de inversiones*

Este papel pretende atraer las inversiones económicas de un modo más activo que el rol de facilitación. Los distintos criterios empleados (de acuerdo con las principales medidas empleadas) eran los siguientes:

— Promoción industrial. Esta medida pretende la implantación de empresas exógenas (las menos interactivas de acuerdo con la teoría de OINAS). Estas políticas varían desde la simple información a la participación directa en el mercado. En ocasiones, la autoridad local puede parecer una agencia publicitaria vendiendo y manufacturando las múltiples y buenas infraestructuras de su área a modo de una especie de «chauvinismo económico». El único problema es que la publicidad por sí sola no puede cubrir las carencias reales de una zona. A largo plazo, este rol acaba siendo muy dependiente de la voluntad de los agentes económicos y de las variaciones de la coyuntura nacional e internacional. No supone una revalorización real de los recursos locales para dotarlos de una posición estratégica. El empleo de larga duración no queda tampoco garantizado. Sin embargo, estas medidas sí pueden ser un buen inicio para mejorar el potencial de futuras acciones, encajando con la definición que realiza OINAS del desarrollo local endógeno: *el desarrollo local endógeno consiste en la actualización de los recursos locales potenciales por los actores locales*²⁴.

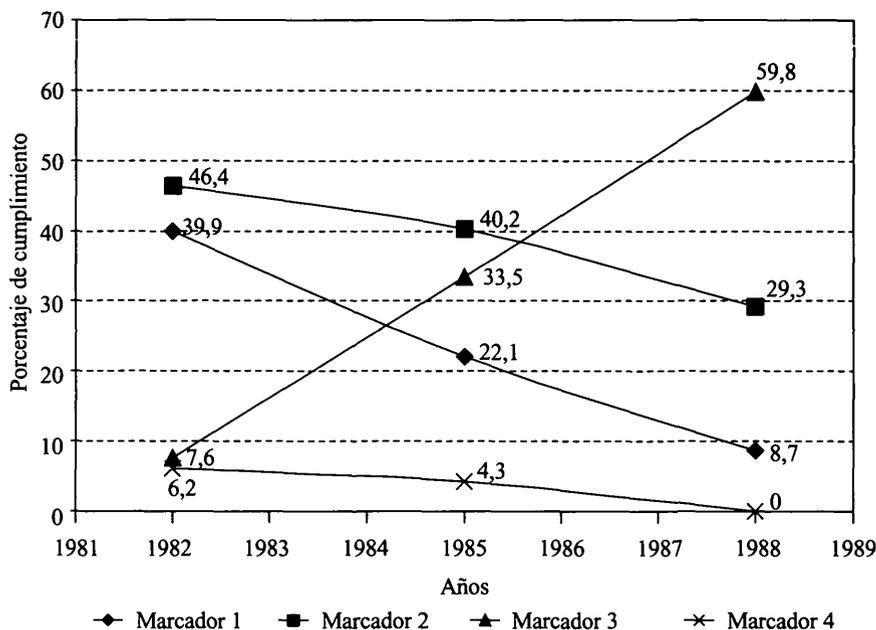
— Medidas para atraer empresas exógenas.

— Intermediación en la información y la financiación.

Los resultados del sondeo de HUDSON acerca del grado de consecución de este rol se expresan en la figura de la página siguiente.

Al menos tres medidas pertenecientes a este rol han sido completadas, superando en este sentido al rol n.º 1. Esto demuestra la preparación de las autoridades locales para asumir roles más agresivos en el futuro, puesto que este rol n.º 2 puede ser considerado como de despegue, requiriendo grandes esfuerzos de inversión por parte de las autoridades locales.

²⁴ Päivi OINAS, *Locality and dependence*, op. cit., p. 48.



Fuente: Christine HUDSON, *Against...*, p. 90.

3.6.3. Promoción

Este nivel de intervención supone un salto cualitativo en el grado de compromiso con el desarrollo por parte del Gobierno Local. Opera directamente sobre los recursos tangibles (físicos y financieros) e intangibles (formación profesional e I&D). Los criterios que integran los marcadores de cumplimiento son los siguientes:

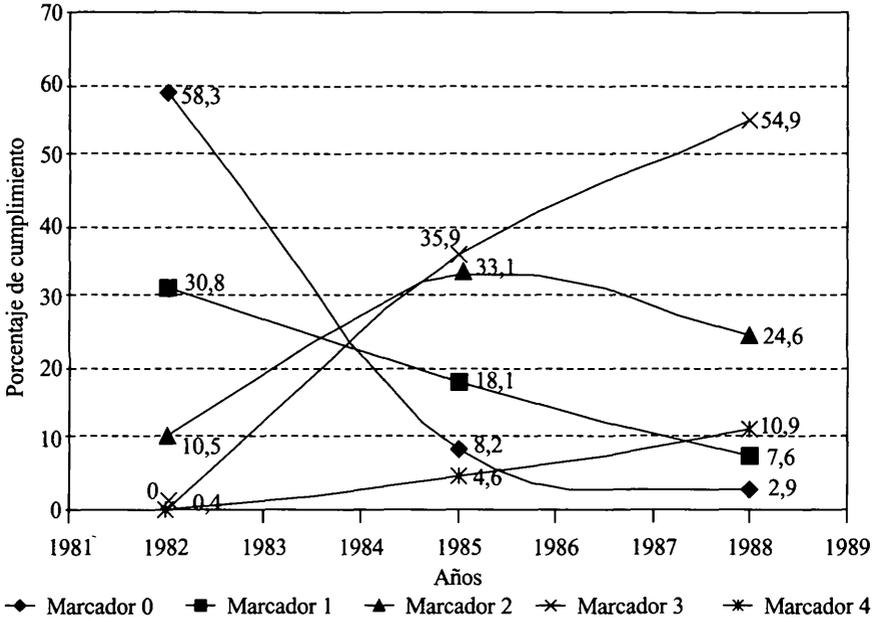
— Provisión financiera de capital-riesgo y garantías públicas, subvenciones y adquisición de acciones de empresas por parte de las autoridades locales.

— Sistemas de formación y reciclaje profesional. La Entidad Local intenta manipular las cualidades de las fuerzas laborales con el fin de darles una posición ventajosa en el mercado de trabajo.

— Medidas para promover el turismo. Este punto puede criticarse por el pequeño tamaño de las empresas implicadas y el bajo nivel de empleo generado. Sin embargo, este procedimiento puede ser positivo para animar la capacidad del rol 2 en la exhibición de las buenas características locales fuera de su área.

— Medidas para apoyar el establecimiento de nuevos negocios o reemplazar industrias obsoletas (diversificando el sistema productivo). Se ponen en marcha nuevas formas de creación de empleo. La asistencia a las empresas existentes y el asesoramiento de las de nueva implantación son ejemplos de este modo de actuación.

Este gráfico muestra los cuadros de resultados:



Fuente: Christine HUDSON, *Against...*, p. 93.

El gran crecimiento del cuadro 3 (tres políticas cumplidas) ilustra la preocupación de las Corporaciones Locales por gestionar la economía local de un modo intervencionista, siendo la mitad de los años ochenta el punto de inflexión de esta tendencia. El contexto económico nacional y la dificultad del Estado para hacer frente a la descentralización del sistema productivo permiten dar al Gobierno Local un papel protagonista en la vida económica local.

3.6.4. El papel intervencionista

Éste es el papel más avanzado y radical de todos. Conceptos como «desarrollo endógeno» o «autodependencia» se emplean con mucho é-

fasis con el fin de utilizar el potencial de los recursos humanos, institucionales y físicos de la zona. Al mismo tiempo, este nivel de implicación requiere una notable capacidad de independencia y control de la economía local. De acuerdo con HAUGHTON ²⁵, este enfoque se opone al más genuinamente liberal de relaciones en dirección de arriba abajo, aceptando ciertos principios básicos tales como: la igualdad intergeneracional, la justicia social, la igualdad geográfica, la participación de la comunidad y un desarrollo de tipo global.

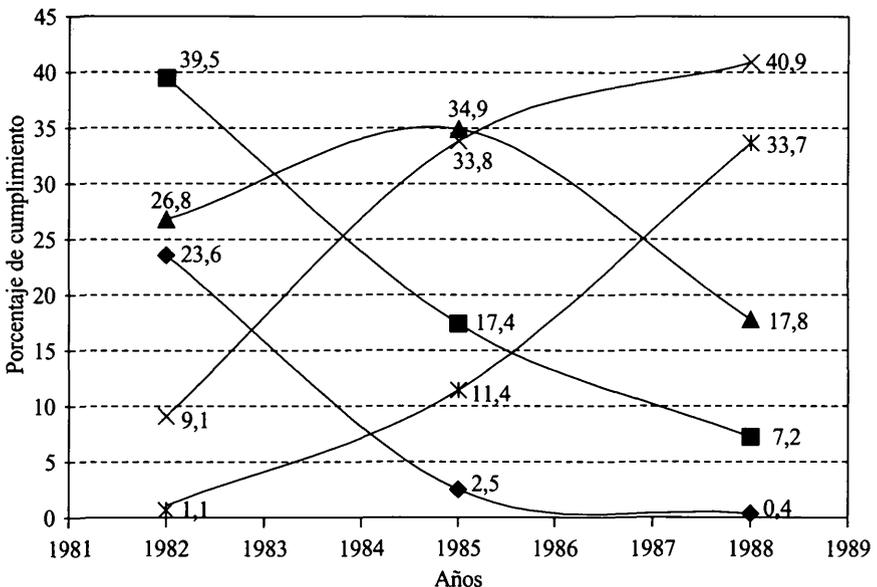
Principios	Enfoque <i>top-down</i> (relaciones inter-gubernamentales verticales)	Enfoque de comunidades de base
Igualdad intergeneracional	Enfoque de soluciones rápidas para atraer inversiones y empleo. Interés en objetivos a corto plazo y prioridades políticas.	Enfoque a largo plazo para mejorar la capacidad local y construir ventajas. Énfasis en la creación de puestos de trabajo duraderos.
Justicia social	Ética de creación de riqueza unida al propósito retórico de redistribución. Las reducciones salariales se consideran aceptables para crear riqueza y empleo.	Énfasis en productos y servicios socialmente valiosos, incluyendo formación remunerada y empleos con salarios que permitan la supervivencia.
Equidad geográfica	Mentalidad competitiva, libertad de mercado, <i>marketing</i> del lugar y prioridad en atraer inversiones del exterior. Irresponsabilidad sobre los efectos negativos sobre otras áreas.	Intento de crear una economía local, con unas características de mercado justo, local y externo. Se evita la competición de suma cero entre localidades.
Participación	Inclusión corporativista de grandes inversores institucionales, con la integración demagógica de algunos grupos de la comunidad para «comprar legitimidad».	Inclusión de la comunidad local en todas las fases del proceso, desde el diseño hasta la implementación. Conexión con la democracia local.
Enfoque global (holístico)	Desde el desarrollo económico se alcanzará el bienestar social.	Intento de integrar desarrollo local con la mejora de las condiciones sociales y el medio ambiente.

²⁵ Graham HAUGHTON, «Principles and practice of community economic development», en *Regional Studies*, vol. 32, n.º 9, December, 1998. Brighton, p. 872.

Esta aceptación de responsabilidades respecto de la economía local conlleva un conjunto de políticas concretas: adquirir un control equitativo sobre las compañías, provisión de suelo para fines industriales, incremento del control democrático sobre las decisiones industriales, implicación de la comunidad en una planificación de abajo arriba (*bottom-up*) e investigación de tecnología. La diferencia entre el desarrollo local endógeno y las políticas tradicionales reside en que éstas consideran que alguna mejora indirecta del mercado de trabajo o las condiciones industriales tendrá algo de positivo sobre los grupos más necesitados de la mano de obra local.

HUDSON estableció cuatro criterios para el nivel más intervencionista:

- Constitución de consejos de empresa o compañías de inversión.
- Puesta en práctica de ideas basadas en el *lokal mobilisering* (autodependencia local o crecimiento autosostenido).
- Investigación encaminada al estudio de las posibilidades de desarrollo de la economía local.
- Apoyo de la innovación tecnológica y del desarrollo de productos.



Fuente: Christine HUDSON, *Against old odds...*, op. cit., p. 95.

El crecimiento de este papel era evidente a finales de los años ochenta, prolongándose durante la actual década, en una tendencia inacabada. Tal vez sería necesario disociar los distintos elementos de este rol de intervención en nuevos trabajos empíricos, conectándolos con el impacto de los fondos de la Unión Europea desde la adhesión sueca al Tratado. También debieran ser estudiadas las consecuencias de estas políticas sobre el desempleo. Cuestiones tales como las empresas de economía social, sistemas de creación de empleos a medida, los nuevos canales de participación ciudadana en las políticas de desarrollo, los parques tecnológicos, las transferencias de conocimiento, la producción con alto valor añadido o los mecanismos de protección medioambiental, pueden ser objetos de interés para futuras investigaciones.

4. EL CASO DEL CONDADO DE VÄSTERBOTTEN

4.1. La geografía física y humana

El Condado de Västerbotten está situado al norte de Suecia, limitando con Noruega al oeste y con Finlandia al este, exactamente por debajo de la línea del Círculo Polar Ártico. Esta localización supone unos inviernos muy rigurosos llegando a los -30° C. El verano es relativamente templado, con temperaturas entre 15 y 20° C. Su costa se extiende a lo largo del Golfo de Botnia, en el Mar Báltico. Presenta una extensión de 55.400 kilómetros cuadrados (la misma superficie que Dinamarca y muy similar a la de Aragón, en España) representando una octava parte de toda la extensión de Suecia. Sin embargo, está poco poblada, con un total de 260.000 habitantes, de los cuales dos terceras partes viven en las ciudades costeras de Umea y Skelleftea. Su paisaje es bello, completamente cubierto de bosques, lagos y múltiples ríos de amplio caudal.

Desde mediados de los años setenta la población ha crecido, especialmente en Umea, la capital del Condado. Skelleftea, la segunda ciudad más importante, ha experimentado un crecimiento más débil. Por otra parte, los distritos de montaña e interior han perdido población desde mediados de los sesenta. Umea ha crecido más de un 25 por 100 en el periodo 1980-1996. En el año 1996 dicha ciudad conoció un crecimiento del 2,5 por 100.

4.2. El empleo, el comercio y la industria

Aproximadamente unas 20.000 personas trabajan en el sector industrial, lo que equivale al 17 por 100 de todo el empleo del Condado. La

mayor parte de las compañías son pequeñas y medianas empresas por debajo de los cien empleados (el 75 por 100 de todas las empresas) Las ramas más importantes de esta industria son la minería, procesamiento de la madera e ingeniería. Las empresas localizadas en la zona y que más trabajadores emplean son *Boliden Mineral AB*, *Volvo Latsvagar AB Umeverken*, *Skega AB* and *SCA Packaging Obbola AB*.

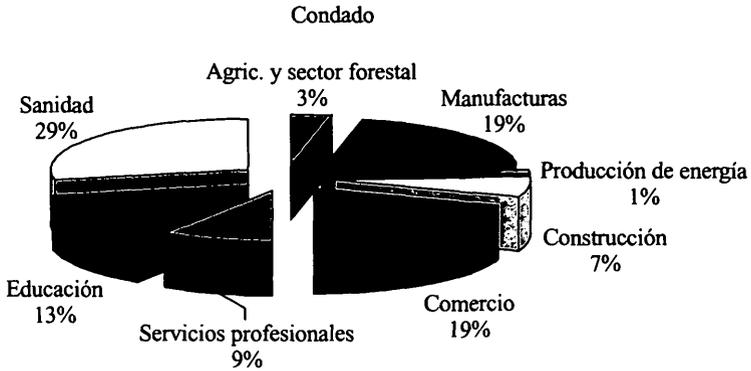
Sin embargo, el mayor empleador del Condado es el sector público. Esta tendencia se acentúa en Umea, la capital, especialmente en el ámbito de la sanidad y de la enseñanza universitaria (con el hospital regional *Norrlands Universitetessjukhus* y la Universidad de Umea). La distribución de empleo por sexos se corresponde con la media nacional. Sin embargo, en las zonas de interior, la situación de la mujer es más difícil.

El porcentaje de empleo por áreas de actividad económica y distritos, del Condado de Västerbotten, en 1995

Distrito	Agric. y s. forestal	Manufacturas	Prod. energía	Construcción	Comercio	Servicios profes.	Educación	Salud y bien. social
Nordmaling	6	22	1	6	16	3	9	24
Robertsfors	12	25	1	4	12	3	9	23
Skelleftea	3	23	1	6	16	9	8	23
Umea	1	13	1	6	17	8	15	26
Vannäs	6	12	1	9	18	5	12	29
Costa	2	17	1	6	17	8	12	25
Bjurholm	16	12	0	19	3	4	8	28
Dorotea	4	26	0	4	13	6	6	25
Lycksele	6	14	1	5	16	7	8	32
Mala	4	22	1	6	19	7	9	19
Norsjö	4	33	3	6	13	5	7	18
Sorsele	7	18	1	5	14	4	7	24
Storuman	5	14	4	6	15	7	8	21
Vildeln	9	22	1	6	13	4	10	25
Vilhelmina	5	9	2	9	21	5	10	21
Asele	8	19	2	4	16	5	6	26
Interior	6	17	2	6	16	6	8	25
Condado	3	17	1	6	17	8	11	25
Suecia	2	20	1	6	19	11	8	20

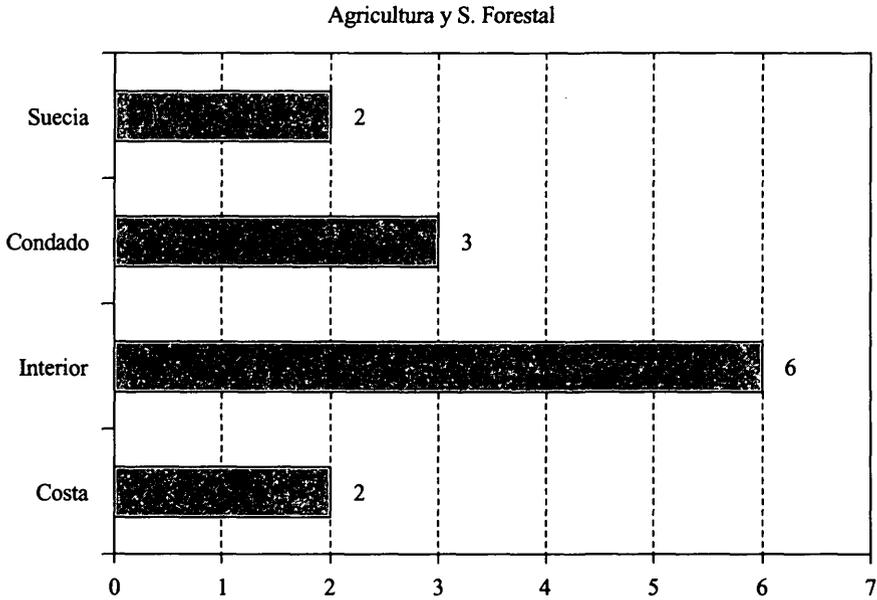
Fuente: Administración del Condado de Västerbotten. Marzo 1999.

La distribución del empleo por sectores de actividad en todo el Condado



Fuente: Administración del Condado de Västerbotten.

**La agricultura y el sector forestal en el Condado
(porcentaje respecto del empleo total)**



Fuente: Administración del Condado de Västerbotten.

4.2.1. *La industria forestal*

La proporción de bosque útil cubre aproximadamente un 60 por 100 de la superficie total del Condado. Los propietarios individuales poseen un 41 por 100 de los bosques, *Assi Domän* junto con otros propietarios públicos poseen el 36 por 100, y por último, las compañías privadas el otro 23 por 100 restante. La industria forestal emplea a 6.000 personas en Västerbotten, con diversas ramas industriales: productos de la madera, celulosa e industrias papeleras. El Condado produce en torno al 14 por 100 de toda la producción forestal nacional y lleva a cabo el suministro de un 10 por 100 de la madera de Suecia.

Atendiendo a la política de desarrollo regional y local, se ha completado un proyecto estratégico denominado *Vision Trä* a principios de 1998, con el fin de alcanzar un mayor grado de procesamiento de los bosques del Condado. También se van a implementar otros proyectos relacionados con la industria forestal y la madera con el apoyo de los fondos comunitarios.

4.2.2. *La minería y la refinera de minerales*

Este tipo de industria se remonta a los años veinte, siendo practicada en la actualidad por dos compañías: *Boliden AB* y *Terra Mining AB*. Aproximadamente unas 2.000 personas trabajan en este sector. Las minas más importantes están situadas en el área de Skelleftea, especialmente las dedicadas al tratamiento de sulfuros. Pero también se extrae el cobre, zinc, plomo e incluso plata y oro. La mina de Björkdall es una de las más grandes minas de oro de toda Europa. En la planta de Rönnskärsverken, en las afueras de Skelleftea, se procesa el cobre, plomo, zinc, oro, plata y dióxido de azufre, ácido sulfúrico y selenio. En 1996 esta planta produjo 130.000 toneladas de cobre cátodo; 43.000 toneladas de plomo, 300 toneladas de plata y 9 toneladas de oro. Aproximadamente un tercio de todo el cobre, oro y plata, y tres cuartas partes de la producción de zinc proceden de material reciclado.

4.2.3. *La producción hidroeléctrica*

En el Condado de Västerbotten existen plantas hidroeléctricas en los siguientes ríos: Skelleftealven, Umeälven and Angermanälven. Västerbotten produce el 20 por 100 de la producción hidroeléctrica total de Suecia, que supone el 10 por 100 de toda la energía nacional.

4.3. La estructura organizativa del Consejo de Condado

4.3.1. La división política y administrativa

Al igual que el resto de los Consejos de Condado de Suecia, el Consejo de Condado de Västerbotten es una entidad independiente sin conexiones formales con los Municipios. Los habitantes eligen, a través de sufragio directo, a los miembros de la Asamblea del Consejo de Condado. La Asamblea es el centro más importante para la toma de decisiones, y en donde reside toda la responsabilidad política y consta de setenta y un miembros, que se reúnen cuatro veces al año y aprueban los objetivos generales de las políticas públicas del Condado, el presupuesto y los impuestos.

El Comité Ejecutivo del Condado desempeña las tareas de un «poder ejecutivo» dentro de una concepción clásica de la división de poderes. Lo integran quince miembros, los cuales se reúnen ordinariamente una vez al mes. Este órgano gestiona y coordina todas las actividades del Condado. Al mismo tiempo, un cierto número de Comités especializados se encargan de modo concreto de las distintas materias: Comité Médico y de Salud, Comité para los Disminuidos, Comité Educativo y Cultural, Comité de Servicios, Comité de Asistencia Médica y Auditores del Consejo de Condado.

La Administración Pública del Condado presenta una organización propia y separada de lo que pudiéramos denominar cargos políticos, atendiendo al modelo de organización contratante/proveedora de servicios ²⁶. A la cabeza de la función pública del Condado está el Director del Consejo de Condado. Toda la Administración del Condado es responsable ante él. Del Director dependen dos grupos de trabajo de carácter ejecutivo: el Grupo Ejecutivo del Consejo de Condado y el Grupo Ejecutivo del Servicio de Salud del Consejo de Condado. El primero de ellos está compuesto por los principales directivos de la Administración General, reuniéndose una vez al mes para tratar las principales líneas estratégicas de la organización administrativa. Bajo supervisión directa del Director trabajan tres unidades administrativas centrales en el seno del Grupo Ejecutivo: la Oficina Ejecutiva y de Coordinación, la Oficina de Desarrollo del Condado y la Oficina de Planificación.

²⁶ Acerca de la organización local y el modelo contratante/proveedor de servicios véase Sören HÄGGROTH *et alii*, *Swedish Local Government. Traditions and reforms*, The Swedish Institute. Falköpin, 1996, pp. 57-72, capítulo 4.

La Oficina de Planificación diseña las actividades y servicios a largo plazo. La Oficina de Desarrollo coordina los esfuerzos en el campo del desarrollo, especialmente en los ámbitos de la gestión y la evaluación medioambiental y sanitaria. La Oficina Ejecutiva y de Coordinación pretende la mejora de la calidad de la dinámica modernizadora en el Condado, la innovación y todos aquellos asuntos que afectan a sus autoridades.

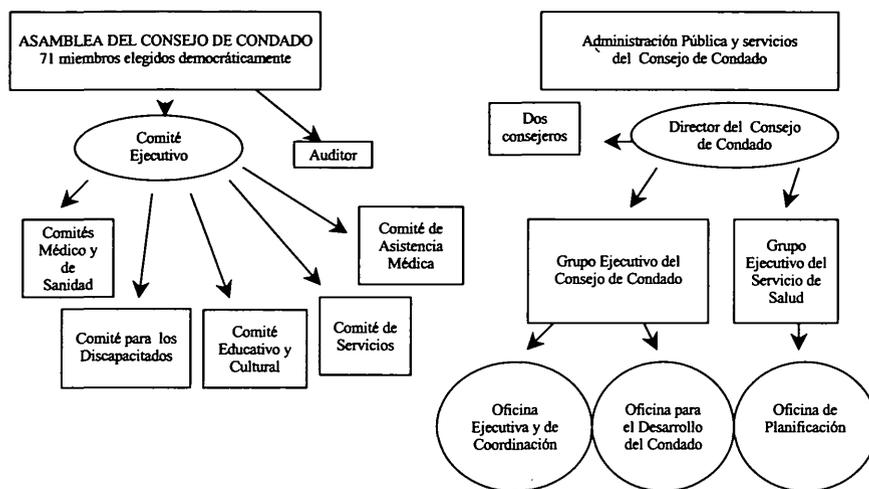
Los servicios públicos se dividen en dos grandes categorías: actividades básicas, clasificadas en áreas, al igual que el Comité Ejecutivo del Consejo de Condado y los servicios de suministro para tales actividades (servicios de ambulancia, helicópteros, archivos centrales, cocinas, limpieza, telecomunicaciones, construcción, mantenimiento de infraestructuras, etc.). Este amplio conjunto de medios se conecta con el núcleo duro de la provisión de servicios de la organización del Consejo de Condado. El total de personal al servicio del sector público del Condado suma más de 10.000 empleados, siendo el mayor empleador de su área.

4.3.2. Fundaciones y empresas para el desarrollo del Condado

A pesar de que la industria y el comercio han sido las competencias tradicionales desde la fundación del Consejo de Condado en 1862, hasta años muy recientes no se había iniciado un intento de intervención política en dichas áreas. En noviembre de 1993 se produce un cambio en esta tendencia, cuando la Asamblea decide asumir un papel más activo en la participación de empresas y financiación de fundaciones. En 1994, atendiendo a estos propósitos de desarrollo local y de Condado, la Asamblea estableció una serie de objetivos para el futuro:

- Dar apoyo y cooperar con organizaciones y entes participes en el desarrollo del Condado.
- Desarrollo de la infraestructura, el comercio y la industria del Condado.
- Creación, en 1995, del Comité para el Desarrollo del Condado.
- Participar en empresas y patrocinar fundaciones.
- Financiar varios tipos de proyectos.
- Elaborar proyectos y cofinanciarlos con los fondos de la Unión Europea.

Organización del Consejo de Condado de Västerbotten



Fuente: Administración del Condado de Västerbotten.

4.3.3. *El Proyecto CINS (Coordinación y Avance en Programas de Tecnología de la Información)*

Este proyecto es un ejemplo del esfuerzo para mejorar los distintos recursos del Condado y adaptarlos a las demandas de la actual sociedad de la información. La importancia de desarrollar una red local, con el fin de evitar la dependencia de la importación de conocimientos, ya ha sido puesta de manifiesto. Este plan intenta coordinar la colaboración del Condado y los cargos políticos de los Municipios, representantes de la Universidad y de las pequeñas y medianas empresas, con el fin de ejercer un papel significativo en los programas Objetivo 6 de la Unión Europea.

El CINS está trabajando, en la actualidad, en algunos programas de desarrollo, especialmente los centrados en funciones estratégicas tales como: el establecimiento de objetivos, el diseño de planes de actuación, elaboración de los calendarios de ejecución, los cálculos de costes y la fórmulas de financiación. El abanico de áreas abordadas es amplio: planificación social y protección del medio ambiente, tecnología de la información y medio ambiente, telemedicina, tecnología de la información y biotecnología.

Los proyectos y actividades durante 1999 son las siguientes:

- Consolidación de competencia y difusión de conocimiento.

— Cooperación en programas internacionales relativos a la tecnología de la información.

— Coordinación del desarrollo de proyectos. Quizás éste es el objetivo con mayor relación con el presente trabajo. El enfoque de estas propuestas es interdisciplinar, estimulando la participación de personas procedentes de distintos campos, con la única intención del desarrollo de la competencia y la actividad socioeconómica local. Un ejemplo de este esfuerzo es el Grupo SITU (*Steering Group for IT Development in Umea*). Estos programas están principalmente financiados por la Administración del Estado en el Condado de Västerbotten, el Consejo de Condado, el Municipio y la Universidad de Umea.

Por su parte, la Comisión Europea ha prestado apoyo financiero, junto con la Administración del Estado en el Condado, a cuatro programas diferentes, en el marco de la «Estrategia y plan de acción para el desarrollo de la Sociedad de la Información»:

— *AC-Direkt*: la Administración del Estado en Västerbotten ha puesto en marcha este plan, intentando proveer algunas líneas maestras en las siguientes áreas: conocimiento y competencia, teletrabajo, atención médica, teledemocracia, desarrollo industrial, comercio electrónico, cooperación internacional e infraestructura.

— *TourISt*: este proyecto denominado «Turismo hacia la Sociedad de la Información» pretende desarrollar pequeñas y mediana empresas turísticas a través del uso de tecnologías de la información (información, reservas, comunicación y administración). El programa comenzó el 1 de febrero de 1997 y continuará hasta el 31 de enero de 2000. El objetivo final consiste en reunir toda la información turística de la zona en un solo Punto de Acceso Regional (actividades tales como deportes de invierno, pesca, caza, rafting, deportes de aventura, etc.). El proyecto también aspira a formar al personal del sector turístico en las capacidades requeridas para la gestión de sus empresas de información digital.

— *Vrlab*: la Universidad de Umea y el CINS gestionan este programa con división en las funciones a realizar. La Universidad dirige los aspectos educativos e investigadores, mientras que el CINS las iniciativas no universitarias y el *marketing* externo. Algunos de estos trabajos se han iniciado durante el otoño de 1998, y algunos continuarán durante 1999.

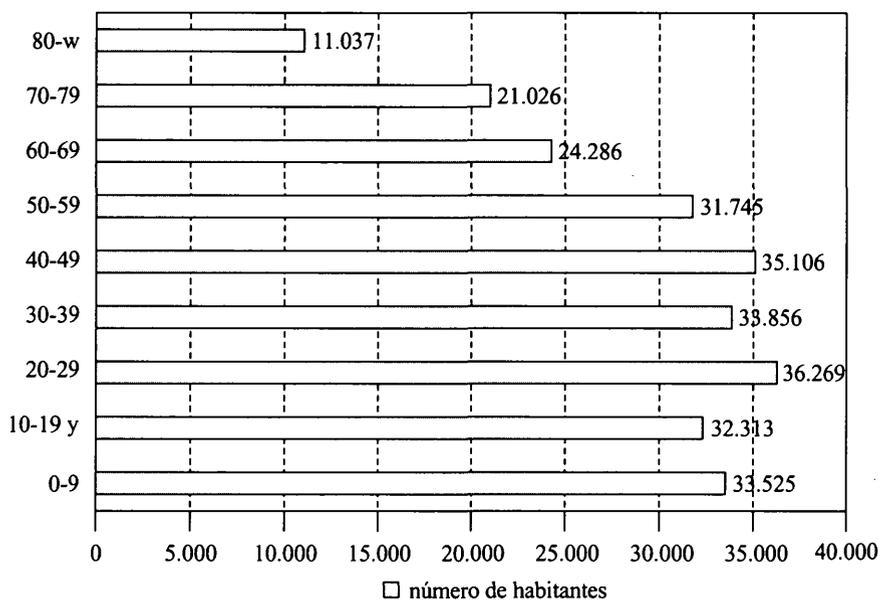
— *SITI/VITI*: The *Svenska IT Insitutet* (el Instituto Sueco de Tecnología de la Información) nació el 1 de abril de 1998 como una fusión de tres

instituciones (SICS, SISU and IMT), creando una red de I&D, de cuya primera fase forman parte Estocolmo, Göteborg, Umea y Lulea.

— *IN-TELE*: este proyecto forma parte del comunitario «Multimedia Educativa», financiado por los fondos de la Unión, para el desarrollo de la pedagogía de la enseñanza y el aprendizaje basada en Internet. Se trata de un proyecto de dos años de duración con división internacional de tareas (el Reino Unido es el responsable del contenido educativo, Alemania del soporte tecnológico y Francia de las relaciones públicas y difusión). El apartado pedagógico está siendo probado en institutos de educación secundaria de Umea, Lyckselle y Skelleftea.

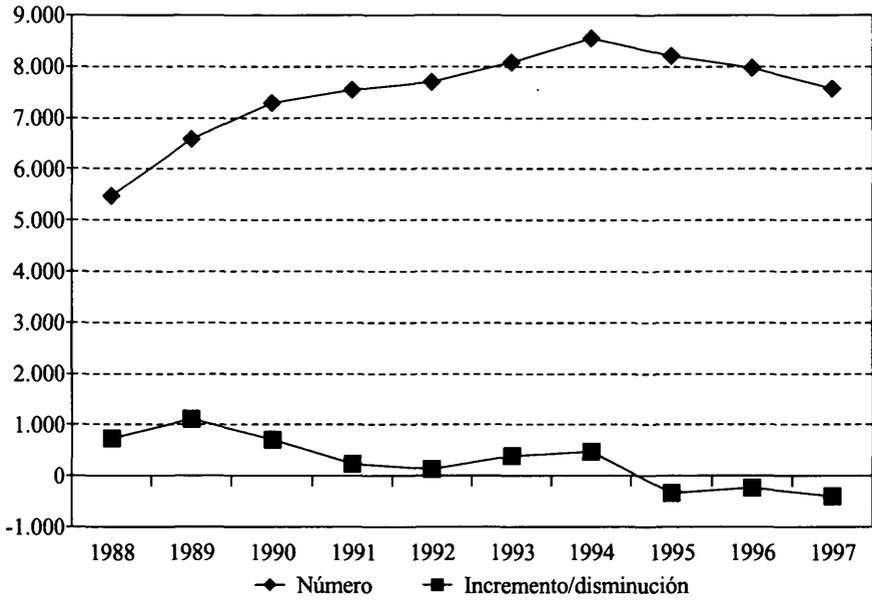
ANEXO DE DATOS SOBRE EL CONDADO DE VÄSTERBOTTEN

Distribución de población por intervalos de edad en el Condado (31 de diciembre de 1997)



Fuente: Agencia Sueca de Inversiones.

Ciudadanos extranjeros: número e incremento/disminución, 1988-1997



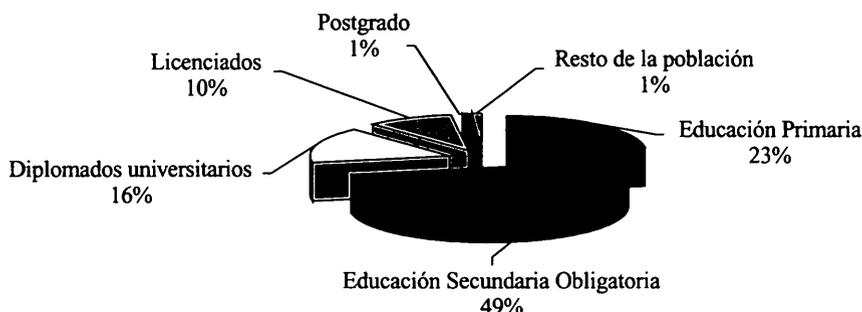
Fuente: Agencia Sueca de Inversiones.

Demandantes de empleo, 31 de marzo de 1998

	Número en el Condado	% en el Condado	% en Suecia
Desempleados (demandando empleo) . . .	5.599	4	4
Demandantes con cobertura por desempleo	4.438	3	3
Demandantes en el mercado laboral.	7.187	5	4
Total	17.224	11	10

Fuente: Agencia Sueca de Inversiones.

Población por niveles de educación



Fuente: Agencia Sueca de Inversiones, 1997.

Número de habitantes y tasa impositiva local

Municipio	N.º de habitantes	Tasa impositiva
Nordmaling	7.934	33,15
Bjurholm	2.813	32,82
Vindeln.....	6.289	32,50
Robertsfors	7.559	33,09
Norsjö.....	4.960	33,55
Mala	3.866	33,20
Storuman	7.314	33,15
Sorsele	3.323	33,75
Dorotea.....	3.492	33,65
Vännäs	8.667	32,27
Vilhelmina	8.279	33,58
Asele.....	3.845	33,40
Umea	103.151	33,06
Lycksele.....	13.549	33,05
Skelleftea	74.122	32,93

Fuente: Agencia Sueca de Inversiones, 1998.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Administration of the Västerbotten County Council, Internet 1999.

BACHELOR, Lynn: «Business participation in economic development programs. Lessons from six Ohio cities». *Urban Affairs*, vol. 32, n.º 5, May. SAGE Periodical Press. London, 1997, pp. 704-722.

BENNET, R.: *Local economic development: public-private partnership initiatives in Britain and Germany*, Belhaven. London, 1991.

- BOVAIRD, Tony: «Local Economic Development and the City». *Urban Studies*, n.º 3/4 May. 2 Glasgow, 1992, pp. 343-368, especialmente 343-346.
- BUDD, Leslie: «Territorial competition and globalization. Scylla and Charybdis of European cities», *Urban Studies*, vol. 35, n.º 4, abril, Londres, 1998, p. 663.
- County Administration of Västerbotten*. Internet. March, 1999.
- DI GIOVANNA, Sean: «Industrial Districts and Regional Economic Development: a regulation approach». *Regional Studies*, n.º 4, July 1996. Brighton, pp. 373-386.
- ELÍES FURIÓ: *Evolución y cambio en la economía regional* (Evolution and change in Regional Economics. Only Spanish version available), Ed. Ariel. Barcelona, 1996.
- GUSTAFSSON, Agne: *Local Government in Sweden*. The Swedish Institute. Uddevalla, 1983, pp. 27-30.
- HÄGGROTH, Sören: *Swedish Local Government. Traditions and reforms*. The Swedish Institute. Stockholm, 1996, p. 7.
- HAUGHTON, Graham: «Principles and practice of community economic development», *Regional Studies*, vol. 32, n.º 9, December, 1998. Brighton, p. 872.
- HUDSON, Christine: *Against old odds. Local Economic Development Policies and Local Government Autonomy in Sweden and Britain*. University of Umea. 1993, p. 6.
- ISA, *Investment Swedish Agency*. Internet, 1999.
- KOLAM, Kerstin, «Neighbourhood Councils in the Nordic Countries». *Local Government Studies*, May, June, Londres, 1991, pp. 13-26.
- MCQUAID, Ronald *et alii*: «Accessibility and location decisions in a peripheral region of Europe: a logit analysis». *Regional Studies*, n.º 6, October. Brighton 1996, pp. 579-588.
- OINAS, Päivi: *Locality and dependence*, Helsinki School of Economics and Business. 1991, pp. 69-84.

STRÖMBERG, Lars y ENGEN, Tone: *Nordic local government*. The Association of Finnish Local Authorities. Helsinki. 1996, p.235.

The Federation of Swedish County Councils, Internet, 1999.

The Swedish Institute. FS 1 y Qad document. Internet. May. 1997.

III. Jurisprudencia

