

LA POLITICA DE MERCADO DE TRABAJO  
ACTIVA EN SUECIA: RETROSPECTIVA  
Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

G Ö S T A R E H N

LA POLITICA DE MERCADO DE TRABAJO ACTIVA EN SUECIA: RETROSPEC-  
TIVA Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Gösta Rehn

Suecia tiene 8,3 millones de habitantes y un PNB de 1 billón de coronas aproximadamente (es decir, cerca de 170.000 millones de dólares). La población activa está constituida por cerca de 4,4 millones de personas, con una tasa de actividad del 83 por ciento entre los 5,3 millones de personas cuyas edades están comprendidas entre los 16 y los 64 años. Tras un rápido crecimiento en las últimas décadas, el empleo en el sector público ha alcanzado el 37 por ciento de la población activa, lo que, junto con el amplio programa de transferencias de ingresos (pensiones, seguro de enfermedad, prestaciones familiares y de vivienda, etc), explica el elevado volumen de impuestos (alrededor del 55 por ciento del PNB). Desde que se iniciaron, en 1963, las encuestas por muestreo de la población activa, la tasa de desempleo ha oscilado entre el 1 y el 4 por ciento (véase el cuadro 1 y el gráfico 1).

En la lucha contra el desempleo, podemos observar una diferencia fundamental entre dos tipos de políticas: una consistente en pagar a las personas que no trabajan (manteniéndolas fuera de la población activa y, por tanto, fuera de las estadísticas de empleo); otra, consistente en pagar por la creación y la utilización de nuevas oportunidades de empleo y, teóricamente, en estimular la producción de más bienes de consumo, contrarrestando así la inflación. Una de las características básicas de la política de mercado de trabajo desarrollada en Suecia consiste en que el gasto en las políticas "pasivas" (es decir, la utilización de subsidios de desempleo y de jubilaciones anticipadas



relacionadas con la situación del mercado de trabajo) ha sido muy inferior al gasto en los programas activos. *Por política de mercado de trabajo activa entendemos el conjunto de programas que fomentan, o bien la creación de puestos de trabajo allí donde la demanda de trabajo es insuficiente para que haya pleno empleo (programas orientados hacia la demanda), o bien el reajuste de la mano de obra a las diferencias intersectoriales o interregionales y a las variaciones de la estructura de la demanda (programas orientados hacia la oferta).* A este tipo de política pertenecen también los esfuerzos realizados por conseguir el ajuste simultáneo de la oferta y la demanda a través de una mejor información y unas oficinas de empleo eficaces.

¿Hasta qué punto ha sido un éxito o un fracaso la política de mercado de trabajo activa desarrollada en Suecia? No podemos responder a esta pregunta en términos científicos o cuantificables. Para hacerlo, debemos definir la alternativa: qué otra política podría haberse elegido? Supongamos que esa alternativa hubiera consistido en la mezcla de políticas fiscales y monetarias de corte keynesiano y friedmaniano, como las implementadas en la mayoría de los países de la OCDE, combinadas con la confianza en las fuerzas del mercado. En tal caso, se habrían destinado a la política de mercado de trabajo activa menos del 1 por ciento del PNB, en lugar del 2 ó el 3 por ciento actualmente destinado a esos programas en Suecia.

Por otra parte, es importante señalar que el coste neto que tienen para el sector público los programas de mercado de trabajo activos es inferior a los porcentajes citados, porque más del 50 por ciento de los costes en que incurre un empresario sueco cuando contrata a un trabajador, van al impuesto sobre las nóminas o al impuesto sobre la renta. Por lo tanto, cuando un empresario contrata a una persona desempleada, el sector público se ve liberado de la carga del gasto en un subsidio de desempleo cuya productividad es muy limitada. Esto significa que los incrementos de la población trabajadora conseguidos por la vía de las subvenciones públicas pueden suponer, de hecho, una ganancia neta para la hacienda pública. Por razones análogas, el coste neto de los incrementos del empleo en el sector público es muy inferior al gasto bruto.



En cualquier caso, si consideramos que el objetivo de la política de mercado de trabajo consiste en lograr y mantener el pleno empleo sin inflación, está claro que Suecia, como todos los demás países, no ha alcanzado las metas deseadas. En las últimas décadas, los incrementos de los precios en Suecia han sido similares al promedio para la OCDE (e incluso levemente superiores en algunos periodos). Lo que sí se ha conseguido en Suecia es un mayor nivel de empleo: desde la segunda Guerra Mundial, la tasa de desempleo ha estado entre las más bajas; la tasa de actividad en la población adulta (entre 16 y 64 años) ha sido en general la más elevada, y, por consiguiente, lo mismo ha ocurrido con el nivel de empleo. De acuerdo con las hipótesis generalmente aceptadas sobre las curvas de Phillips (verticales o no), esto implica que la tasa de inflación registrada en Suecia "debería" haber sido mucho mayor.

#### CARACTERISTICAS BASICAS DE LA POLITICA DE MERCADO DE TRABAJO ACTIVA

Administración y ejecución. La recesión mundial de 1957-1958 aportó motivación inmediata para una expansión de los programas de mercado de trabajo administrados por el Consejo Nacional del Mercado de Trabajo (AMS, Arbetsmarknadsstyrelsen), dotado de competencias ejecutivas en este campo. Ciertos rasgos administrativos del sistema en su conjunto merecen una atención especial. Tanto en AMS central como en los consejos de trabajo provinciales figuran representantes de las organizaciones sindicales y empresariales, los que, sumados, tienen mayoría sobre los miembros del gobierno central y del gobierno local. Estos consejos administran la mayoría de los programas de mercado de trabajo. Así, cuando surge un problema (por ejemplo, el cierre de una fábrica), pueden elegir entre todos ellos para determinar la acción que debe emprenderse a nivel local: reforzar el servicio de colocaciones; iniciar proyectos de inversión pública, como obras financiadas con fondos públicos para los desempleados, o colocar a éstos en el sector de los servicios públicos;



atraer nuevas empresas o ayudar a las ya existentes a expandirse mediante subvenciones a la inversión y al empleo (al menos en algunas zonas); organizar o ampliar los cursos de formación profesional, para ayudar a las empresas en expansión a encontrar la mano de obra adecuada y a los trabajadores a encontrar nuevas ocupaciones; y ofrecer subvenciones a los trabajadores para que busquen puestos de trabajo fuera de su zona de residencia, y subsidios para trasladarse de domicilio en los casos en los que parezca oportuno. Todas estas actividades y muchas otras se coordinan a través de consejos de administración en los que colaboran personas familiarizadas con la situación local; de este modo ha sido posible dar eficacia a dichas políticas y "venderlas" tanto a la opinión pública como a los directamente afectados.

Programas y gastos. Desde muy pronto (finales de los años 50), AMS se propuso evitar la tradicional reducción de los programas ante cualquier auge coyuntural. Por el contrario, ha tratado de transformar los programas en instituciones que ayuden al mercado de trabajo a funcionar mejor tanto en los periodos de expansión como en los de recesión. No es posible describir aquí con detalle todos los programas que se aplican o se han aplicado como elementos de la política de mercado de trabajo activa; no obstante, daremos a continuación el perfil de los más importantes.

La participación de la política de mercado de trabajo en el PNB y en el gasto público aumentó de forma importante y continuada a lo largo del periodo 1961-1973, aunque la tasa de incremento fue mucho más rápida durante los periodos de recesión. En los años setenta, el gasto en el mercado de trabajo volvió a presentar una estructura cíclica, aunque a un nivel mucho más elevado que en los años cincuenta y anteriores. La tendencia sostenida al crecimiento del gasto refleja, sin embargo, las dificultades económicas a las que se enfrentó Suecia (al igual que los demás países industrializados) tras la crisis de la OPEP. Los elementos más importantes de esta evolución anticíclica han sido las modificaciones introducidas en los programas de formación

profesional, los trabajos financiados con fondos públicos (en particular, empleo en los servicios públicos) y la introducción de nuevas medidas (como la ayuda financiera para la formación de existencias, para la formación de la mano de obra dentro de las empresas, con objeto de evitar los despidos y mantener a los trabajadores de más edad en sus puestos de trabajo, y para la contratación de todo tipo de trabajadores adicionales antes de los periodos de auge).

Paralelamente al crecimiento del gasto total en la política de mercado de trabajo, se han producido cambios en la composición del sistema (véase los cuadros 2 a 4). Desde finales de los años cincuenta, los programas orientados a la oferta (en particular, la formación de adultos, pero también, sobre todo en los primeros años, los incentivos a la movilidad geográfica) son los que han registrado el crecimiento más rápido: en 1982 suponían cerca del 40 por ciento del gasto de AMS, frente a un porcentaje muy inferior antes de 1960. Así en los años sesenta se prestó un interés mucho mayor a los aspectos de movilidad (tanto geográfica como ocupacional). El número de participantes en los programas de formación profesional y el de perceptores de subvenciones a la movilidad geográfica pasó de unos pocos miles a finales de los años cincuenta a 34.000 y 28.000, respectivamente, en 1970. La primera cifra ha seguido creciendo mientras que la segunda se ha mantenido en torno a los 20.000.

Por decisión del gobierno y del parlamento, en 1987 se canceló la mayoría de los incentivos a la movilidad geográfica (a pesar de las protestas de AMS). Parece que los motivos han sido varios. Uno es el hecho de que una gran parte de la movilidad actual consiste en la emigración a las grandes ciudades, en las que ya existe un grave problema de vivienda, algo que provoca una subida muy inflacionista de los precios de los pisos ocupados por sus propietarios y un mercado negro de pisos alquilados. Otro son las reacciones políticas negativas del resto de la población de las provincias que registran la emigración, sobre todo del norte, en contra de su "despoblación". Como esta migración es hoy espontáneamente elevada, el gobierno no ha encontrado



ninguna razón para fomentarla concediendo subvenciones a la movilidad, cuya eliminación se ha convertido, pues, en una parte de la campaña en favor de la reducción del gasto público.

A lo largo de todo el periodo se ha producido asimismo un rápido incremento de los programas orientados a la demanda, si bien su peso en el presupuesto de AMS, en términos relativos, se ha reducido. Por lo demás, no hay que olvidar que, al margen del AMS, en el segundo tercio de los años setenta se utilizaron en Suecia ciertas subvenciones especiales, aparte de otro tipo de medidas (bajo el nombre global de "política industrial"), dirigidas a evitar o retrasar el colapso de las grandes industrias afectadas por cambios en el mercado mundial, que alcanzaron en ocasiones niveles similares de gasto (que no aparecen en los cuadros o gráficos). Dentro de los programas del AMS, se han prestado más atención a las medidas dirigidas a las empresas que a las dirigidas a los particulares designados por las autoridades locales del mercado de trabajo.

El gasto en programas a corto plazo dirigidos a lograr el ajuste del número de vacantes con el de solicitantes de empleo aumentó durante los años sesenta y setenta, aunque lo hizo en general a un ritmo más lento que el de los programas que pretendían influir por separado en la demanda y la oferta de trabajo. No obstante, durante los años setenta, el Servicio Público de Empleo se amplió y se modernizó con gran rapidez. Se introdujeron, por ejemplo, listas informatizadas de vacantes, así como la obligatoriedad de notificar la mayor parte de éstas al Servicio de Empleo.

#### **MEDIDAS PARA INFLUIR EN LA OFERTA DE TRABAJO**

Formación profesional. Como ya se ha indicado, el elemento de la política activa de mercado de trabajo que más se ha desarrollado, hasta alcanzar un nivel particularmente elevado a escala internacional, es el programa de "formación profesional" (anteriormente llamado programa de reciclaje o de formación de adultos) que es distinto e independiente del sistema educativo normal sueco.

Desde finales de los años sesenta, los gobiernos, tanto socialdemócratas como no socialistas, han mantenido en los programas de formación de adultos a un 1 por ciento de la población activa, y en ocasiones a un 1,5 por ciento. La mayoría de los cursos se organizan en centros especiales, aunque también se imparten cursos en los de formación profesional normales e incluso en empresas privadas que "arriendan" su capacidad de formación a las autoridades públicas.

Concebido como un instrumento para fomentar la adaptabilidad, el propio programa de formación se organizó sobre la base de la flexibilidad. Los consejos de formación de cada una de las provincias (con representantes de las autoridades municipales, de la administración del mercado de trabajo, del sector empresarial y de los sindicatos) presentan anualmente a las autoridades centrales los planes de los cursos que deben iniciarse en el año siguiente. No obstante, pueden realizarse también acciones expeditivas (que sólo requieren un preaviso de algunas semanas) cuando la situación del mercado de trabajo parece estar cambiando.

Hay que señalar que, paralelamente a la expansión de este programa, administrado de forma conjunta por el Consejo Nacional de Enseñanza y por el Consejo del Mercado de Trabajo, ha tenido lugar una fuerte expansión del sistema escolar general en los niveles secundario y postsecundario. En éste último se han reforzado además los elementos de formación profesional, dentro de una línea de actuación dirigida a abrir el camino para la "educación recurrente" a todas las edades y niveles de calificación. De forma análoga, se ha garantizado a los trabajadores la posibilidad de obtener licencias de estudio con ayuda pública.

La duración de los cursos del sistema de formación profesional ha variado desde algunas semanas hasta dos años y a veces incluso más; en la actualidad es en promedio de unos cinco meses. Entre un 2 y un 3 por ciento de la población activa participa



anualmente en ellos. Los participantes reciben unas becas equivalentes al subsidio del seguro de desempleo, hasta un máximo del 90 por ciento de su renta normal después de impuestos, sin perder por ello (como ocurre en algunos países) ninguno de sus derechos de seguro.

Una vez finalizados los cursos se efectúa un seguimiento periódico. Excluidas las personas que abandonan el mercado de trabajo para cumplir el servicio militar, por enfermedad, maternidad, etc, se ha comprobado que, a los seis meses de la terminación de cada curso el 70 por ciento de los participantes están empleados, la mayoría de ellos en las ocupaciones específicas para las que fueron formados. Del 30 por ciento restante, cerca de la mitad ocupa puestos financiados con fondos públicos. Hay que señalar, no obstante, que muchos de los cursos impartidos no son específicos (por ejemplo, enseñanza del idioma sueco a inmigrantes, clases de repaso de determinadas asignaturas escolares básicas, preparación general para el trabajo industrial).

Reforma del sistema de formación profesional. Desde hace algunos años el sistema de formación profesional es objeto de debates con vistas a una reorganización. Se han apreciado signos de rigidez análogos a los de los demás centros docentes, como la presencia de profesores permanentes que imparten las mismas materias año tras año y que se dedican a defender su parcela de enseñanza. Una comisión de investigación propuso una mayor descentralización del proceso de toma de decisiones, con objeto de reforzar la participación de las administraciones provinciales en colaboración con las autoridades del mercado de trabajo. Habría que reducir la influencia del Consejo Central de Enseñanza y prestar una atención más específica a las variaciones de la situación de los mercados de trabajo locales. Es importante salvaguardar el principio original del sistema: la capacidad de improvisación en los cursos, en respuesta a los cambios que se produzcan en la situación del mercado de trabajo local, y la posibilidad de emplear como profesor a cualquier persona con experiencia en una ocupación dada, sin prestar excesiva atención a los certificados formales, etc. De hecho, a

principios de 1986 se reorganizó la formación profesional encargándola a un organismo público independiente, el Consejo de Formación profesional (AMU-Arbetsmarknadsutbildning). Este organiza cursos de formación y vende el acceso al AMS (que es el "cliente" más importante), así como a los municipios y empresas privadas, recibiendo subvenciones o no del Estado. Existe un elevado grado de descentralización gracias a unos consejos provinciales, con el fin de poder realizar rápidos ajustes conforme a las necesidades y de fomentar la eficiencia a través de iniciativas locales.

Durante el periodo de auge económico 1983-1987 ha surgido otro motivo de crítica. La recuperación ha creado muy rápidamente problemas de escasez, en particular en lo que se refiere a los trabajadores calificados y, más aún, a los técnicos de todos los niveles, hasta los ingenieros. Se tiende a culpar a la administración del mercado de trabajo de una falta de previsión en este punto. La respuesta de ésta es que se han ofrecido condiciones muy ventajosas a las empresas para que puedan conceder permisos a los trabajadores calificados, con objeto de recibir una formación adicional; en concreto, se ha ofrecido financiación pública para remunerar a los sustitutos mientras dure el curso. Se trata, evidentemente, de una medida explícitamente anti-inflacionista, diseñada para prevenir los problemas de escasez. Lo ocurrido es que las empresas se han mostrado muy poco previsoras en lo que se refiere a sus necesidades futuras de mano de obra calificada. Habría que adoptar, pues, una política de previsión más activa y que aumenten las inversiones para la creación de un "ejército de reserva", constituido por personal muy calificado, adecuadamente remunerado y capaz de desplazarse a corto plazo a cualquier área en la que se produzcan estrangulamientos.

Las propuestas de reforma del programa de formación no implican solamente un conjunto de cambios pragmáticos, prácticos, resultantes de la experiencia: responden también a una evolución ideológica o conceptual. Se ha ido alcanzando gradualmente la intención original del programa de la LO: hacer de la formación



profesional no sólo un elemento del sistema de ayuda a los desempleados y a las personas desfavorecidas, sino también un elemento dinámico y anti-inflacionista de eliminación de los estrangulamientos y de fomento de ajustes rápidos en el mercado de trabajo. Esta evolución gradual queda ilustrada por la creciente aplicación (iniciada en la década de los sesenta) del principio de que, cuando se produce un desplazamiento de los trabajadores hacia ocupaciones "caracterizadas por la escasez", hay que ofrecer la correspondiente formación no sólo a los ocupados, sino también a los desempleados. Por otra parte, las empresas pueden obtener subvenciones para impartir una formación en su propio seno en relación con los puestos de trabajo que suponen un factor de estrangulamiento, en los que la escasez de mano de obra calificada dificulta la expansión. En estos dos tipos de formación, el número de participantes es muy inferior al esperado, lo que indica que los incentivos a la participación no han sido los adecuados.

No todos los rasgos dinámicos del sistema son fruto de innovaciones recientes; a finales de la década de los cincuenta, por ejemplo, durante los periodos de auge económico lo habitual era no reducir el número de clases, sino el número de alumnos por profesor. De este modo, se mantenía un alto grado de preparación para abordar situaciones futuras en las que hubiera más necesidad de formar a las personas desempleadas. En la misma línea, se fomentaba (y se fomenta) la adaptabilidad mediante la continua admisión de nuevos participantes en los cursos ya establecidos.

#### **PROGRAMAS QUE AFECTAN A LA DEMANDA DE TRABAJO**

Grupos desfavorecidos. En el otro gran elemento de la política de mercado de trabajo activa - la creación selectiva de puestos de trabajo--, la parte destinada a los grupos desfavorecidos ha ido creciendo constantemente, hasta alcanzar en la actualidad a 1 por ciento de la población activa. El trabajo temporal financiado con fondos públicos para desempleados sin discapacidades, al que se ha recurrido obviamente con una intención más anticíclica, ha alcanzado sin embargo en ocasiones niveles similares,

al menos cuando las recesiones y los periodos de baja actividad se han combinado para crear una gran necesidad de acción (véase el cuadro 2).

Los programas para minusválidos abarcan dos elementos de importancia análoga: talleres protegidos para los que tienen más dificultades para colocarse, y subvenciones salariales (sistema que antes se llamaba empleo semiprotegido). En su forma más reciente, estas subvenciones empiezan a un nivel del 90 por ciento del salario (apoyo inicial), para irse reduciendo progresivamente a lo largo de unos cuantos años al 25 por ciento para las empresas privadas y (sobre todo) para los organismos públicos locales. Algunas organizaciones de tipo voluntario (iglesias, clubs deportivos, etc) mantienen la tasa de subvención en el 90 por ciento. El salario, en todo caso, es el vigente en el sector y en el tipo de trabajo en cuestión. Sin embargo, aún en estas condiciones, es difícil persuadir a las empresas de que contraten a minusválidos. Tanto ellas como los sindicatos locales dan preferencia al mantenimiento de aquellos empleados que hayan quedado en situación de discapacidad como consecuencia de su trabajo en la empresa.

Durante algún tiempo, las autoridades del mercado de trabajo resolvieron el problema subvencionando al trabajador afectado con la condición de que el empresario aceptase a un minusválido externo a la empresa. Recientemente durante los periodos de mayor desempleo y de descenso del empleo en el sector industrial, los empresarios y los sindicatos locales han tendido a pactar sistemas de "desempleo subvencionado por el empresario": en ellos, los trabajadores que se acercan a la edad de jubilación aceptan el despido (a pesar de las normas sobre la antigüedad) y se mantienen gracias al subsidio de desempleo y a una cantidad que les paga el empresario hasta la edad real de jubilación. Desgraciadamente, este sistema no siempre genera el volumen esperado de contratación de trabajadores más jóvenes. Por eso se oponen a él los dirigentes de los grandes sindicatos, quienes, contrariamente a la mayoría de los sindicalistas europeos, no creen que éste ni ningún otro sistema de "reparto del



trabajo compartido" (o de reducción de la jornada de trabajo) sea una medida eficaz de lucha contra el desempleo. En lugar de ello, exigen del gobierno una política económica (incluida una política de mercado de trabajo) que tenga por objetivo un incremento real del empleo.

No podemos referirnos en este estudio a todos los programas especiales dirigidos a los minusválidos. Mencionaremos, sin embargo, un sistema muy original: el de los "grupos de ajuste", creado en el 50 por ciento, aproximadamente, de las empresas industriales. Estos grupos están formados por representantes del sector empresarial, de los sindicatos locales y del Servicio de Empleo, que examinan los distintos puestos de trabajos en la empresa para determinar cuál de ellos pueden resultar adecuados para personas con distintos tipos de impedimentos; los minusválidos incluidos en la plantilla pueden entonces ocupar dichos puestos, en lugar de tener que aceptar la pensión de invalidez.

Trabajos comunitarios (financiados con fondos públicos) para las personas sin discapacidades. También se han experimentado cambios significativos en el otro aspecto del proceso de creación de puestos de trabajo: el de los programas temporales financiados con fondos públicos y de obras públicas como los aplicados antes de la guerra. Desde muy pronto, se hizo un esfuerzo por superar la dificultad básica de las inversiones públicas, destinadas a ayudar a los desempleados y a contrarrestar las oscilaciones cíclicas, que tendían a iniciarse con tal lentitud que sólo alcanzaban su máxima efectividad en el período de auge siguiente. Desde la segunda guerra mundial, los gobiernos locales están obligados a mantener una reserva de proyectos diseñados para su iniciación en un plazo de tres años, de forma que, llegado el caso, puedan ser aplicados de forma inmediata para combatir el desempleo. Este sistema ha resultado relativamente eficaz, gracias a los controles y subvenciones aprobados por el gobierno central (hasta un máximo del 75 por ciento) para cubrir los costes de planificación de los municipios y provincias. Sin embargo, se abandonó en 1984 por considerarse que ya



no era necesario. Además, se ha conseguido moderar de forma sustancial las oscilaciones estacionales mediante una normativa administrativa específica relativa a la iniciación de dichos proyectos. Un último factor que ha contribuido a esta moderación ha sido el sistema de fondos de inversión de reserva sujetos a incentivos fiscales.

No obstante, el sistema de creación local de puestos de trabajo ha sido cada vez más criticable, debido a sus efectos secundarios. Por un lado, parece haberse producido un efecto de "crowding out" o de sustitución: los municipios han dejado que el gobierno central costee unos proyectos que ellos mismos habrían tenido que financiar en cualquier caso. Por otro lado, los administradores han seguido contemplando estas obras públicas como elementos de la política de lucha contra la de presión que desarrollaron antes de la guerra. Aún cuando el objetivo consistía en diseñar una política anti-inflacionista de pleno empleo (elevando la demanda de trabajo sólo en los casos en que amenazase o apareciese el desempleo), se han seguido seleccionando, sobre todo, proyectos caracterizados por sus importantes efectos indirectos ("multiplicadores"). Estos proyectos tienden a intensificar la inflación, porque crean demanda en todos los sectores de la economía, incluso en los sectores inflacionistas caracterizados por problemas de escasez de oferta. El gasto total supera en mucho al de los salarios correspondientes a las personas ocupadas en ellos, que antes estaban en paro, carecían de grandes probabilidades de encontrar un puesto de trabajo "normal" y tenían que aceptar el que se les ofreciese en caso de que apareciera una vacante, adecuada en el Servicio de Empleo.

Así, gran parte del gasto citado - que era bienacogido en las épocas de grave depresión anteriores a la guerra, por sus efectos expansivos y de reactivación -, tiene que ser finalmente compensado por una restricción fiscal y monetaria generalizada. Este efecto contraproducente se ha hecho sentir cada vez más. En consecuencia, sobre todo a partir de los primeros años de la década de 1970, la estructura de los trabajos financiados con fondos públicos se ha modificado, orientándose hacia la creación



de puestos intensivos en trabajo, que implican a la vez una reorientación hacia los servicios públicos, en lugar de hacia los proyectos que exigen grandes inversiones, en el sector de la construcción, etc. En este cambio también influyó el incremento de la población activa femenina (en especial, en el sector de los servicios públicos) y con la mayor tasa de desempleo de los jóvenes de ambos sexos. En todo caso, la reorientación hacia la creación de puestos intensivos en trabajo en el sector público es también el resultado de la creciente preocupación por un "mercado de trabajo dual", en el que las personas menos competitivas tienen a quedar excluidas de las oportunidades de conseguir un puesto de trabajo estable. Las actividades de lucha contra el paro se han dirigido así hacia el empleo en el sector público. De forma análoga, se han reforzado las subvenciones a las empresas privadas que contraten a personas desfavorecidas (no sólo minusválidos físicos o sociales, sino también jóvenes y mujeres destinados a ocupaciones tradicionalmente masculinas) o que, simplemente, amplíen la plantilla.

Para responder a la necesidad de fomentar especialmente el empleo en las zonas subdesarrolladas, se ha reforzado de forma gradual la política de desarrollo regional. En 1965, las subvenciones a la inversión en el sector industrial de dichas zonas se elevaron hasta el 50 por ciento de los costes correspondientes, con la condición de que creara un determinado número de oportunidades futuras de empleo. A partir de 1970, estas subvenciones se completaron con otras directamente relacionadas con los incrementos netos del número de trabajadores. Estas últimas ascienden al 15 por ciento de los costes de mano de obra de los trabajadores adicionales, y se pagan durante un periodo de tres años. Todas estas medidas favorecieron un aumento considerable del empleo industrial, que creció un 65 por ciento entre 1965 y 1975 en la zona más deprimida (a partir de un nivel inicial de 16.000 trabajadores). En años recientes, este sistema ha permitido al menos mantener los niveles de empleo en dichas zonas, pese a la caída del empleo industrial, de un 15 por ciento aproximadamente, registrada en el resto del país.

### Acerca de los jóvenes

Suecia ha aplicado varios programas públicos (y cada vez mas obligatorios) para colocar a los jóvenes en empleos públicos o en empresas privadas. Los gobiernos locales tienen la obligación de mantenerse en contacto durante dos años con las personas que terminan la enseñanza básica obligatoria. Principalmente a los 16 años, y de ver si continúan estudiando o encuentran trabajo, si es necesario darles un "empleo juvenil" subvencionado en el sector público además del programa ordinario de trabajo de los respectivos organismos y pagarles un salario mínimo estandarizado.

Desde 1984 las personas de 18 o 19 años, que acuden a una oficina de empleo y no consiguen un puesto adecuado en un plazo de tres semanas tienen derecho a entrar en un equipo de jóvenes de una empresa pública si no prefieren o no existe otro programa (por ejemplo, un curso de formación). Por regla general, la pertenencia a un equipo de jóvenes implica trabajar 4 horas al día a los salarios establecidos por los sindicatos, durante 6 meses. Deben dedicarse dos horas a la semana a la búsqueda de trabajo en contacto con las oficinas de empleo. Con el fin de animar a las empresas a contratar jóvenes, se les ofrece desde 1986 una "subvención a la formación introductoria" que representa un 50 por ciento de los salarios durante 6 meses como máximo. En lo que se refiere a los salarios de esos empleos se supone que la organización sindical y la patronal llegan a acuerdos especiales.

Desde 1984 también existe una "ayuda a la contratación" por la que las empresas privadas pueden conseguir una subvención parecida por contratar desempleados de larga duración o personas incapacitadas enviadas por las oficinas de empleo.

Respecto a la magnitud de los distintos programas (en cuanto a la participación media durante los doce meses de los respectivos años) véase el cuadro 2. Las reducciones anuales de las cifras



se deben a la mejora gradual del empleo en su conjunto. El desempleo juvenil, después de haber girado en torno al 10 por ciento, ha descendido hasta una cifra sólo algo superior a la tasa general de desempleo.

## ¿POR QUÉ HA PERSISTIDO LA INFLACION?

Tanto los políticos como los economistas reconocen hoy en general que, pese a la enérgica aplicación de sus recomendaciones en favor de una política de mercado de trabajo activa, el programa de 1951 de la LO nunca ha llegado a aplicarse en su aspecto antiinflacionista a través de medidas restrictivas oportunas implantadas por medios (fiscales o monetarios) generales. Suecia ha seguido así una pauta de "parón y puesta en marcha" ("stop-go"), tanto antes como después de la introducción de la política de mercado de trabajo activa. La aplicación tardía de las medidas restrictivas en los períodos de auge ha obligado a los gobiernos a emprender después acciones restrictivas relativamente severas. En los períodos de baja actividad, tanto los gobiernos "burguesa" (1976-1982) como los socialdemócratas han mantenido, no obstante, que la medida de acción apropiada era una fuerte expansión de la política de mercado de trabajo selectiva y de promoción del ajuste, con rasgos episódicos de "keynesianismo vulgar", esto es, de una reflación general des preocupada.

La recesión producida hacia 1967 supuso una novedad decisiva en la política de mercado de trabajo. La secuencia de acontecimientos es muy ilustrativa: habiendo dejado que el auge de los años 1964-1965 siguiera su curso, el empeoramiento de la balanza de cuenta corriente obligó al gobierno a reducir el nivel de actividad económica mediante el aumento de los impuestos directos e indirectos, el establecimiento de restricciones al crédito, la limitación de las inversiones públicas, etc, poco antes de que la recesión internacional empezara a afectar también a Suecia. Como resultado tanto de las escaseces del auge anterior como de los mayores impuestos sobre las ventas aplicados para frenar la

presión inflacionista, aumentaron los precios; también el desempleo empezó a crecer. En comparación con lo que estaba ocurriendo a nivel internacional, el desempleo no aumentó mucho - del 1,2 por ciento en 1965 pasó al 1,6 por ciento en 1966 y al 2,1 por ciento en 1967 -, pero la opinión pública sueca estaba tan apegada al principio de pleno empleo que esos niveles (y la amenaza de algo peor) se consideraron como algo escandaloso. En las elecciones municipales de 1966, el apoyo al gobierno se redujo en 6 punto porcentuales.

Algunos portavoces de organizaciones empresariales y sindicales solicitaron que se llevara a cabo una reducción generalizada del 5 por ciento en el IVA. Pero el Ministerio de Hacienda se mantuvo firme, insistiendo en que la lucha contra el desempleo debía realizarse a través de una política de mercado de trabajo activa. Entre marzo de 1966 y marzo de 1968 (los máximos estacionales del desempleo y de las acciones de lucha contra el desempleo), el porcentaje de personas que se dieron de baja para participar en trabajos financiados con fondos públicos, cursos de formación para adultos, etc, pasó del 1 al 2,5 por ciento de la población activa. En las elecciones de 1968, el voto pro-gubernamental (socialdemócrata) creció del 42 al 50 por ciento. Aunque estos resultados se debieron en parte a la invasión de Checoslavaquia por la Unión Soviética, los sondeos de opinión y la importancia dada al tema empleo durante la campaña electoral mostraron claramente que una razón de peso, quizá incluso la principal, del cambio mencionado fue la mayor confianza en la política de empleo del gobierno.

El esquema de 1964-1968 se repitió sustancialmente en los ciclos posteriores: exageración en los auges seguida de acciones restrictivas retrasadas, que necesariamente tenían que ser severas, pero que eran compensadas por una política de mercado de trabajo activa. La menor eficacia de ésta en los años setenta y ochenta puede atribuirse a la mayor gravedad de los problemas a resolver.

Sin embargo, estos factores no bastan para explicar totalmente el hecho de que la inflación sueca, se haya mantenido al mismo



nivel que la de los demás países de la OCDE, y que haya superado incluso el promedio (decreciente) en un punto de porcentaje o más en la década de 1980. Cualquiera que sea su política interna, es de esperar que una economía abierta de pequeñas dimensiones se vea obligada a registrar unas tasas de inflación similares a las internacionales si mantiene constantes sus tipos de cambio. Si su propia política antiinflacionista tiene éxito como tal, y quiere luego consolidar su propia estabilidad de precios en un entorno mundial inflacionista, tendrá que revaluar su moneda necesariamente. Este hecho no ha sido admitido en el debate político sueco hasta hace muy poco tiempo (en el Programa de Crisis del Partido Socialdemócrata de 1981).

Los gobernantes no advirtieron la necesidad de apreciar la moneda (a la vista del fuerte aumento de los precios en los mercados mundiales), en 1973; como consecuencia, se produjo un súbito aumento de los beneficios, con los incrementos consiguientes de los salarios monetarios tanto a través de la deriva salarial como de los convenios colectivos. Estos factores, combinados con el aumento del impuesto sobre las nóminas, supusieron una elevación de los costes del trabajo, en términos de salarios por hora, de casi un 60 por ciento en tres años.

Otro factor que explica en parte el citado aumento de los costes laborales es que, esta vez, Suecia no combatió las tendencias recesivas únicamente mediante una política del mercado de trabajo, sino también mediante estímulos más generales de la demanda, de naturaleza parcialmente inflacionista (subvenciones a la formación de existencias, por ejemplo), pronto seguidos (durante los gobiernos burgueses de 1976-82) de grandes subvenciones a empresas en quiebra, lo que dió lugar a una serie de fuertes déficits públicos. Este fue el periodo de la llamada política de "salvar baches", aplicada en una fase de recesión en espera de una fase de auge inminente, que sin embargo, no llegó a materializarse efectivamente a nivel internacional. Suecia fue así prácticamente el único país que siguió las recomendaciones de la OCDE en el sentido de enfrentarse a la influencia depresiva de la OPEP sin llevar a cabo grandes modificaciones en la política económica.

La consiguiente pérdida de competitividad y los crecientes déficits de la balanza por cuenta corriente obligaron a los gobiernos que se sucedieron entre 1976 y 1982 a llevar a cabo repetidas devaluaciones - que por fin restablecieron el equilibrio en la balanza de pagos - haciendo obviamente más difícil la reducción de la tasa de inflación.

El poder mantener una tasa de inflación acorde con la media internacional, a pesar de tener un nivel de desempleo permanentemente más bajo (que, según la opinión general, debería provocar una tasa muy elevada de inflación) fue un resultado muy positivo que puede atribuirse al hecho de que el elevado nivel de empleo fue mantenido por la particular política de mercado de trabajo activa de Suecia (aunque intercalada por periodos de "descuidada expansión keynesiana", como ya se ha indicado antes).

Sin embargo, durante los años 80 Suecia no ha sido capaz de reducir la tasa de inflación hasta aproximarla a la media de la OCDE, que ha disminuido algunos puntos al año, aparentemente como consecuencia del elevadísimo nivel de desempleo existente en los grandes países. La tasa sueca ha sido entre 1 y 3 puntos más alta. El riesgo de que esta pauta se mantenga durante un largo periodo es inquietante a juicio de la mayoría de los líderes de los partidos políticos y sindicatos y ha llevado a ensayar algunos métodos para detener la tasa de aumento de los salarios monetarios, que se considera el factor más importante en la evolución de los precios.

La LO, la confederación obrera sueca, había persuadido al gobierno de que el pleno empleo debería basarse en una política de mercado de trabajo activa y no sólo en una expansión general de la demanda, para poder evitar que los salarios provocaran tensiones inflacionistas. Sin embargo, desde principios de los años 70, en que pareció que el dilema entre la inflación y el desempleo era cada vez más difícil de superar, comenzaron a pensar en otras medidas posibles. Esas fueron, en parte, las



ideas que llevaron a demandar la aprobación de medidas legislativas que aumentaran la influencia de los trabajadores en las empresas. Si el propósito original de los sindicatos, luchar por unos salarios más altos, no podía conseguirse con el vigor tradicional, porque la inflación resultante perjudicaría a los verdaderos intereses de los trabajadores, realizarían actividades que promocionaran de otra forma esos intereses. De esa manera obtuvimos las leyes, sobre la "codeterminación" y otras medidas destinadas a trazar la primera línea de defensa contra el desempleo dentro de las fábricas y para invitar a los trabajadores a contribuir al progreso industrial.

Durante varios años se había producido un violento debate entre el movimiento obrero y los partidos burgueses y organizaciones patronales afines sobre la exigencia de la LO de que se establecieran fondos de capital de los asalariados: dado que la política salarial solidaria permitía a algunas empresas obtener elevados beneficios, debían entregar parte de esos beneficios a fondos colectivos administrados por representantes de los trabajadores. De esa forma también resultaría más fácil para los sindicatos mantener la autodisciplina no inflacionista en la política salarial. A pesar de la firme oposición de los partidos burgueses, los socialdemócratas (apoyados en este punto por los comunistas) aprobaron una ley, en vigor desde 1984, que establecía la creación de un tipo de fondos muy reducido. Parece que estos, en su forma reducida, no han influido de un modo apreciable en la política salarial de los sindicatos.

El Ministro de Hacienda, en nombre del gobierno, ha ensayado algunos otros métodos para convencer a los sindicatos de que colaboraran en esta tarea de reducir la tasa sueca de inflación hasta el nivel descendente de sus competidores y socios comerciales más importantes en el mercado mundial, sin tener que recurrir al método común, es decir, dejar que aumente el desempleo con el fin de socavar el poder de negociación de los sindicatos.

En 1985 consiguió en principio que las principales organizaciones aceptaran que se limitara la subida de los salarios a un

5 por ciento. Prometió una devolución directa de impuestos de 600 coronas suecas a todos los trabajadores, si los convenios seguían esta pauta. Es discutible si los convenios la siguieron realmente, pero la siguieron lo bastante para que fuera psicológicamente inevitable cumplir la promesa de las 600 coronas.

Antes de la apertura de las negociaciones salariales de 1986 lanzó, junto con un grupo de líderes sindicales y expertos nórdicos, el concepto de "políticas de rentas negociadas". Se trataba de una invitación a los sindicatos a negociar con el gobierno algunas contrapartidas de la moderación salarial. Los sindicatos se negaron a atarse de manos y las subidas salariales de 1986-87 (convenios bienales), junto con el notable deslizamiento salarial, siguieron manteniendo el crecimiento de los salarios y los precios suecos muy por encima de la pauta de los países rivales, reduciendo de nuevo el margen logrado por medio de la devaluación.

En los presupuestos de enero de 1988, el Ministro de Hacienda declaró que las autoridades, cuando negociaran los salarios de sus trabajadores, tendrían que contar con una subida máxima del 4 por ciento de sus masas salariales respectivas. Si los salarios subían más, tendrían que reducir el total a 4 por ciento reduciendo el número de trabajadores o ahorrando dinero por medio de racionalizaciones. La intención era, por supuesto, marcar la pauta también al sector privado. En el momento de redactar este trabajo, abril de 1988, parece, sin embargo, que la subida salarial media será de un 7 por ciento, como mínimo, es decir, aproximadamente la misma tasa alcanzada durante toda la década de 1980.

Las dificultades que plantea el intento de reducir la tasa de incremento de los salarios monetarios con el elevado nivel de empleo de Suecia, se han visto agravadas por varios factores, en parte tradicionales, en parte nuevos: la escasez de mano de obra en importantes sectores, que provoca una elevada tasa de deslizamiento salarial (las empresas presionan al alza sobre los salarios y los sueldos en la lucha por la mano de obra); los



elevados beneficios de algunas grandes compañías que hacen que la automoderación sea psicológicamente precaria; las tendencias hacia la desintegración de la negociación centralizada tradicional (algo de lo que la confederación patronal central ha hecho un principio con la esperanza de lograr lo que considera una estructura racional de diferencias salariales, no dándose cuenta al parecer de la invitación a las espirales salario-salario que ello implica); la necesidad bastante evidente de modificar las consecuencias de la "política salarial solidaria" mejorando las posibilidades de reclutar personal de categorías clave, como enfermeras y otros trabajadores de servicios sociales y técnicos en la industria del metal y otras industrias que tienen una importancia crucial para el desarrollo económico de Suecia.

Durante las primeras décadas de la posguerra, el sistema de fijación de los salarios estuvo dominado por la LO y la SAF. La confederación sindical estuvo dominada, a su vez, por los trabajadores de las industrias manufactureras que eran muy conscientes de que dependían de su competitividad internacional. Lo mismo ocurrió con la SAF, la centralizada confederación de asociaciones patronales. Sin demasiadas dificultades, las dos centrales dominantes pudieron ponerse de acuerdo sobre unas subidas salariales que no socavaran la competitividad internacional de Suecia ni provocaran más inflación que la que ya había en el mundo. A pesar de que los beneficios disminuían gradualmente, el desempleo pudo mantenerse muy bajo, gracias entre otras cosas al refuerzo gradual de la política de mercado de trabajo activa. Sin embargo, poco a poco hemos visto cómo cobraban importancia los sindicatos del sector público, tanto en la LO como en la TCO (Asociación Nacional de Empleados). Esta última también ha visto aumentar significativamente su número de afiliados precedentes del sector privado. El respeto a las consideraciones relacionadas con la competitividad internacional es más difícil de conseguir en esta última categoría. Después de haberse visto casi libre de paros laborales durante años, Suecia ha padecido huelgas (y cierres patronales) bastante importantes en los años 70 y 80, llevadas a cabo sobre todo por los empleados del sector público.

La mayoría de los líderes sindicales comprenden, por supuesto, lo importante que es evitar en la medida de lo posible la inflación, no sólo por el deterioro resultante de la competitividad del país sino también por sus otras repercusiones negativas en la eficiencia económica y la equidad social. Pero están sometidos a las presiones inmediatas de sus afiliados para que procuren que su posición relativa en la escala salarial no empeore. Evidentemente, esto dificulta la introducción de cambios en los salarios relativos que parecen necesarios para conservar y atraer mano de obra a sectores y ocupaciones esenciales sin desencadenar espirales salario-salario inflacionistas. El hecho de que la vuelta al pleno empleo se haya conseguido en gran medida gracias a una expansión de las exportaciones y la inversión, lo que implica un considerable aumento de los beneficios, es otro elemento del panorama que provoca inflación.

## DISCUSIÓN

En los apartados anteriores se ha mostrado cómo distintas imperfecciones y errores - al menos durante algunos períodos y en determinados aspectos - han reducido o contrarrestado los pretendidos efectos anti-inflacionistas de la política de mercado de trabajo activa. La creación selectiva de puestos de trabajo no se ha concentrado lo suficiente en los puntos de exceso de mano de obra (en los que podría haber sido no inflacionista). Tanto las actividades orientadas a la demanda como las orientadas a la oferta (inspiradas en el principio de fomento del ajuste) se han visto afectadas por "retrasos ideológicos". Aunque tales actividades suponen una ayuda para los desempleados y para los trabajadores desfavorecidos, no se ha prestado la debida atención a la tarea de convertirlas en instrumentos efectivos de lucha contra la inflación. En algunas ocasiones (y desde luego en los últimos años), incluso ha prevalecido la vieja creencia de que sería posible mantener el pleno empleo sin inflación combinando unas medidas de reflación general (a través



de devaluaciones o de otro tipo de procedimientos) y la aceptación por parte de los sindicatos de la petición oficial de moderar el incremento de los salarios monetarios.

A partir de mediados de la década de 1970, hemos asistido incluso a un cambio de orientación de la política de mercado de trabajo: la "línea de trabajo" ha ido perdiendo importancia frente al mantenimiento "pasivo" de la renta. A pesar del esfuerzo por restablecer el predominio y la energía de los programas activos (empleo en el sector de servicios públicos), subvenciones a la expansión tanto de las empresas privadas como a los gobiernos locales, cursos de formación para adultos en ocupaciones en las que la oferta de trabaja es escasa), los pagos "pasivos" de las prestaciones por desempleo y otras ayudas económicas se han mantenido en un nivel cercano al 30 por ciento.

Algunos de los programas del mercado de trabajo han cumplido también la función social de mejorar el nivel de renta de los grupos de población desfavorecidos sin separarles de la participación en la vida laboral, aunque esta separación hubiera reducido el coste del mantenimiento de sus rentas. Es sabido que Suecia, como otros países, se ha visto obligada en cierta medida a hacer uso de éste último método, pagando, por ejemplo, subsidios a determinados trabajadores y manteniéndoles así fuera del mercado de trabajo, evitando, en suma, que soliciten empleo. Se ha acusado con frecuencia a Suecia de que su reducida tasa de desempleo no es sino un reflejo de su "especial habilidad para ocultar la situación real del mercado"; esta acusación queda refutada, sin embargo, por el hecho de que las tasas de empleo y de actividad suecas superan en varios puntos porcentuales al promedio de la OCDE. Esta afirmación sigue siendo cierta, incluso, en el supuesto de que incluyamos en las cifras de paro - como hacen algunos observadores - a las personas que no constan en las estadísticas de desempleo por estar participando en programas públicos de formación o en trabajos financiados con fondos públicos. La política usual de "ocultación del desempleo"

mediante el mantenimiento de distintos grupos de la población fuera de la población activa - trabajadores acogidos a la jubilación anticipada, trabajadores extranjeros devueltos a sus países de origen, amas de casa devueltas a su hogar o a las que nunca se ha permitido aparecer como personas en busca de empleo - está, claramente, mucho menos desarrollada en Suecia que en otros países industrializados.

Mucho más válida es la crítica de que la legislación sobre seguridad en el empleo no se ha completado desde el principio con un apoyo más generoso a la movilidad ocupacional y a la movilidad geográfica. Esta actuación era - y aún lo es - necesaria para compensar la tendencia hacia la rigidez previsible, hasta cierto punto, como consecuencia de dicha legislación. Por lo demás, esta rigidez se debe asimismo al rápido incremento del número de mujeres trabajadoras casadas, que no siempre pueden conseguir un nuevo puesto de trabajo en otra zona, aun cuando el desplazamiento pudiera resultar ventajoso para el marido (o viceversa). En 1984 se aumentaron en medida considerable los incentivos a la movilidad geográfica, que en la actualidad alcanzan un nivel equivalente a la renta de dos meses, después de impuestos (15.000 Skr), para las parejas casadas: los solteros, por su parte, sólo perciben 4.000 Skr en compensación por los desplazamientos organizados por el Servicio de Empleo (a pesar de las recomendaciones del AMS de aumento adicional de los incentivos para ambos grupos).

Sin embargo, en 1987 se retiró la mayoría de las subvenciones a la movilidad geográfica. La expansión económica atrajo una gran cantidad de mano de obra a las grandes ciudades, provocando una escasez inflacionista de vivienda. El gobierno también parece temer que resurja la oposición a la "despoblación" del norte, lo que, junto con las dificultades que aún subsisten para equilibrar el presupuesto, explica esta decisión, contraria a las opiniones expresadas en el AMS, según las cuales es mucho más caro crear empleo en las regiones subdesarrolladas y de que la desaparición de las subvenciones a la movilidad perjudica a las categorías de trabajadores más desfavorecidas (las subvenciones



a la movilidad que quedan están utilizándose principalmente para atraer mano de obra clave cualificada a industrias de áreas de desempleo y, en términos más generales, para facilitar la búsqueda de trabajo).

Otro elemento positivo que podemos señalar es el reconocimiento generalizado de que el método más eficaz, en términos de costos, para reducir los períodos de paro de las personas en busca de empleo y el período de espera de las empresas que desean cubrir vacantes consiste en fortalecer el Servicio de Empleo, como lo han demostrado las investigaciones al respecto. En consecuencia, el número de funcionarios de este servicio casi se ha duplicado desde 1970 (en la actualidad lo forman unas 5.000 personas). Aún más claramente conectadas con la lucha combinada contra la inflación y el desempleo aparecen unas subvenciones al empleo, que invitan a las empresas del sector público y del privado a aumentar sus plantillas, ya sea de forma general o con relación a los grupos de población desfavorecidos.

#### DEBATES ACTUALES Y ESPERANZAS PARA EL FUTURO

El descenso de la tasa de crecimiento del PNB y del empleo industrial durante los años 70 y principios de los 80 no se debió solamente a los errores indicados antes sino también al hecho de que Suecia resultó especialmente afectada por las subidas del precio del petróleo y por los cambios estructurales de la economía mundial. El bajo nivel de desempleo (aunque fluctuante) fue el resultado no sólo de la política de mercado de trabajo activa sino también de una gran expansión del sector público en general. El coste de esto - junto con las repercusiones de las devaluaciones en los precios - contribuyó a reducir los salarios reales alrededor de un 10 por ciento, desde un breve máximo alcanzado en 1976 hasta un mínimo en 1983, tras lo cual han venido aumentando lentamente. Entre 1983 y 1987 hemos visto los resultados de las devaluaciones de 1981-82 y de las medidas expansivas internas en forma de medidas del mercado de trabajo e inversiones públicas en infraestructura, etc. Los beneficios han

experimentado un gran crecimiento, lo que ha provocado un crecimiento de las inversiones privadas y del empleo en las industrias manufactureras, que ha recuperado en parte su reducción anterior del 15 por ciento. El desempleo se ha reducido a un 2 por ciento aproximadamente, y existe una acusada escasez de mano de obra en importantes sectores y categorías de calificaciones.

Todo esto ha alterado en cierta medida el marco del debate sobre la política económica general y de empleo, sin alterar el dilema fundamental entre el pleno empleo y la ausencia de la inflación. Durante los primeros años posteriores a la llegada de los socialdemócratas al gobierno algunos líderes sindicales y sus asesores económicos pidieron una política económica más expansiva, no sólo mediante los programas del mercado de trabajo sino también mediante un aumento del empleo público permanente. El gobierno respondió, de hecho, que sólo podía adoptar una política expansiva más fuerte si los sindicatos demandaban unas subidas salariales menos inflacionistas. Parecía difícil reducir la tasa sueca de inflación de precios y salarios hasta las tasas descendentes de los países circundantes.

Por un lado, "odiamos la inflación", porque destruye la racionalidad económica y la equidad social, y mina las posibilidades de mantener el pleno empleo. Por otro lado, creemos que debe existir alguna posibilidad de formular una política expansiva que debilite por sí misma la inflación en lugar de acelerarla.

Para ello, es necesario reforzar y ampliar la aplicación de todas las medidas capaces de reducir los costes del aumento de la producción y del empleo en las empresas orientadas al mercado. De esta manera, se ayudaría a los "destructores creativos" (de la disciplina de precios oligopolística, por ejemplo) a incrementar sus beneficios aumentando sus volúmenes de ventas en virtud de una política de precios bajos, frente a los que utilizan la estrategia de restringir su producción para poder mantener o elevar los precios.

En cierto sentido, esta es la idea básica que subyace en una parte importante de la política de mercado de trabajo activa:



cuando el Estado asume parte de los costes de formación y de movilidad geográfica o subvenciona los salarios de los grupos de población desfavorecidos, está reduciendo el coste marginal en el que deben incurrir las empresas que pretenden expandirse. Ahora debemos seguir avanzando basándonos en el mismo principio, aplicando el criterio de que el pleno empleo sin inflación presupone una política que reduzca los costes marginales de producción con respecto a los costes medios. Los costes marginales son a menudo inferiores a los medios, pero es obvio que aún no lo son en la cuantía necesaria: la reducción del coste unitario del trabajo, consecuencia automática de una mejor utilización de la capacidad productiva en una situación de reflación generalizada, no basta para prevenir la aceleración de la inflación.

La necesidad de reforzar las políticas expansivas antiinflacionistas se deriva del hecho de que Suecia, como la mayoría de los países, se enfrentará en los próximos años a un empeoramiento de las condiciones de crecimiento económico y de estabilidad de los precios. Tanto el sentido común como la experiencia indican que el tipo de política de mercado de trabajo activa más importante conocida hasta la fecha, con su lenta e incómoda administración de los trabajos financiados con fondos públicos, de los cursos de formación, de las medidas especiales e individualizadas para los minusválidos, etc, no puede resolver plenamente ni con la suficiente rapidez los problemas creados por los cambios de la tecnología y de la estructura industrial mundial y por el errático estado del sistema monetario internacional.

Es posible conseguir algunas veces una solución temporal al dilema desempleo-inflación gracias a la disposición de los sindicatos (a pesar de todas sus protestas) a ayudar al gobierno a reducir la tasa de inflación. Pero la solución a largo plazo no puede basarse únicamente en esta buena disposición y en el señuelo de unos beneficios elevados que estimulen las nuevas inversiones y el crecimiento rápido. Los elevados beneficios obtenidos no sólo por las empresas que realmente contribuyen al crecimiento (y contrarrestan la inflación ofreciendo mayores cantidades de producto a bajos precios) sino también por las que



prosperan imponiendo unos precios elevados a un pequeño volumen de producción, provocando y acelerando indebidamente la espiral de precios y salarios. Los acuerdos salariales nacionales no inflacionistas se verán pronto debilitados y serán psicológicamente imposibles de mantener si se generalizan las derivas salariales locales. Esto es lo que intentaban evitar los sindicalistas de 1951 (así como los que asistieron a la explosión de beneficios y salarios de 1974-1976), cuando argumentaban que debía llegarse al pleno empleo desarrollando una política de mercado de trabajo activa.

Si aceptamos que ni una reflación generalizada (devaluación, déficits presupuestarios, ampliación de los servicios públicos permanentes) ni unas intervenciones individualizadas en el comportamiento de las empresas y/o de los individuos pueden resolver adecuadamente los problemas existentes, debemos dirigir nuestra atención hacia los programas "semigenerales" o "semi-selectivos". A esta categoría pertenecen, por ejemplo, las subvenciones al empleo que se han concedido en Suecia y en otros países. Aparte de algunos éxitos parciales, como el conseguido en una región subdesarrollada del norte de Suecia (en la que una combinación de subvenciones al empleo y a la inversión permitió aumentar el nivel de empleo industrial en un 65 por ciento en diez años), estas subvenciones han sido a menudo decepcionantes, sobre todo cuando se han improvisado a toda prisa para acelerar el proceso de contratación de nuevos trabajadores en previsión de unos períodos de auge. Los esfuerzos en este sentido han sido en general demasiado efímeros, y las primas, demasiado pequeñas y de carácter excesivamente temporal, se han concedido tras muchos trámites burocráticos y sin darles la difusión necesaria para que los empresarios reaccionasen antes de perder la oportunidad. Así, los pocos empresarios que han recibido las subvenciones han sido, en general, lo que de cualquier modo estaban ya ampliando sus plantillas.

Ejemplos son los dos casos de subvenciones temporales a los aumentos netos del empleo ofrecidas en 1978-79 y 1980-81 en Suecia con el fin de acelerar la contratación de trabajadores en



espera de una mejora económica general. Al anunciarse muy tarde y al durar poco, no pudieron lograr grandes resultados, ni siquiera con la oferta de 23.000 coronas suecas (alrededor de un 25 por ciento de los costes laborales) en 1980-81.

Existe, sin embargo, otra razón de mucho más peso para dudar de la eficacia de las subvenciones concedidas exclusivamente para incrementos netos de plantilla (o para incrementos por encima del 102 por ciento del nivel del año anterior, como en el caso de en deducción fiscal por creación de nuevos puestos de trabajo establecida en Estados Unidos en 1977-1978): las empresas no contratarán muchos más trabajadores por la mera existencia de la subvención; no lo harán hasta que vean aumentar la demanda de sus productos. Ahora bien, los gobiernos no se atreven a aplicar las políticas monetarias y fiscales expansivas necesarias para crear la "demanda plena" que debe preceder al pleno empleo. Podrían ser más audaces a este respecto si hubieran establecido unos instrumentos de control de la inflación más enérgicos que los que hemos visto hasta ahora.

En 1984 un grupo interministerial de expertos examinó la propuesta de que el actual impuesto sobre las nóminas se reasignara de forma que contribuyera en mayor medida a frenar los incrementos de los precios. La propuesta recomendaba la devolución de este impuesto (que, junto con las cuotas de la seguridad social, representaba el 25 por ciento del total de los costes laborales), no sólo cuando la empresa ampliara su plantilla en términos netos, sino siempre que el número de empleados superara el 90 por ciento del registrado durante el ejercicio anterior. Esta mayor reducción de los costes marginales de producción se financiaría con un pequeño aumento de la parte intramarginal de los impuestos y con la mayor recaudación de la hacienda pública derivada del mayor nivel de empleo. Permitiría además aligerar la carga fiscal, proporcionado el estímulo necesario para una reflación generalizada, que sería posible gracias al efecto de moderación de los precios derivados de la amplia, fuerte y duradera reducción de los costes marginales de producción.

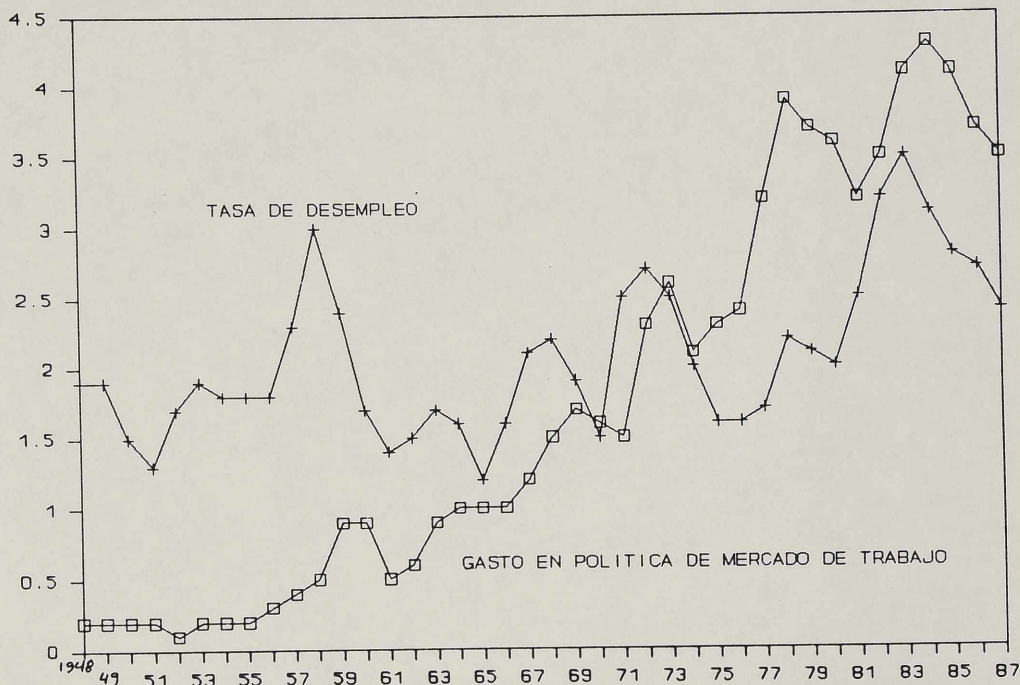
El "Grupo de Estudios del Futuro" (1984) del partido en el gobierno ha señalado que quizá habría que hacer un mayor uso de estos métodos de expansión antiinflacionista, aplicados al empleo, a la inversión y a la producción, en la lucha por el pleno empleo sin inflación. La oposición a la aplicación de estos programas se basa esencialmente en consideraciones de tipo administrativo, aunque es difícil imaginar que la carga de la administración pueda ser más pesada que la de las persistentes presiones del desempleo y de la inflación.

Como ya he señalado, me es imposible dar una lista afirmativa y cuantificada de programas "buenos" y "malos" basada en valoraciones globales; sólo puedo hacer un análisis de los principales elementos de la política de mercado de trabajo y de la evolución de éstos. Los cambios que he descrito aquí en la composición y en las formas específicas de estos programas son el resultado tanto de los cambios de la situación política y económica como de la experiencia práctica de los éxitos y fracasos de los distintos enfoques.

He prestado una atención especial a los esfuerzos realizados para hacer de la política de mercado de trabajo un elemento eficaz no sólo en la lucha contra el desempleo, sino también en la lucha por contener la inflación, cuyos peligros no deben subestimarse. Sin embargo, este interés no tiene nada en común con la propensión mundial a combatir la inflación con métodos que elevan la tasa de paro, o que al menos la mantienen elevada, para reducir así el poder negociador de los perceptores de sueldos y salarios. El necesario consenso sobre una política de rentas no inflacionista debe basarse, por el contrario, en el diseño de una política de mercado de trabajo activa que permita una expansión no inflacionista.



GRAFICO 1. GASTO EN POLÍTICA DE MERCADO DE TRABAJO Y TASA DE DESEMPLEO, 1948-1987



Notas:

- Gasto en política de mercado de trabajo (AMS y otros) en porcentaje del PNB.
- Tasa de desempleo en porcentaje de la población activa, según la encuesta de población activa, 1962-1987; cifras extrapoladas hacia atrás a partir de las estadísticas del seguro de desempleo y de las estimaciones realizadas por los sindicatos.
- La tasa de desempleo de 1987 no tiene en cuenta el cambio metodológico introducido ese año; según el nuevo método, la cifra es del 1,9 por ciento.

CUADRO 1. DESEMPLEO, EN PORCENTAJE DE LA POBLACION ACTIVA, POR SEXO Y EDAD (años de auge y de recesión)

Sexo y edad	1963	1965	1967	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1983	1987*
Ambos sexos	1,7	1,2	2,1	1,5	2,7	2,0	1,6	2,3	2,0	3,5	1,9
16-24	2,9	2,3	3,9	2,9	5,7	4,4	3,7	3,5	5,0	8,0	4,2
25-54	1,3	0,9	1,6	1,1	2,0	1,3	1,1	1,6	1,4	2,4	1,4
55-64	1,6	0,8	2,0	1,4	2,3	2,0	1,5	1,9	1,6	3,9	2,6
Varones	1,3	0,8	2,0	1,3	2,5	1,6	1,2	2,1	1,7	3,4	1,9
16-24	2,4	1,5	3,5	2,5	5,4	3,6	2,9	5,3	4,5	7,8	4,4
25-54	0,8	0,6	1,4	0,9	1,8	1,1	0,8	1,5	1,1	2,4	1,4
55-64	2,0	0,9	2,2	1,5	2,3	1,9	1,4	1,8	1,6	4,0	1,9
Mujeres	2,2	1,8	2,4	1,8	3,0	2,4	2,0	2,4	2,3	3,6	1,9
16-24	3,5	3,4	4,4	3,3	6,2	5,4	4,7	5,8	5,6	8,3	4,0
25-54	2,1	1,4	1,8	1,3	2,2	1,6	1,4	1,7	1,6	2,4	1,4
55-64	0,9	0,7	1,7	1,3	2,2	2,1	1,6	2,0	1,6	3,8	1,4

Fuente: Oficina Central de Estadística - Arbetskraftsundersökningar (AKU) - Encuesta de población activa

\* En 1987 se ha producido un cambio metodológico en la encuesta de población activa (AKU). A partir de esa fecha, sólo se consideran parados a los que declaran que han buscado activamente empleo durante las 4 semanas anteriores a la entrevista. De acuerdo con los criterios anteriores la tasa de paro (global) de 1987 habría sido 0,5 punto superior aproximadamente.



CUADRO 2. NUMERO ANUAL MEDIO DE PERSONAS QUE PARTICIPAN EN DIFERENTES PROGRAMAS DEL MERCADO DE TRABAJO (miles, varios años)

Medidas	1955	1959	1965	1968	1970	1973	1976	1978	1980	1983	1986	1987
Formación (excl la formación dentro de las empresas)	0.5	4.2	12.5	25.8	28.8	34.9	28.2	46.9	43.8	38.0	33.6	36.0
Formación en las empresas 1)	-	0.4	3.0	3.8	4.9	10.4	8.0	13.3	1.7	2.9	3.7	3.2
Medidas para la mano de obra difícil de colocar 2)	2.4	3.0	8.8	14.8	22.5	33.2	44.2	47.7	54.1	65.5	73.7	76.5
Programas de introducción/seguimiento profesional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.9	1.6	1.0
Empleos para los jóvenes (16-17 años)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14.0	9.9	9.5
Equipos de jóvenes (18-19 años)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23.8	17.9
Lugares de contratación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.1	5.6
Total	3.9	16.2	34.1	64.7	70.8	111.8	106.7	153.6	124.1	184.0	173.9	166.4

Como porcentaje de la población activa	0.1	0.4	0.9	1.7	1.8	2.8	2.6	3.6	2.9	4.2	4.0	3.8
Tasa de desempleo 3)	1.6	1.8	1.2	2.2	1.5	2.5	1.6	2.2	2.0	3.5	2.7	2.4

- 1) Se ha estimado que el número medio de personas que reciben formación dentro de la fábricas para evitar las suspensiones de empleo (incluido en las cifras de esta línea) cada año desde 1974 hasta 1978 fue de 16.000 en 1977, 11.000 en 1978 y en torno a 1.000 o menos en los demás años.
- 2) Empleo protegido y semiprotegido (incluido "Samhall").
- 3) Los datos correspondientes a 1955 son aproximaciones realizadas mediante una extrapolación hacia atrás de la encuesta de población activa a partir de los datos de los fondos del seguro de desempleo.
- 4) Según el nuevo método (que no puede compararse con años anteriores), la cifra fue de 1.9 % en 1987.
- Fuente: Jan Johansson, "On the Composition of Swedish Labour Market Policy" EFA, 1987, e información directa de AMS.



CUADRO 3. GASTO TOTAL EN PROGRAMAS DEL MERCADO DE TRABAJO SEGÚN EL TIPO, VARIOS AÑOS FISCALES (porcentaje y en millones de coronas suecas) 1)

Tipo de gasto	1965	1970/71	1978/79	1980/81	1982/83	1985/86	1986/87
Para influir en la oferta de trabajo	20.5	31.6	36.8	37.2	33.4	33.2	33.1
Para influir en la demanda de trabajo	70.6	59.6	55.8	53.9	58.9	56.5	55.6
Para mejorar el proceso de acoplamiento entre oferta y demanda	8.9	8.7	7.4	8.8	7.7	10.3	11.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
En millones de coronas suecas 2)	891	2.111	2.784	9.977	13.205	16.407	16.876
Prestaciones (o subsidio) de desempleo	76	258	1.793	2.118	4.525	6.250	7.173
Otros	27	58	163	248	277	97	33
Total en millones de coronas suecas	994	2.427	11.740	12.343	18.008	22.754	24.082
Porcentaje del gasto público total	3.2	4.9	7.4	5.7	6.5	7.1	7.2

- 1) El primer gran aumento de los programas del mercado de trabajo (trabajos comunitarios y formación profesional) se produjo en 1958 y 1959. Mientras que el gasto en formación profesional aumentó de 0.5 millones de coronas suecas a 10 millones y el gasto en trabajos comunitarios de 75 millones a 332 entre 1957 y 1959, el gasto en información relacionada con el mercado de trabajo (es decir, oficinas de colocación etc) se mantuvo casi constante en torno a 30 millones.
- 2) Esta suma comprende el gasto total en medidas que suelen englobarse bajo el nombre de política de mercado de trabajo activa, es decir, medidas para crear empleo y posibilidades de formación y para facilitar el proceso de acoplamiento incluye el gasto realizado tanto por el AMS como las actividades que han realizado tanto por el AMS como las actividades que han realizado en los últimos años organismos independientes del AMS.

Fuente: Informes anuales del AMS y EFA.



CUADRO 4. GASTOS DEL CONSEJO NACIONAL DEL MERCADO DE TRABAJO  
(incluyendo gastos de entrenamiento hechos por la Oficina de  
Educación Nacional) por tipo de programa (% del gasto total)

Programas	1972/73	1982/83	1986/87
1) Información sobre el mercado de trabajo (oficinas de empleo)	5.7%	5.7%	7.9%
2) Movilidad geográfica	1.2	0.8	1.5
3) Creación de empleo	45.1	26.3	20.1
- trabajos comunitarios	(40.7)	(23.9)	(9.8)
- pedidos a la industria	(1.2)	(0.0)	(0.0)
4) Ayuda al desarrollo regional	7.9	4.9	3.8
5) Medidas en favor de la mano de obra difícil de colocar (todo tipo)	9.7	14.5	16.8
- rehabilitación	(1.1)	(3.4)	(3.2)
- creación especial de empleo	(8.6)	(11.1)	(13.0)
6) Medidas destinadas a los refugiados	0.4	0.1	0.0
7) Formación profesional	19.1	21.2	20.2
8) Otros (actividades de protección civil, etc)	0.7	1.0	0.1
9) Seguro de desempleo y "ayuda en efectivo"	10.2	25.1	29.8
Total	100	100	100
Total en millones de coronas suecas	4.283	18.008	24.082
En porcentaje del PNB	2.3	3.0	2.7

Fuentes: Consejo Nacional del Mercado de Trabajo, AMS, "Swedish  
Employment Policy: Annual Report 1982/83", Estocolmo, 1983; J.  
Johannesson, "On the Composition of Swedish Labour Market Policy", EFA,  
1987.