

DEMOCRACIA, DESARROLLO Y EQUIDAD

La experiencia de Suecia. Reflexiones para latinoamericanos



José Goñi
(Editor)

Centro Internacional del Movimiento Obrero de Suecia
EDITORIAL NUEVA SOCIEDAD

DESARROLLO, DEMOCRACIA y EQUIDAD. La experiencia de Suecia. Reflexiones para latinoamericanos, reúne una serie de ensayos que examinan el modelo sueco de desarrollo, cuyo atractivo radica en el haber conjugado el crecimiento económico y la redistribución equitativa de los frutos de ese crecimiento, en un contexto de convivencia democrática y estabilidad política.

¿Puede Suecia constituirse en un «paradigma» para América Latina? Los autores de esta publicación analizan el caso de Suecia desde los distintos ángulos y perspectivas. Una conclusión central de estos estudios es que en materias de desarrollo sociopolítico y económico no hay «modelos» a copiar. Cada sociedad debe encontrar respuestas a sus propias interrogantes. Sin embargo, el conocimiento de las experiencias de otros países nos sirven como fuente de reflexión, nos ayuda a ampliar nuestro marco de referencia, nos enriquece en el análisis y nos orienta en las alternativas de solución.

Esta publicación es un aporte a estas reflexiones. Se entrega aquí un sistemático examen del experimento de desarrollo de Suecia, planteado por connotados especialistas de ese país en sus respectivos campos y contrastada por expertos latinoamericanos.

**Galo Abril
Alfonso Barrantes
Folke Bengtsson
Villy Bergström
Fernando Fajnzylber
José Goñi
Margareta Grape
Adolfo Gurrieri
Anna Hedborg
Ricardo Lagos
Berf Lundin
Rudolf Meidner
Arturo Núñez del Prado
Gustavo Ramdohr
Gösta Rehn
Olof Ruin
Pierre Schori
Nils Sköld
Augusto Varas
Francisco Weffort
David Wirmark**

ISBN 980-6110-73-0

DEMOCRACIA, DESARROLLO Y EQUIDAD

La experiencia de Suecia. Reflexiones para latinoamericanos

José Goñi
(Editor)

aic Centro Internacional
del Movimiento Obrero
de Suecia

Editorial
Nueva Sociedad 

Primera edición 1990

© Coedición
Centro Internacional del Movimiento Obrero de Suecia (AIC)
S-105 53 Estocolmo, Suecia.

Editorial NUEVA SOCIEDAD
Apartado 61 712, Caracas 1060-A, Venezuela
Télex 25163 ildis-ve-Telfs: 313189/331648 - Fax 313397

Edición al cuidado de Daniel González V.

Los trabajos de autores suecos
fueron traducidos por Roberto Broschek.
Las fotografías que ilustran esta edición,
salvo que se indique lo contrario, pertenecen
al Archivo de la Biblioteca del Movimiento Obrero de Suecia.

Portada: Trincherasur
Fotocomposición y Paginación: La Galera de Artes Gráficas
Impreso en Venezuela
ISBN 980-6110-73-0

Indice

<i>Margareta Grape</i> Prefacio	7
--	---

INTRODUCCION

<i>José Goñi</i> Relevancia de la experiencia sueca para América Latina y el Caribe	11
---	----

PRIMERA PARTE

El desarrollo y el sistema político

<i>Anna Hedborgh/Rudolf Meidner</i> El modelo popular sueco	43
<i>Olof Ruin</i> El desarrollo político en Suecia	55
<i>Adolfo Gurrieri/Francisco Weffort</i> Comentarios	69

SEGUNDA PARTE

El proceso de desarrollo económico

<i>Villy Bergström</i> Crecimiento económico y cambio social	83
<i>Fernando Fajnzylber/Arturo Núñez del Prado</i> Comentarios	97
<i>Gösta Rehn</i> La política económica y el mercado de trabajo	115
<i>Galo Abril/Ricardo Lagos E.</i> Comentarios	137

TERCERA PARTE

La concertación económico-social

<i>Bert Lundin</i>	
El movimiento sindical y el modelo sueco	151
<i>Folke Bengtsson</i>	
El sector privado y el modelo sueco	169
<i>Gustavo Ramdohr</i>	
Comentarios	183

CUARTA PARTE

Política exterior y de defensa

<i>Pierre Schori</i>	
La neutralidad es el fundamento de la política exterior de Suecia	189
<i>Nils Sköld</i>	
La defensa total de Suecia	197
<i>Augusto Varas</i>	
Comentarios	211

QUINTA PARTE

Reflexiones globales

<i>David Wirmark</i>	
Reflexiones acerca del modelo sueco: una visión liberal	221
<i>Alfonso Barrantes</i>	
«Hay, hermanos, muchísimo que hacer»	227
<i>Margareta Grape</i>	
La socialdemocracia sueca y América Latina	231
<i>José Goñi</i>	
Las relaciones entre Suecia y América Latina	237

SEXTA PARTE

Datos históricos y estadísticos

<i>José Goñi</i>	
Cronología de la historia social y política de Suecia	253
Información básica sobre Suecia	265
Autores	273

Prefacio

Esta publicación es el producto del interés que muchos amigos latinoamericanos han mostrado, desde hace años, por conocer más de la experiencia de Suecia.

El movimiento popular es, por su origen y su carácter, un movimiento mundial. Para las fuerzas democráticas promotoras de los cambios estructurales que toda sociedad en desarrollo demanda, la cooperación y la solidaridad internacionales es una de las fuentes del progreso. El movimiento popular sueco, que tiene una larga y profunda tradición en este sentido, le ha entregado al Centro Internacional del Movimiento Obrero de Suecia (AIC) la misión de fortalecer aún más la actividad internacional de las agrupaciones populares suecas. Con este mandato de las organizaciones miembros, el AIC ha implementado diversas iniciativas con el fin de apoyar proyectos que contribuyen a fortalecer los ideales democráticos. Una de las formas de cumplir esta misión es colaborando para el conocimiento de nuestra experiencia de desarrollo económico, social y político, y entregarla a quienes —en América Latina y el Caribe— trabajan para repensar los problemas regionales y nacionales, en el contexto de la profunda crisis que viven los países de la región.

En este espíritu, el AIC y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, organizaron un seminario con la participación de expertos suecos y de invitados latinoamericanos representativos de varios movimientos políticos, organizaciones sindicales y de círculos académicos, para analizar la experiencia de desarrollo de Suecia y contrastarla con las experiencias latinoamericanas. Este seminario se realizó los días 29, 30 y 31 de mayo de 1989 en Santiago de Chile. La presente publicación recoge las ponencias allí discutidas y algunos de los comentarios a éstas.

Esperamos que este libro sea una contribución, aunque por cierto modesta, a las discusiones y reflexiones que sobre las materias del desarrollo

MARGARETA GRAPE

se realizan en muchos países de la región. Es nuestro propósito inspirar reflexiones para que los latinoamericanos extraigan sus propias conclusiones.

*Margareta Grape
Directora del Centro
Internacional del Movimiento
Obrero de Suecia*

La política económica y el mercado de trabajo

Gösta Rehn

De una población total de 8,4 millones de habitantes en 1988, la población económicamente activa (PEA) de Suecia alcanzaba a 4.4 millones de personas. Esto significa que un 84% de los individuos entre los 16 y 65 años de edad integran la población activa (aproximadamente un 86% de los hombres, y un 82% de las mujeres, desempeñando cerca de la mitad de estas últimas, trabajos de jornada parcial). Junto con Dinamarca, Suecia es el país de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) con índice más elevado de población activa, fruto de la rápida incorporación de la mujer al mercado de trabajo en las últimas décadas. El producto interno bruto (PIB) asciende a alrededor de un billón de coronas suecas (cerca de 170.000 millones de dólares). De acuerdo con los estudios realizados utilizando el modelo norteamericano sobre investigaciones de la fuerza de trabajo, el desempleo sueco, luego de la Segunda Guerra Mundial, ha variado entre 1 y 4%, oscilando en los últimos años —especialmente a partir de los años cincuenta— alrededor del 2%.

En los últimos años, cerca de un 25% de la fuerza de trabajo ha estado ocupado en el sector de servicios sociales (educación, salud, asistencia a domicilio para ancianos y familias con niños, jardines infantiles, etc.), índice que prácticamente se duplicó en un lapso de 25 años. Otro 10% de la fuerza laboral ha estado ocupado en otros servicios públicos (administración, defensa, policía, servicios, parte del sector bancario, etc.). El sector privado de servicios ha proporcionado empleo a un 28% y el sector agrícola a un 5%. El sector industrial (industria manufacturera, minería, construcción) ha contribuido con alrededor de un 30% de la ocupación, nivel al que descendió luego de haber alcanzado un máximo de 40% a mediados de la década del sesenta. Un 7% comprende a los trabajadores por cuenta propia y un 2% a los participantes en los diversos programas oficiales de empleo, los que se desarrollan en el marco de la política hacia el mercado de trabajo, y que tienen lugar en los sectores arriba menciona-

dos (se excluye de esta última categoría, sin embargo, a cerca de un 1% que participa en cursos de capacitación, y que son considerados —al igual que al resto de los estudiantes— como ajenos a la fuerza de trabajo).

Dada la importancia del sector industrial en el resultado de la balanza de pagos y en las posibilidades de crecimiento real de la economía sueca, la política económica del gobierno busca generar un crecimiento adicional de dicho sector que en los últimos años ha mostrado una cierta tendencia ascendente.

Luego de un rápido crecimiento en las últimas décadas, el gasto público alcanzó (formalmente) a un 65% del PIB, distribuyéndose como sigue: una tercera parte corresponde a asignaciones sociales como pensiones, etc.; otra tercera parte se dedica a instituciones de servicio público y variadas actividades de tipo social; finalmente, la tercera parte restante es asignada a actividades públicas como defensa, administración, inversiones en infraestructura y otras.

La carga tributaria asciende a alrededor del 56% del producto nacional bruto (PNB) (Incluyo en ello toda la carga social obligatoria, pagada por los empleadores, y que representa un 36% adicional del monto salarial). Además, las administraciones central y locales recaudan entre 5 y 10% por otros conceptos (utilidades netas de servicios públicos y otras empresas). Se debe tener en cuenta, que una parte de los índices aquí mencionados implican una doble contabilidad, en la medida en que muchas de las asignaciones a las personas —pensiones, seguro de enfermedad, etc.— son contabilizadas como ingreso imponible de los beneficiados y no como un desembolso neto.

Las unidades de gobierno local —284 municipios y 24 consejos regionales— desempeñan en Suecia un papel importante. Poseen un alto grado de autodeterminación y tienen el derecho a establecer impuestos de tipo local. Estos tributos, acordados por las autoridades elegidas localmente y relativamente más próximas al electorado, han tenido un rápido crecimiento y comprenden entre un 26 y 34% de los ingresos individuales imponibles (30% promedio) superiores a 10.000 coronas suecas. Al impuesto comunal se debe agregar el impuesto estatal, de carácter progresivo.

Como en todo país industrializado pequeño, la economía de Suecia es muy dependiente del comercio internacional. Las exportaciones e importaciones representan más de un 30% del PIB, y el papel de las empresas multinacionales (las suecas operando parcialmente en el extranjero y las compañías extranjeras actuando en Suecia) es considerable. Esto condiciona en medida importante el margen de maniobrabilidad de nuestra política económica. (Problemas parecidos a los del «socialismo en un solo país»).

A pesar de que los socialdemócratas —solos o como fuerza dominante en gobiernos de coalición— han gobernado desde 1932 (con excepción del

período de 1976 a 1982), sólo un 9% del sector industrial (manufactura y minería) se encuentra bajo propiedad estatal mayoritaria, a consecuencia de la quiebra de sus anteriores propietarios privados o por razones especiales, como es el caso del monopolio estatal de alcohol, tabaco y farmacias. Las nacionalizaciones han sido fundamentalmente realizadas por gobiernos burgueses. Por otra parte, casi la totalidad de servicios de utilidad pública tales como ferrocarriles, correo, teléfonos, radio y televisión, gas y electricidad, son de propiedad estatal o de las municipalidades. Tanto la construcción y propiedad de viviendas son áreas donde las empresas comunales y cooperativas ocupan una posición considerable. Existen también un centenar de empresas de propiedad y gestión de sus trabajadores, pero no representan más de un 1% de toda la producción industrial. Finalmente, las cooperativas de consumidores ocupan un lugar importante en el sector del comercio detallista y poseen también algunas (no muchas) empresas industriales.

Los hospitales, centros para la atención de ancianos, jardines infantiles, escuelas y oficinas de empleo, son de propiedad y administración pública, principalmente a través de las unidades de gobierno local y regional, y con el apoyo y la supervisión del gobierno central.

Los seguros generales de vejez y enfermedad son de carácter obligatorio y sujetos a legislación. Paralelamente existen seguros suplementarios, tanto de tipo privado como mediante acuerdos colectivos, especialmente en lo que se refiere a las jubilaciones. El seguro de desempleo se basa aún en un sistema con fondos sindicales, pero con un aporte estatal de un 90%.

Producto del crecimiento y la progresividad del sistema tributario, de las asignaciones sociales, de la «política salarial solidaria», y —hasta hace pocos años atrás— de la participación decreciente de las utilidades en el PNB, se había producido una atenuación considerable del nivel de dispersión de los ingresos, durante la mayor parte del período iniciado en los años treinta. En 1980, de acuerdo con los resultados del «Estudio de Luxemburgo», el coeficiente de Gini para Suecia era de sólo 0.20, probablemente el más bajo del mundo industrializado. El coeficiente para Noruega era ligeramente más alto, mientras que para los otros países considerados en dicho estudio —Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania occidental e Israel— variaba entre 0,27 y 0,35. Aunque no de gran importancia, a partir de 1980 se ha registrado en Suecia una cierta involución de la tendencia igualitaria.

La política de pleno empleo

El hecho de que Suecia haya logrado mantener una situación muy próxima al pleno empleo durante todo el período de posguerra, se puede atri-

buir parcialmente a que en momentos estratégicos (1949, 1977-1982) ha sido capaz de realizar devaluaciones monetarias, necesarias para mantener o restablecer la competitividad internacional de su economía (con ello no estamos afirmando, sin embargo, que la corona sueca haya estado siempre subvaluada, permitiéndole al país beneficiarse continuamente de grandes excedentes en la cuenta corriente, al estilo de Alemania occidental y Japón). La implementación de tales devaluaciones fue posible gracias a la actitud positiva de los sindicatos y otras organizaciones, que se abstuvieron en tales circunstancias de exigir plena compensación por la elevación del costo de la vida. (Como veremos más adelante, esta voluntad de los sindicatos para contribuir con el freno de las presiones inflacionarias y a la preservación de la capacidad de competencia internacional de la economía sueca, ha llevado con frecuencia al gobierno a sobreestimar las posibilidades de tal apoyo).

A pesar del alto nivel de empleo y el bajo índice de desocupación, la tasa de inflación no ha sido superior —por lo general— al índice promedio de los países industrializados de Occidente —como era de esperar de acuerdo con las teorías de la curva de Phillips. Durante los años ochenta, sin embargo, el ritmo inflacionario de Suecia sufrió una declinación algo menor (desde el 10% anual registrado durante los años setenta) a la de aquellos países, donde el desempleo había alcanzado durante varios años consecutivos niveles de 10% y que actualmente se mantienen casi en ese mismo nivel.

Esta combinación de un desempleo bajo con —en gran medida— una inflación «normal» se puede atribuir a dos factores: «La política activa hacia el mercado de trabajo», y la realización centralizada de las negociaciones salariales, aplicándose en estas últimas el principio de una «política salarial solidaria», con cierto grado de consideración, además, a los elementos relativos a la competitividad internacional de la economía sueca. En los últimos años, sin embargo, este esquema de negociación centralizada ha tendido a desintegrarse, lo que explica en parte las crecientes dificultades para evitar que nuestra inflación supere la de nuestros competidores.

Las líneas gruesas de esta política fueron elaboradas por los líderes de la Central de Trabajadores de Suecia (LO) y sus economistas, allá por los años cincuenta y como una alternativa a la política gubernamental de posguerra, la que consistía en una expansión general de estilo keynesiano con miras a la generación del pleno empleo, y que era acompañada con un llamado a las organizaciones sindicales a contribuir a librar al país de la inflación, mediante una actitud de moderación y autocontrol (la «receta» de Beveridge). Durante algún tiempo, durante la guerra, los sindicatos trataron de «obedecer», pero consideraron muy pronto que esta línea no iba a funcionar. Cuando el nivel general de la demanda fue lo suficientemen-

te alto para generar pleno empleo, los empleadores comenzaron a ofrecer salarios elevados, desatándose presiones inflacionarias de consideración. Los sindicatos se veían «psicológicamente» imposibilitados de asumir la tarea de contener la demanda por aumentos salariales, en un momento en que los mismos empleadores se mostraban tan dispuestos a elevarlos. Debido a esto nos planteamos la pregunta: ¿Qué tipo de política económica puede hacer psicológicamente factible para los sindicatos, la prevención de alzas de salarios de corte inflacionario, en medio de una situación de pleno empleo? La respuesta hallada fue: restricción económica mediante los instrumentos generales de política fiscal y monetaria, combinado con una política selectiva de creación de empleo, allí donde se hiciera necesario a consecuencia de la política general restrictiva, y ayuda a los trabajadores a trasladarse desde los sectores ocupacionales y áreas con demanda laboral decreciente, hacia aquellos sectores con mejores oportunidades de empleo productivo.

Antes de que el gobierno se «convirtiera» a esta política (lo que ocurrió a mediados de los años cincuenta), el gasto público en política hacia el mercado de trabajo creció desde algún punto por mil del PNB, hasta alcanzar 2 - 3% durante las últimas dos décadas, variando de acuerdo con las oscilaciones de la actividad económica, sometida ésta al influjo de factores externos.

La política activa hacia el mercado de trabajo ha tenido como su principal base administrativa un Servicio de Empleo dirigido centralmente por la Dirección del Mercado de Trabajo (AMS) y por 24 direcciones regionales del mercado de trabajo, las que cuentan con aproximadamente 300 oficinas locales. Las direcciones poseen una composición tripartita: una fuerte representación de los sindicatos, una delegación algo menor de los empleadores y, en tercer lugar, los representantes de los gobiernos central y locales. La fuerte representación de los «usuarios» del servicio (lo que también tiene un paralelo en la composición del personal de las oficinas locales) explica en gran medida el éxito de esta administración: contactos bastante estrechos con los sindicatos, los empleadores y las autoridades comunales. Esto ha sido de gran importancia en lo que concierne al cubrimiento de plazas libres en el mercado de trabajo, en la provisión de empleo a los que buscan trabajo, en la planificación de programas ocupacionales de emergencia, en la puesta en marcha de obras públicas (como parte de políticas anticíclicas y antiestacionales), en la organización de cursos de perfeccionamiento y capacitación con miras al ajuste ocupacional de la fuerza de trabajo, en la advertencia temprana sobre posibles cambios en la estructura laboral de empresas importantes, en la creación de empleo protegido para individuos minusválidos (mediante el establecimiento de talleres especiales o la creación de trabajos subsidiados en centros pri-

vados y comunales), en la asistencia a los jóvenes en el tránsito del mundo escolar a la vida laboral, etc.

A partir de 1970, el porcentaje de individuos que —bajo los auspicios de esta política activa hacia el mercado de trabajo— se ha librado del desempleo gracias a la implementación de los diversos programas mencionados, ha variado entre un 2 y 5% de la fuerza de trabajo total. De esta cuota, los programas ocupacionales de emergencia y los cursos de capacitación laboral han oscilado alrededor del 1% cada uno, mientras que los proyectos en beneficio de los minusválidos han crecido de manera continua, alcanzando en la actualidad cerca de un 2%. Finalmente, cerca de 0,5% ha recibido ayuda para su restablecimiento ocupacional en nuevas regiones.

Todo esto es expresión de aquella filosofía que postula que es mejor usar el dinero de los contribuyentes para ayudar a los trabajadores a trabajar, que en el pago de subsidios sin que haya una contraprestación de trabajo. El gasto total de la política de empleo en Suecia es igual de alto que el de muchos otros países. Pero mientras en Suecia hemos destinado de un 70 a 90% del gasto total al financiamiento de programas activos, y de sólo un 10 a 30% en el pago pasivo de subsidios de desempleo, la proporción entre los elementos activos y pasivos de la política de desempleo de la mayoría de los otros países ha sido prácticamente la opuesta. En algunos de estos países, se han movilizado enormes recursos en la mantención de gente al margen del mercado de trabajo (por ejemplo, mediante el recurso masivo de la pensión prematura), como una forma de sacar a estos individuos de la estadística del desempleo. Esto ocurre también en Suecia, pero en magnitud muy inferior.

Después de todo, el costo de mantener a un individuo ocupado —aunque se trate de un trabajo de relativamente baja productividad— es bastante reducido, sobre todo si se tiene en consideración el ahorro que se genera en el pago de subsidios de desempleo y en los ingresos tributarios que el individuo empleado genera (junto con su empleador). En la mayoría de los países europeos, la tasa de retorno a las arcas fiscales por cada trabajo adicional en la empresa privada, oscila entre un 70 y 90% o de un 50% si se refiere a un empleo en el sector público. El hecho de que en la mayoría de los países, a pesar de lo que acabamos de anotar, se insista en derrochar recursos humanos y financieros mediante el desempleo (incluido el desempleo encubierto), admite diversas explicaciones. A mi modo de ver, la más relevante de ellas es que los regímenes políticos buscan reducir la capacidad de negociación de los trabajadores y sus organizaciones sindicales, no sólo el poder de éstos para generar presiones inflacionarias mediante la elevación de los salarios, sino también la capacidad general de dichos colectivos para influir sobre la estructura del ingreso y la distribución de la riqueza en el conjunto de la sociedad.

A comienzos de la década del setenta se produjo un cambio de énfasis en la política sueca hacia el mercado de trabajo, lo que se expresó en la consigna: la primera línea de combate al desempleo debe situarse al interior de las fábricas. Mediante la modificación de leyes ya existentes y la promulgación de otras nuevas, se promoverá un grado mayor de seguridad en el empleo y de participación de los trabajadores en las decisiones que atañen a la vida laboral.

En diversos períodos, hemos asistido a una «guerra» solapada en torno al contenido que debe asignarse a los instrumentos de la política de empleo. La pugna se refiere a si la política debe propender a «llevar los trabajos a los trabajadores» o, por el contrario, «llevar los trabajadores a los trabajos». La mayor parte de los recursos, no obstante, se ha destinado siempre de acuerdo con el «principio» contenido en la primera fórmula. Paralelamente con la mantención de la política hacia el mercado de trabajo hasta aquí esbozada, los gobiernos burgueses (1976-1982) asignaron grandes sumas de dinero a la preservación de empleos en empresas en quiebra (particularmente, durante la crisis internacional que sacudió a la industria de astilleros.)

Durante los últimos años, se han perfeccionado los esquemas de cooperación existentes entre los organismos de la seguridad social y las oficinas del mercado de trabajo, con el objeto de evitar el retiro indiscriminado de gente de la vida laboral y el paso de ésta a una vida pasiva como minusválidos. Para ello, se han expandido los programas activos de rehabilitación física. No obstante la alta tasa de participación de la fuerza de trabajo sueca, estamos interesados en acrecentar adicionalmente la oferta de fuerza de trabajo. Dicho objetivo se justifica aún más, si se toma en cuenta la situación de «recalentamiento» por la que atraviesa actualmente nuestra economía. De cualquier modo, independientemente de la situación coyuntural recién anotada, el afán por aumentar la oferta de fuerza de trabajo continuará siendo en el futuro un elemento importante de la política hacia el mercado de trabajo.

En los últimos años se ha registrado, también, un distanciamiento gradual de la política keynesiana tradicional de fuerte inversión pública en programas de combate al desempleo (proyectos con efectos multiplicadores muy grandes en la economía sueca y que por ello conllevan el riesgo de presiones inflacionarias de consideración), en beneficio de la generación de empleos públicos (menos intensivos en capital) en el sector de servicios. Además, se han realizado esfuerzos especiales para ofrecer ocupación a los jóvenes —en el peor de los casos, empleos temporales o con jornadas de trabajo parcial— mediante el subsidio público de sus salarios.

Los aumentos del desempleo —cuando éstos han tenido lugar— han implicado fundamentalmente una prolongación del período de desocupa-

ción, pero no un gran aumento del número de personas desempleadas. Simultáneamente, el tiempo promedio necesario para llenar una plaza de trabajo vacante ha disminuido, lo que indica un aumento de la eficiencia de los servicios de empleo. Gracias a la instalación de computadores en prácticamente cada oficina de trabajo, se ha logrado establecer contactos muy fluidos entre los individuos que buscan trabajo y los lugares en donde existen plazas libres, y esto a lo largo de todo el país.

Al mismo tiempo, se aprecia la tendencia de los empleadores cuando contactan las oficinas de empleo para informar su disponibilidad de puestos de trabajo— a subrayar como requisitos indispensables de empleo, la experiencia previa, las calificaciones y el nivel de entrenamiento de los trabajadores interesados en llenar esas vacantes. La conclusión es obvia: es necesario destinar aún más esfuerzos al perfeccionamiento y capacitación de los trabajadores, en todas las edades y niveles de calificación.

El movimiento sindical sueco no cree en la reducción de la semana laboral, como receta para combatir el desempleo. No existe razón alguna para considerar que aquellas deficiencias del sistema económico que generan desempleo van a ser menos agudas por el solo hecho de que se reduzca la semana de trabajo de 40 a 35 horas. En lugar de ello, aumenta la convicción respecto de la conveniencia de un mayor grado de flexibilidad en la oferta de trabajo, tanto en lo que se refiere a garantizar a los trabajadores mayor libertad de elección (*flexi-life and flexi-time*), y como forma de promover la mantención del equilibrio en el mercado de trabajo.

Además de la política hacia el mercado de trabajo, ejecutada bajo la dirección de AMS y de la agencia especial encargada de los talleres protegidos para minusválidos (*Samhall*), se han establecido programas regionales de fomento del empleo. Estos se implementan especialmente en aquellas regiones con problemas crónicos de ocupación (particularmente el norte del país), mediante la concesión de subsidios de empleo e inversión. Dichos programas no han alcanzado plenamente aún el nivel de éxito esperado, manteniéndose en el extremo norte una tasa de desempleo que es más del doble de la del resto del país.

Problemas económicos recientes

Restitución de la tasa de crecimiento

Luego de haber exhibido una elevada tasa de crecimiento a lo largo de este siglo, el PIB *per cápita* de Suecia alcanzó durante la década del sesenta uno de los niveles más altos del mundo industrializado. Durante los años setenta y —en alguna medida— los ochenta, el crecimiento de la economía sueca se ha visto rezagado en relación con el promedio de los países

de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), decayendo al menos en un 10% en las estadísticas de ingreso *per cápita*. Obviamente, la lentitud del crecimiento ha influido sobre los salarios reales. Entre 1976 y 1983, los salarios reales por hora de la industria manufacturera declinaron en más de un 10%. A partir de 1983 éstos han vuelto a incrementarse, pero sin recuperar aún el nivel alcanzado en 1976.

La disminución del ritmo de crecimiento del PIB se debió en parte a la acentuada vulnerabilidad de la economía sueca frente a los efectos de la política de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), y a otras transformaciones del mercado mundial. También se han registrado errores en la política económica de corto plazo (debido a pronósticos econométricos equivocados de parte de asesores gubernamentales), lo que redujo innecesariamente la demanda durante la década del setenta. Lo que aconteció posteriormente, ilustra con claridad los mecanismos de funcionamiento de nuestro proceso de formación de salarios. Luego de «la revolución de la OPEP» en 1973, las organizaciones sindicales con visión internacional se manifestaban preocupadas frente a las perspectivas económicas, estableciendo un acuerdo salarial moderado para 1974. En la práctica, la inflación internacional incrementó considerablemente las utilidades en Suecia, y como producto de ello, los empleadores ofrecieron también mayores aumentos de remuneraciones, incurriendo en el denominado «deslizamiento salarial» (aumentos de salarios por encima del convenio). En la siguiente vuelta de negociaciones salariales, los sindicatos intentaron demostrar a sus asociados, que eran capaces de conseguir aumentos de remuneraciones aún mayores. Con el propósito de disminuir la necesidad de aumentos salariales, el gobierno realizó una reducción de los impuestos directos, lo que se combinó además con un incremento del impuesto sobre el costo salarial que pagan los empleadores, como una forma de hacer a estos últimos más reticentes a la concesión de aumentos de remuneraciones. Todo eso no fue suficiente. En un lapso de tres años, entre 1973 y 1976, el nivel de costos salariales de Suecia creció en un 60%. Simultáneamente, Suecia era uno de los pocos países que seguían la recomendación de la OCDE, en el sentido de continuar desarrollando su vida económica de «manera normal», a pesar de la situación creada por la acción de los países de la OPEP. Todo esto produjo un serio deterioro de nuestra capacidad de competitividad internacional y generó un extenso déficit de la balanza de pagos. Una de las lecciones a extraer de dicha experiencia, es que tales desarrollos de la estructura salarial son, en primer lugar, un resultado de factores psicológicos y económicos, los que expresan el estado de ánimo de trabajadores y empleadores en los centros productivos.

Las decisiones centrales, basadas en cálculos económicos no acordes con las fuerzas psicológicas y económicas en acción en el nivel de la base so-

cial, son prontamente corregidas por las presiones ejercidas desde dicho nivel.

Estos eran los elementos detrás de la desaceleración del ritmo de crecimiento de la economía sueca durante la década del setenta. No obstante, no resulta justificado explicar este fenómeno, como por cierto lo hacen algunos analistas, por el «crecimiento desmesurado del Estado de bienestar», con la excepción, quizás, de un volumen considerable de servicios públicos que exhiben niveles de desarrollo productivo acusadamente bajos (en muchos casos nulo), contribuyendo de ese modo a deteriorar el índice general de desarrollo de la productividad. Con frecuencia se ha señalado que la reducción de las diferencias en la estructura de los ingresos, mediante una política combinada de nivelación de salarios y progresividad tributaria, ha destruido todos los incentivos para que las empresas se ajusten estructuralmente en el sentido de maximizar sus potenciales de crecimiento. Luego de realizar una investigación sobre la economía sueca en 1985, los analistas del Instituto Brookings confesaron que ésta había sido inicialmente una de sus hipótesis, pero que estaban sorprendidos de comprobar que en ese terreno la capacidad de la economía sueca era — por lo menos— tan alta como la de Estados Unidos.

Como ya se indicó con anterioridad, las devaluaciones de la corona — adoptadas con el propósito de promover un ritmo de crecimiento más elevado— fueron bastante exitosas. El hecho de que éstas no fueran rápidamente anuladas por una espiral inflacionaria de aumentos salariales — como respuesta a la reducción del nivel de salarios reales, consecuencia natural de una devaluación monetaria— se puede explicar parcialmente por la magnitud relativamente elevada de lo que podríamos denominar como el «salario social», por la atenuación de las competencias salariales en el interior del colectivo laboral, gracias a un alto grado de coordinación de las negociaciones salariales, por la prioridad relativamente alta concedida al objetivo de pleno empleo en relación con el objetivo de altas remuneraciones, y por la comprensión de los dirigentes sindicales acerca de la importancia de la competitividad internacional. No obstante, como se señaló anteriormente, la influencia de los dirigentes sindicales sobre la evolución de los salarios con miras a limitar la inflación es limitada.

La primera medida económica adoptada por la socialdemocracia, luego de la recuperación del gobierno en 1982, fue una drástica devaluación monetaria de 16%. Ello persuadió a las organizaciones sindicales y de jubilados acerca de la inconveniencia de reclamar compensación plena e inmediata por la consiguiente elevación de precios, en beneficio de una actitud de moderación que contribuyera a elevar la capacidad internacional de competencia de la economía sueca y de las utilidades de sus empresas, cuya reducción en los años anteriores había conducido a una disminución muy marcada del nivel de inversión industrial. Altas tasas de rentabilidad de

las inversiones financieras habían vuelto poco atractiva la inversión industrial. La elevación de las tasas de interés se debían tanto a fenómenos de naturaleza internacional, como al alto grado de endeudamiento fiscal de esa época. En dichas circunstancias, el gobierno consideró necesaria la aplicación de una política «menos igualitaria», más favorable al desarrollo de las utilidades del sector privado, para lo que obtuvo cierto grado de comprensión de parte de los líderes sindicales, no obstante que éstos siempre manifestaban su preocupación frente a los efectos de las políticas económica, tributaria y de distribución de la riqueza. La cuota de los ingresos de capital (utilidades y pago de intereses) sobre el valor agregado de la industria había disminuido por debajo del 5% durante 1978 (debido a los infortunios de la economía sueca en el mercado mundial), retornando a un nivel aproximado del 20% en el período 1984-1988, semejante al de mediados de la década del sesenta.

A pesar de los elementos que acabamos de describir, Suecia presenta probablemente la estructura de distribución del ingreso más igualitaria del mundo industrializado. El incremento en el grado de dispersión de sueldos y salarios registrado durante los años ochenta, se debe básicamente a la escasez existente en ciertas categorías de fuerza de trabajo calificado. A ello contribuye también el esfuerzo desplegado por las organizaciones patronales, en el sentido de romper el sistema prevaleciente de negociación salarial centralizada, y de estimular la diferenciación de las remuneraciones de acuerdo con factores como la rentabilidad y otros fenómenos de mercado, ajenos a la política salarial solidaria. Los defensores de esta última señalan que la descentralización de las negociaciones salariales en las diversas ramas de la industria provocaría inflación, mediante la generación de una espiral de aumentos de remuneraciones, lo que en lugar de ayudar, más bien destruiría el proceso de reestructuración industrial.

El grado de dispersión en la estructura de propiedad aparece también bastante limitado, si se lo contempla en una perspectiva internacional, a pesar del reciente cambio de la tendencia general en este aspecto. No obstante, existe un fuerte y creciente grado de concentración del poder en el sector de la empresa privada. El tamaño promedio de las empresas ha seguido aumentando, pero aún más relevante es el alto grado en que las grandes compañías se han ido apropiando de otras empresas. También se ha venido registrado un nivel significativo de fusiones entre empresas suecas y extranjeras. Ello tiende a concentrar el poder económico en manos de un puñado de billonarios, de ejecutivos de grandes consorcios, y de «propietarios institucionales», como por ejemplo, compañías de seguros — poseedoras de una elevada y creciente cuota de acciones del mercado bursátil. Indudablemente, se debe observar con atención las consecuencias que tal desarrollo podría acarrear respecto del margen de maniobra del gobierno, especialmente en un mundo poblado de tantas empresas multina-

cionales (observación que desde luego no atañe tan sólo a Suecia). Al respecto, debemos anotar también el debate creciente —aunque todavía bastante tímido— en relación con las consecuencias que tendría para Suecia la adopción de diversas alternativas de relación con la «nueva» Comunidad Europea a partir de 1992.

Los combates recientes a la inflación

La expansión económica orientada a la exportación que se registra durante los años ochenta, no sólo trajo consigo la restitución de la tasa de crecimiento y la reducción del desempleo, sino también un agravamiento del problema inflacionario. Con anterioridad, el índice de precios de Suecia había básicamente acompañado el nivel internacional cerca de un 10% anual durante la década del setenta. En la actualidad, sin embargo, nuestro índice anual de variación del nivel de precios se ha vuelto un par de puntos más alto que el de nuestros países competidores más importantes.

Por lo mismo, tanto el gobierno como los líderes de las organizaciones sindicales y empresariales, han venido concediendo atención creciente a la necesidad de alcanzar un desarrollo salarial no inflacionario, sin por ello abandonar el objetivo de pleno empleo. Ello ha conducido a la realización de una serie de experimentos en materia de política de remuneraciones, así como de otros esfuerzos tendientes a atenuar los efectos negativos derivados de convenios colectivos por encima de los límites de tolerancia de la economía, además del ya mencionado «deslizamiento de los salarios».

Ya me he referido al experimento de 1974-1975 (disminución de los impuestos sobre los ingresos y aumentos del impuesto sobre el monto salarial pagado por los empleadores), que no consiguió evitar los elevados aumentos de remuneraciones de 1975 y 1976. Algo más exitoso —al menos en el corto plazo— fue el acuerdo alcanzado con las organizaciones sindicales y de jubilados, en el sentido de que éstos se abstendrían de exigir compensación plena e inmediata por las alzas del costo de la vida, que se esperaban sobrevendrían como consecuencia de la devaluación monetaria de 1982, no obstante que de todas maneras, el «deslizamiento salarial» produjo de forma muy rápida un aumento de las remuneraciones casi equivalente al incremento del nivel de precios.

Desde entonces, hemos asistido a la adopción de un conjunto de medidas gubernamentales tendientes a frenar la tendencia inflacionaria de las remuneraciones. Entre éstas, podemos mencionar:

1. Creación de un sistema de «fondos de los asalariados» (en funcionamiento desde 1984), como forma de ofrecer una alternativa a las fuertes elevaciones de salarios en las empresas de alta rentabilidad. Dicho sistema fue propuesto por la Central de Trabajadores y aceptado sin demasiado

entusiasmo por el gobierno socialdemócrata, y luego de haberse modificado —atenuándose— la propuesta original. El sistema aprobado implica la aplicación de un impuesto extraordinario sobre las utilidades relativamente altas de las grandes compañías.

2. Fijación anticipada —durante varios años— de objetivos máximos de inflación, para reducirla, por ejemplo, a 4 o incluso 3%, buscando de esta forma orientar las negociaciones y acuerdos salariales conforme a los objetivos previamente establecidos. Sobre esta materia, el gobierno sostuvo discusiones con las organizaciones sindicales, lo que se vio adicionalmente apoyado en leyes transitorias de congelamiento de precios, limitaciones en el otorgamiento de dividendos a los accionistas, etc.

3. El compromiso de devolución de impuestos por alrededor de 600 coronas por sueldo y salario, en caso de que los aumentos de remuneraciones no superaran el 5% durante 1985. La promesa fue cumplida, pero nuevamente el «deslizamiento salarial» incidió en un incremento final de remuneraciones de un 7%.

4. Definición hacia fines de 1985 —junto a las autoridades del mercado de trabajo de otros países nórdicos (a través del grupo SAMAK)— del concepto de «políticas de remuneraciones negociadas», en la esperanza de que la moderación salarial podría obtenerse a cambio de la implementación de reformas de la política de bienestar social. Este concepto fue ampliamente criticado por dirigentes sindicales, que lo calificaron como una ruptura del principio de negociación colectiva libre de interferencias gubernamentales.

5. Establecimiento de una limitación presupuestaria de un 4%, para el otorgamiento de aumentos de remuneraciones a los empleados públicos en la ronda de negociaciones para el año 1988. En caso de que el aumento de sueldos superase el tope establecido, el gasto público se mantendría dentro de los límites presupuestarios mediante la reducción de personal.

Al parecer, aunque resulte difícil demostrarlo, el conjunto de las medidas antes mencionadas surtieron efecto en algunas áreas y al menos en el corto plazo. No obstante, la constante de aumentos anuales de salarios de alrededor del 7% parece mantenerse, lo que de acuerdo con los pronósticos sería también válido para 1989.

Existen, básicamente, dos tipos de crítica a la metodología del gobierno de lucha contra la inflación. Ambos se basan en la afirmación de que los máximos líderes sindicales, aunque estén conscientes de que el combate a la inflación es un elemento favorable a los intereses de la clase trabajadora, no están en condiciones de garantizar el nivel deseable de moderación salarial, en un contexto económico que empuja a los empleadores (en concomitancia con el interés de dirigentes sindicales a nivel local) a ofrecer remuneraciones muy superiores a las acordadas en los convenios colectivos.

Un tipo de crítica —siguiendo la teoría friedmaniana— postula la necesidad de cierto nivel de desempleo, como condición necesaria para disciplinar a los trabajadores y a sus organizaciones. En el ya mencionado Informe Brooking, «La economía sueca», se propone una versión más sutil de dicho postulado. Allí el autor sugiere, que bastaría con un 3% de desempleo para mantener el ritmo de incrementos salariales de Suecia a la par con la tasa internacional. En su defecto, y de acuerdo con mismo informe, se podrían realizar devaluaciones anuales de la corona de aproximadamente un 1%. El ministro de Finanzas de Suecia calificó ambas proposiciones de «inadmisibles». (Es muy posible que también existan economistas suecos que aboguen por una proposición más sofisticada que la expresada en el Informe Brooking, pero en la práctica resulta políticamente muy difícil argumentar en favor de un aumento de la tasa de desempleo).

El otro tipo de crítica, básicamente sustentado por economistas con afiliación actual o anterior a las organizaciones sindicales, postula la necesidad de una aplicación más abierta del principio —ya aprobado en el Congreso de la Central de Trabajadores de Suecia en 1951— según el cual es conveniente la ejecución de una política general restrictiva, haciendo uso de los instrumentos fiscales y monetarios, y combinando ello con una política sistemática hacia el mercado de trabajo, tendiente a la generación de pleno empleo, a pesar de que todo esto pudiera generar un clima más riguroso para la empresa privada y sus propietarios.

De acuerdo con una proposición gubernamental sometida a la consideración del Parlamento en 1988, se estarían por adoptar algunos pasos moderados en el sentido de reforzar la política hacia el mercado de trabajo. Los siguientes párrafos extraídos del comunicado de prensa emitido al respecto, demuestran no obstante también, que se sigue creyendo en el efecto atenuante que ejerce la política de reducciones tributarias sobre las demandas de aumento salarial: «...el gobierno propone hoy día un conjunto de medidas selectivas —de carácter estructural y referidas al sector de la oferta— destinadas a frenar el elevado ritmo de incrementos que exhibe actualmente la estructura de precios y de costos. El gobierno propone además, una disminución del impuesto al ingreso de las familias, a partir del 1° de enero de 1989. Se espera que ello contribuya a una reducción de las alzas de remuneraciones durante el próximo año».

«El gobierno advierte de la posibilidad de efectuar un endurecimiento de la política económica en 1989, en caso de que los aumentos de salarios continúen creciendo inadecuadamente, a pesar de la reducción tributaria».

«Como parte de la política hacia el mercado de trabajo y con el objeto de aumentar la oferta y movilidad de la fuerza de trabajo, se proponen diversas medidas. Aumento de los recursos destinados a la capacitación de fuerza de trabajo en oficios en donde actualmente hay escasez, como

también para facilitar la movilidad geográfica de ésta. Se proponen medidas orientadas a facilitar la ocupación de refugiados políticos y otros inmigrantes».

«La desgravación del 3% del impuesto sobre los ingresos (a contar del 1º de enero de 1989) de la mayoría de los asalariados, tendrá efectos positivos tanto sobre la oferta de trabajo como en el ahorro. Simultáneamente, se están aplicando medidas que limiten las tasas de impuesto marginal demasiado altas que afectan a sectores de jubilados. Se propone también la creación de una prima de incentivo, para las personas y empresas que cancelen puntualmente sus impuestos».

«Se han adoptado medidas tendientes a limitar adicionalmente la actividad en el sector de la construcción, a fin de aliviar la situación de «sobrecalentamiento» por la que atraviesa dicho sector, y en beneficio de un incremento de la construcción de viviendas».

«Finalmente, el gobierno anuncia la realización de un examen minucioso del estado de la competencia en el conjunto de la economía. A ese objeto, una comisión investigadora revisará y analizará la reglamentación existente al respecto, proponiendo medidas que fortalezcan la competencia, con el propósito último de contribuir a un descenso de los precios».

El comunicado de prensa anunciaba también planes de revisión como el de protección aduanera, el que había resultado en un elevado nivel de los precios de alimentos y productos textiles. La reglamentación agrícola había incrementado indebidamente los ingresos de los grandes agricultores y provocado un nivel de sobreproducción agrícola, forzando el *dumping* del excedente en los mercados internacionales, al mismo tiempo que los costos alimenticios en Suecia crecían a un ritmo superior al del índice general de precios. La protección en materia textil ha afectado principalmente a las familias suecas con niños y a los trabajadores de los países subdesarrollados. En la medida en que la población ocupada en la agricultura y el sector textil necesite la ayuda del resto de la población, el gobierno parece inclinado a desarrollar un esquema de apoyo más directo a los ingresos de estos sectores. Se estima, no obstante, que la reforma de la política en ambas áreas se desarrollará de manera gradual, para estar plenamente implementada luego de un período de varios años. Tales modificaciones de la política de protección agrícola y textil, han sido largamente reclamadas por críticos pertenecientes a los *lobbies* respectivos.

Durante el invierno y la primavera de 1989, el nivel general de la demanda en la economía sueca creció adicionalmente, alcanzando un nivel tal que llevó al ministro de Finanzas a considerar necesaria la adopción de medidas generales de «enfriamiento» de la economía. Esta padecía, desde hacía cerca de dos años, escasez de diversos tipos de fuerza de trabajo —especialmente de técnicos y trabajadores calificados— en el sector manufacturero y de la construcción; en el sector de servicios públicos había

surgido una marcada carencia de personal de hospitales, para la asistencia domiciliar a los ancianos y para la atención de jardines infantiles, etc. Todo ello había conducido a una elevación progresiva del nivel de remuneraciones en aquellos sectores que cuentan con sistemas de salarios flexibles (por ejemplo, en el sector de la construcción); y a una tendencia general a la reivindicación de mayores salarios y de sueldos extraordinarios, tanto entre los empleados de los sectores con déficit de personal, como entre aquellos que consideraban que sus ingresos estaban rezagados en relación con los sectores de mayores remuneraciones. Durante un par de años, los empleadores habían visto en esta situación la posibilidad de debilitar la tradición de negociaciones centralizadas, intentando pasar a un modelo de remuneraciones acorde con la situación específica del mercado en las diversas ramas de la economía, produciendo con ello un aumento de la diferenciación salarial. Sin embargo, la espiral de aumentos salariales había llevado nuevamente al sector patronal a adoptar una actitud más abierta hacia las negociaciones centralizadas, las que, como era tradición, se veían complementadas en la fase de implementación del acuerdo central, por negociaciones y acuerdos de carácter sectorial y local. Con todo, la situación que se presentó en 1989 echó por la borda las esperanzas del gobierno respecto de un desarrollo no inflacionario durante ese año y el siguiente.

La conclusión extraída en el mes de abril de 1989, fue la necesidad de aplicar una política restrictiva. A dicho efecto se envió al Parlamento un proyecto para aumentar el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto sobre el costo salarial que pagan los empleadores, y algunos otros *items* menores. La aprobación de dicho proyecto representaba una reducción general del poder de compra de poco más de un 2%, el que sería compensado, no obstante, por aumentos de las asignaciones infantiles, diversas contribuciones a estudiantes y jubilados, además de una reducción en 3% de los impuestos directos en 1990, con lo que el efecto restrictivo neto del paquete de medidas iba a ser más bien reducido.

La proposición gubernamental despertó tal oposición política, que el proyecto hubo que rehacerlo a través de diversos compromisos en parte con el Partido del Centro (antiguo Partido Agrario) y en parte con los comunistas, quedando en líneas gruesas como sigue: ahorro obligatorio de un 3% sobre los impuestos corrientes (que será devuelto después de un par de años); un impuesto adicional de 1.5% sobre el monto salarial pagado por los empleadores y que se ha denominado «cuota por el ambiente de trabajo»; aumentos de impuestos sobre la energía y las inversiones en las grandes ciudades (especialmente afectadas por el «recalentamiento» de la economía); todo lo anterior se compensa relativamente con un aumento del gasto social en beneficio de las familias con niños.

Como ejemplo de política restrictiva, el proyecto finalmente aprobado resulta bastante limitado. Como la mayoría de las primeras acciones que

suelen implementarse frente a situaciones de «recalentamiento» económico en periodos de alta coyuntura, este paquete llegó relativamente tarde. Los salarios de los grupos más importantes para los años 1989 y 1990, se habían determinado ya mediante un acuerdo central bienal. Si se incluye el «deslizamiento salarial», las remuneraciones crecerán aproximadamente en un 8% por año, con lo que Suecia una vez más superará la tasa de sus competidores en el mercado internacional (a pesar de que en esos países también empiezan a asomar tendencias inflacionarias). En tales circunstancias, lo único que va quedando por hacer en materia antiinflacionaria es acentuar las restricciones administrativas a la construcción de edificios no residenciales en las grandes ciudades, y el realizar esfuerzos a través de las oficinas de empleo para movilizar fuerza de trabajo inmigrante y de otros grupos menores, con el objeto de paliar la «inflacionaria» escasez de fuerza de trabajo.

El problema tributario

Entre los años 1976 y 1982, bajo el gobierno de diversas coaliciones burguesas, se registraron déficit presupuestarios de bastante consideración, alcanzándose para el conjunto del sector público niveles de hasta un 8% del PIB. Dichos gobiernos se vieron enfrentados al incremento casi automático del gasto público, como consecuencia de los subsidios otorgados a empresas en quiebra o deficitarias (en algunos casos se trató directamente de los costos derivados de la estatización de dichas compañías), además de otras medidas de lucha contra el desempleo, todo aquello apenas compensado por ciertas reducciones de algunos beneficios sociales. Después de haber desarrollado durante muchos años una campaña propagandística en contra del nivel de la carga tributaria, difícilmente podían los partidos burgueses —ahora en el gobierno— incrementar los impuestos en la magnitud necesaria para compensar el aumento del gasto y mantener el equilibrio en el presupuesto. Luego que los socialdemócratas recuperaron el gobierno en 1982, el déficit fiscal se fue reduciendo gradualmente, lo que, no obstante, se logró al precio de una elevación de los impuestos.

Durante las décadas del setenta y el ochenta, diversas encuestas de opinión pública han indicado el desarrollo de una actitud crecientemente negativa frente al alto nivel de la carga tributaria y al igualmente elevado volumen del sector público. Sin embargo, cuando los mismos sondeos han dejado el terreno de la generalidad para pasar a inquirir de manera precisa acerca de actividades y programas públicos específicos, entonces, la opinión recogida ha sido de carácter positivo. (La derrota electoral de los socialdemócratas en 1976 se debió básicamente a otros factores, tales como una percepción tardía del temor de sectores de la población frente al riesgo de accidentes en las plantas de energía nuclear, y a un manejo tácti-

co poco adecuado por parte del Partido Socialdemócrata y de los líderes obreros, respecto de las demandas casi «revolucionarias» de una toma de posesión general del capital privado, mediante el establecimiento de los «fondos de los asalariados» bajo el control de los sindicatos. El retorno de los sociademócratas al gobierno en 1982, se debió fundamentalmente al incremento del desempleo registrado en los dos años anteriores, así como a la reducción de los salarios reales y de otros beneficios sociales).

Sin perjuicio de considerar los elementos recién anotados, no cabe duda alguna de que el elevado nivel de los impuestos se ha convertido en un serio problema para Suecia, tanto en el plano económico, como en el político, social y moral. A pesar de la reticencia existente especialmente en la Central de Trabajadores —respecto de reformas tributarias que al menos aparecen beneficiando en mayor medida a sectores de altos ingresos, el ministro de Finanzas ha logrado persuadir a sus compañeros de partido acerca de la necesidad de tal reforma. No obstante, el nivel máximo de impuesto marginal es todavía de 75% (para los niveles de ingreso que representan el doble de un salario industrial promedio). Para el asalariado medio, que paga cerca de un 35% en impuestos directos, la tasa de impuesto marginal correspondiente es de aproximadamente el 50%.

Con el objeto de ilustrar las ideas generales de la reforma tributaria pronta a aprobarse, parece pertinente ofrecer algunos párrafos de un comunicado entregado a la prensa por la directiva del Partido Socialdemócrata, el 22 de noviembre de 1988, y en el que se presentan las líneas orientadoras del proceso de reforma al sistema tributario. (Entre paréntesis algunas notas explicatorias del autor). «El sistema tributario de Suecia se vuelve progresivamente menos eficiente. La búsqueda intensa de posibilidades de deducción de impuestos y el uso de técnicas avanzadas de evasión tributaria, se ha transformado en una actividad creciente, proceso que amenaza rápidamente la credibilidad y confianza pública en el sistema. El comportamiento de los agentes económicos, en lugar de guiarse por consideraciones de productividad y beneficio de la sociedad, se ve progresivamente gobernado por el afán de aprovechar los vacíos del sistema impositivo. Todo esto conduce al surgimiento de grandes injusticias y desigualdades económicas, a una declinación de la eficiencia económica, a la evasión de considerables sumas de tributos correspondientes tanto al gobierno central como a los municipios y, finalmente, al deterioro de la moral pública».

«Deseamos el restablecimiento de un sistema tributario que contribuya a un grado de mayor equidad en los niveles de vida. Este deberá fomentar también, el interés por la educación, el espíritu empresarial y el ahorro. Del mismo modo deberán desestimularse las actividades de evasión tributaria».

«El proceso de reforma tributaria en curso deberá guiarse por las siguientes líneas orientadoras:

«Los ingresos y beneficios del capital pagarán impuestos de manera igualmente rigurosa como los ingresos de trabajo. Se procederá a la remoción de los elementos de exención tributaria que actualmente benefician al capital». (Uno de los mecanismos que ha permitido a los sectores de altos ingresos la exención tributaria, ha sido la posibilidad de —a través de diversas formas de manipulación— presentar ingresos normales bajo la apariencia de ganancias de capital, afectas a tasas de tributación muy inferiores o simplemente exentas).

«La tributación del capital se hará uniforme y neutral, con el fin de eliminar al máximo las posibilidades de evasión. El derecho a la deducción de impuestos será restringido, especialmente en lo que se refiere a los descuentos por pérdidas, distintos de los relativos a la propiedad de la vivienda. Se adoptarán medidas tendientes a impedir la manipulación de las pérdidas de capital como instrumento de planificación tributaria indebida». (Esto se refiere por ejemplo, a la evasión tributaria más o menos legal, que actualmente se hace posible como producto de la existencia de diversos resquicios legales; hasta ahora, han habido tipos de tributación muy distintos para diversos *items* de ingresos de capital, lo que ha abierto muchos espacios al desarrollo de maniobras manipulativas).

«Desde el punto de vista tributario y de su financiamiento, las diversas modalidades de propiedad de viviendas serán tratadas equitativamente».

«Las remuneraciones laborales, cualquiera sea la forma que estas asuman, (los beneficios no pecuniarios, y a menudo afectos a tasas impositivas inferiores cuando no directamente exentos de tributación, se han convertido en una práctica muy extendida) serán imponibles de igual forma que los salarios monetarios».

«La reglamentación impositiva será simplificada, con el propósito de hacerla más comprensible y fácil de aplicar, y a la vez desestimular la planificación tributaria indebida».

«La reforma tributaria será financiada de manera equitativa y responsable, a fin de no arriesgar el equilibrio de la economía del país».

«La directiva del Partido es también de la opinión que el tema de la tributación real del capital debe ser incluido dentro de los estudios actualmente en curso».

«Nuestro objetivo es que la reforma del sistema de impuestos entre en vigor a partir del año tributario de 1991».

Hasta aquí el comunicado de prensa de noviembre de 1988.

En el verano de 1989, la comisión encargada del estudio del proyecto de reforma tributaria ha entregado una publicación detallada de sus proposiciones. Ellas corresponden, en lo fundamental, a las orientaciones ya anunciadas en el comunicado. Dichas proposiciones se encuentran actual-

mente remitidas para su escrutinio —de acuerdo con el procedimiento habitual en estos casos— a una gran cantidad de organizaciones y autoridades. El gobierno ha anunciado la presentación del proyecto de ley correspondiente, para la primavera de 1990.

No tiene mayor sentido entregar aquí una presentación detallada del contenido —a menudo bastante complicado— de los borradores del anteproyecto. Por lo demás, éstos sufrirán una serie de modificaciones luego que se conozcan los comentarios de las organizaciones y autoridades escrutadoras. Anotaremos solamente, que la tasa de impuesto marginal será reducida desde un promedio de 60-75% a un 50% para los segmentos de la población con ingresos altos (el 10% superior de los contribuyentes) y que la mayor parte de la población quedará pagando únicamente el impuesto comunal, el que con leves variaciones a lo largo y ancho del país, oscila alrededor del 30%. Los ingresos del gobierno central declinarán en 60.000 millones de coronas. Esta reducción de los impuestos directos sobre los individuos será compensada mediante los siguientes tributos: se harán plenamente imposables todo tipo de beneficios no monetarios equiparables al salario (13.000 millones de coronas); se aumentará el impuesto sobre los ingresos de capital (23.000 millones de coronas); se extenderá la base de aplicación del IVA a productos y servicios hasta ahora exentos (21.000 millones de coronas).

Existe también la esperanza de que la nueva estructura tributaria redundará en un aumento del ingreso público, producto del incremento —que se supone tendrá lugar— en los ingresos personales, especialmente en el caso de aquellos que bajo el actual sistema impositivo —con tasas de impuesto marginal elevadas— han considerado inútil esforzarse por elevar sus ingresos imposables, o han estado muy propensos a la evasión de impuestos.

En qué medida el actual gobierno socialdemócrata —que carece de mayoría propia— logrará la aprobación parlamentaria de su proyecto de reforma, es todavía incierto. Existe la esperanza de poder alcanzar compromisos con algunos de los partidos opositores que, con anterioridad, se han manifestado proclives a ideas similares. Las críticas al proyecto de reforma tributaria han provenido no sólo de los partidos de oposición, sino también de dos importantes organizaciones (con cuyo apoyo los socialdemócratas tradicionalmente han contado), la Central de Trabajadores y la Organización Nacional de Pensionados (PRO). Ambas organizaciones se oponen a lo que, correcta o incorrectamente, consideran como elementos «antiigualitarios» que hieren los intereses de sus miembros. El gobierno ha manifestado su voluntad de realizar modificaciones a las propuestas de la comisión de reforma tributaria, como una forma de atender a dichas críticas.

Legislación en materia de relaciones industriales

No es ésta la oportunidad de ofrecer una presentación pormenorizada de los actuales desarrollos en materia de relaciones industriales y promoción de la democracia industrial. Aquí solamente nos limitaremos a entregar un listado de los elementos más relevantes de la legislación en esta área, en su mayor parte adoptada en la década del setenta a petición de la Central de Trabajadores.

1. Ley de coparticipación de los trabajadores en las decisiones de las empresas, además de los acuerdos consiguientes para la implementación de dicha ley, especialmente lo que se refiere al «Acuerdo de Desarrollo» entre la Asociación Patronal de Suecia (SAF), la Central de Trabajadores y la Asociación de Trabajadores Privados (PTK), relativas a la cooperación para el desarrollo de tecnología y organización de la producción, calidad de la vida laboral, etc.

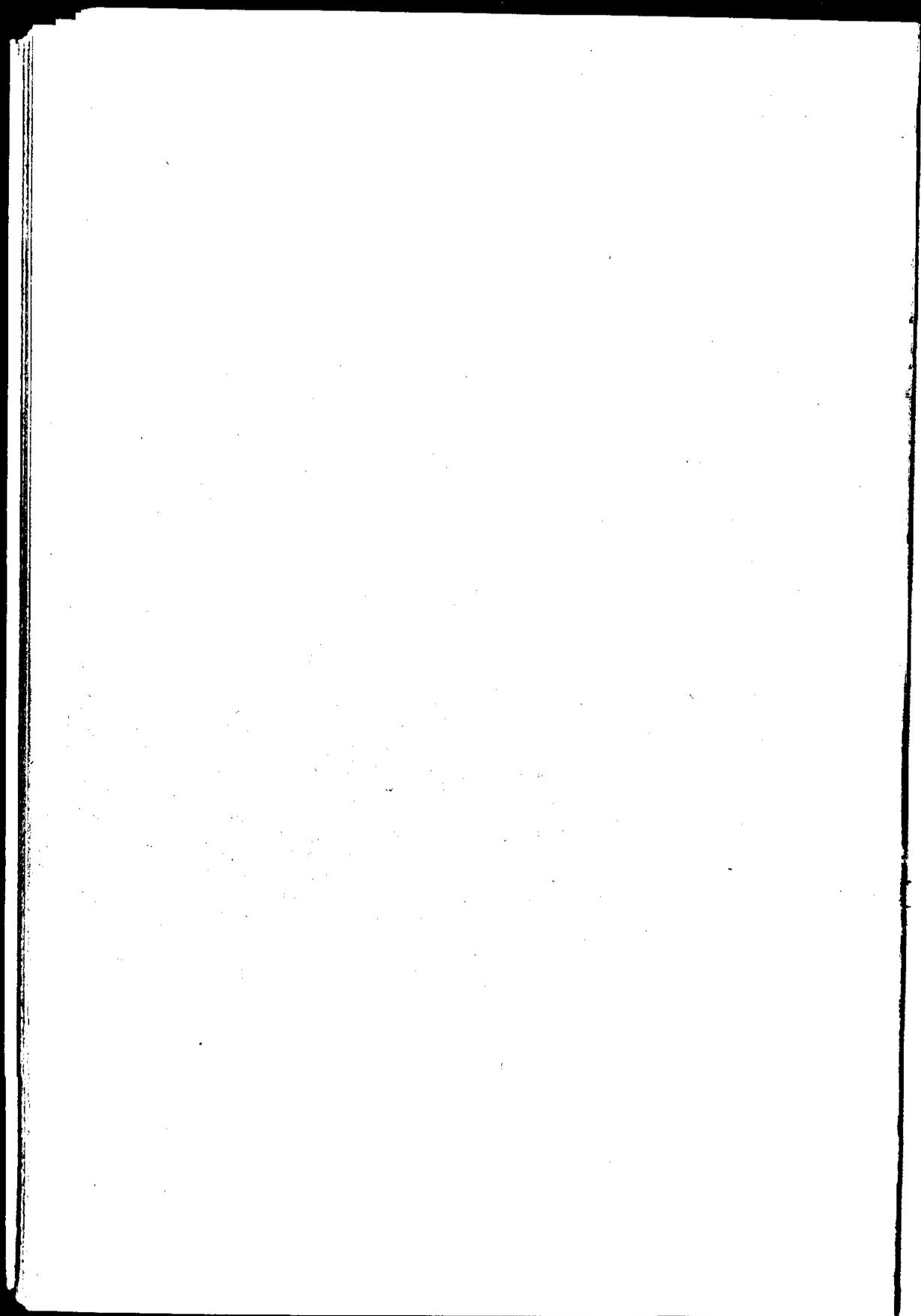
2. Ley de promoción del empleo, que ha tenido una aplicación bastante tímida de parte de la dirección y administración del mercado de trabajo (de probable significación «moral» para la ocupación de grupos con dificultades).

3. Ley de igualdad de ambos sexos. Para ello se ha creado la institución del «Delegado para la igualdad de los sexos», aunque no se trata de una «acción afirmativa» al estilo norteamericano. Posibilidades de procesamiento legal en casos de discriminación por sexo en las empresas y la administración pública.

4. Ley sobre el ambiente de trabajo y derecho a veto por parte de los representantes del colectivo laboral, en contra del uso de materiales y métodos de producción que se consideren peligrosos.

5. Leyes que garantizan el derecho de los dirigentes sindicales locales a participar en los directorios de las empresas.

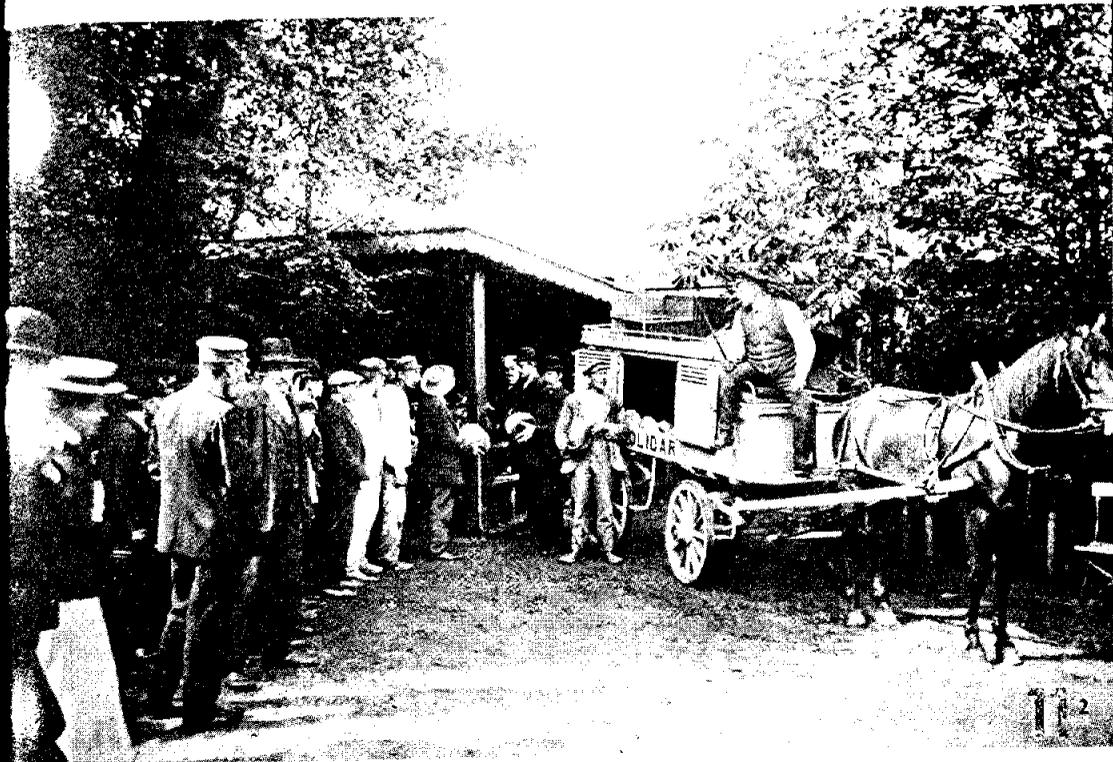
6. Creación, en 1985, de «fondos de renovación». Esto significa que las empresas, cuyas utilidades sobrepasen un cierto nivel, estarán obligadas a depositar el 10% de dichos beneficios en cuentas especiales. Dichos fondos podrán solamente ser usados en inversiones, de preferencia en el desarrollo del capital humano, por ejemplo, en capacitación y perfeccionamiento de personal, y sólo una vez que se haya acordado en negociación con el sindicato local respectivo, al que se provee además con derecho a veto, reforzando de esta forma su poder de negociación.





**DEMOCRACIA
DESARROLLO
Y EQUIDAD**
Imágenes





1. August Malm (1849-1922) pionero, agitador y organizador socialista sueco. La fotografía data, probablemente, de 1920. 2. La gran huelga de 1909. Trabajadores reciben pan de una cooperativa panificadora que solidariza con los huelguistas (Malmö, sur de Suecia). 3. Gran huelga de 1909. Militares en las calles para proteger a los rompe-huelgas. Obsérvese que los huelguistas visten sus mejores ropas. Estocolmo.





4. Hjalmar Branting (1860-1925), líder socialdemócrata, primer ministro durante cortos periodos a comienzos de los años veinte. Ocupó, además, el Ministerio de Relaciones Exteriores. 5. 1917. La policía ataca y disuelve una manifestación popular en Estocolmo. Al centro se observa a Hjalmar Branting. 6. Per Albin Hansson (1885-1946). Primer ministro (1932-1946). En la fotografía, hace uso de la palabra en una manifestación en 1918.

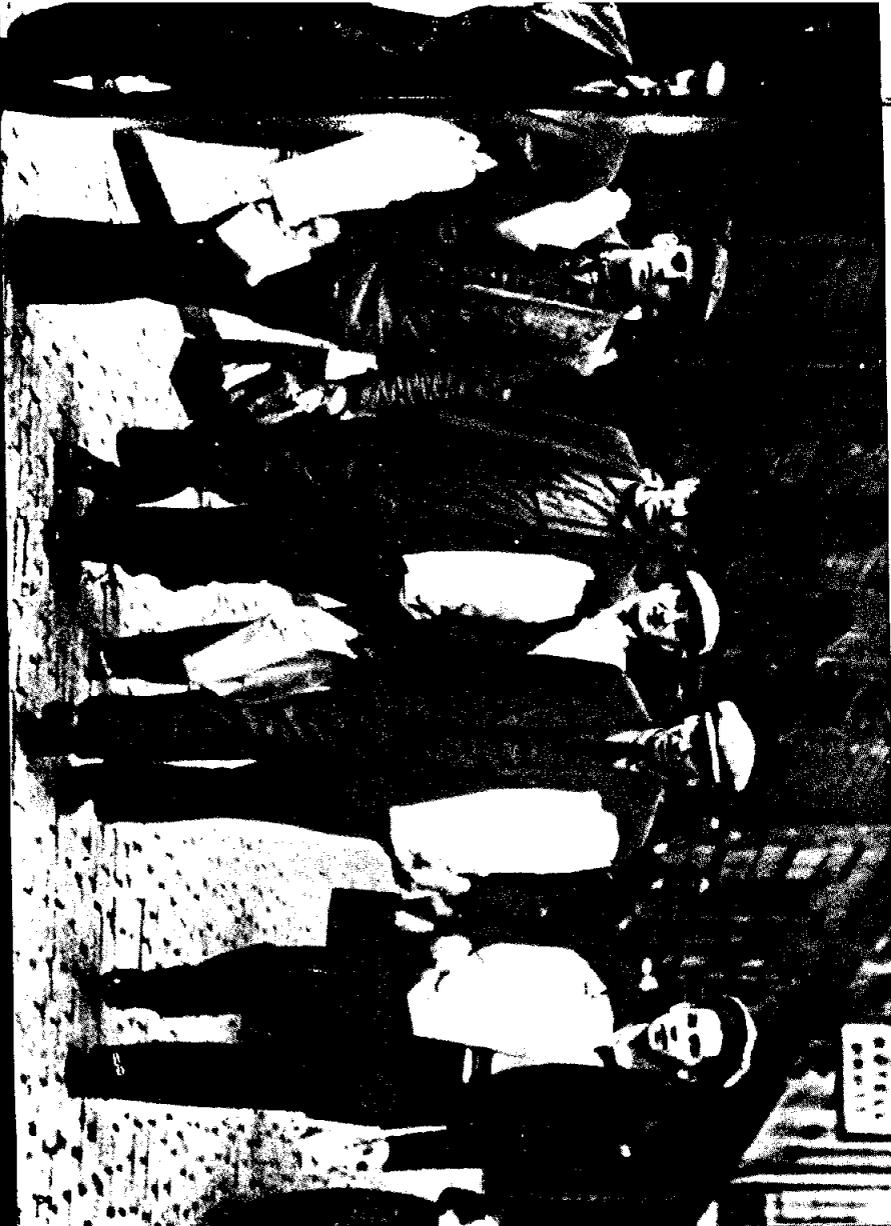


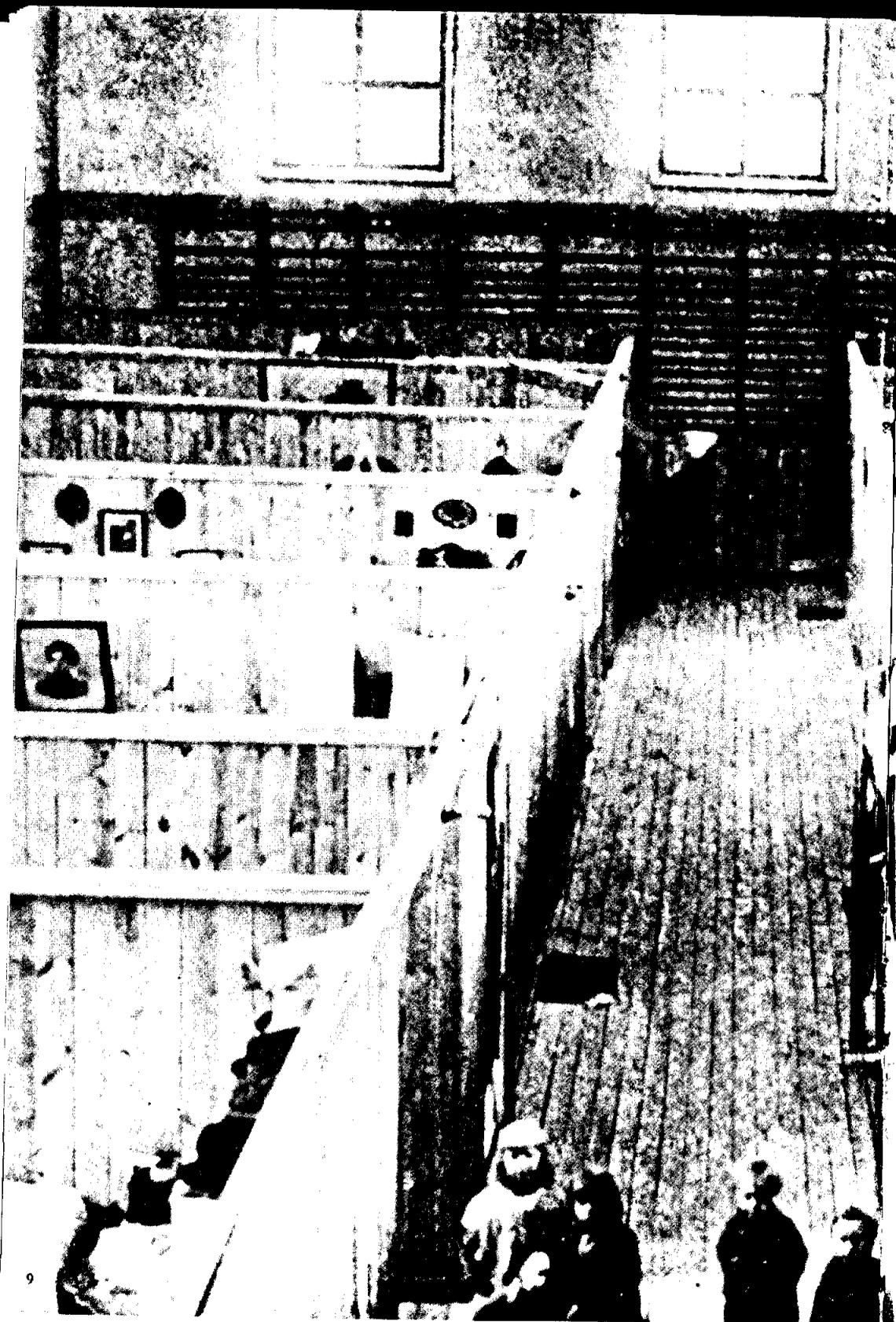
enzos de
elve una
35-1946).



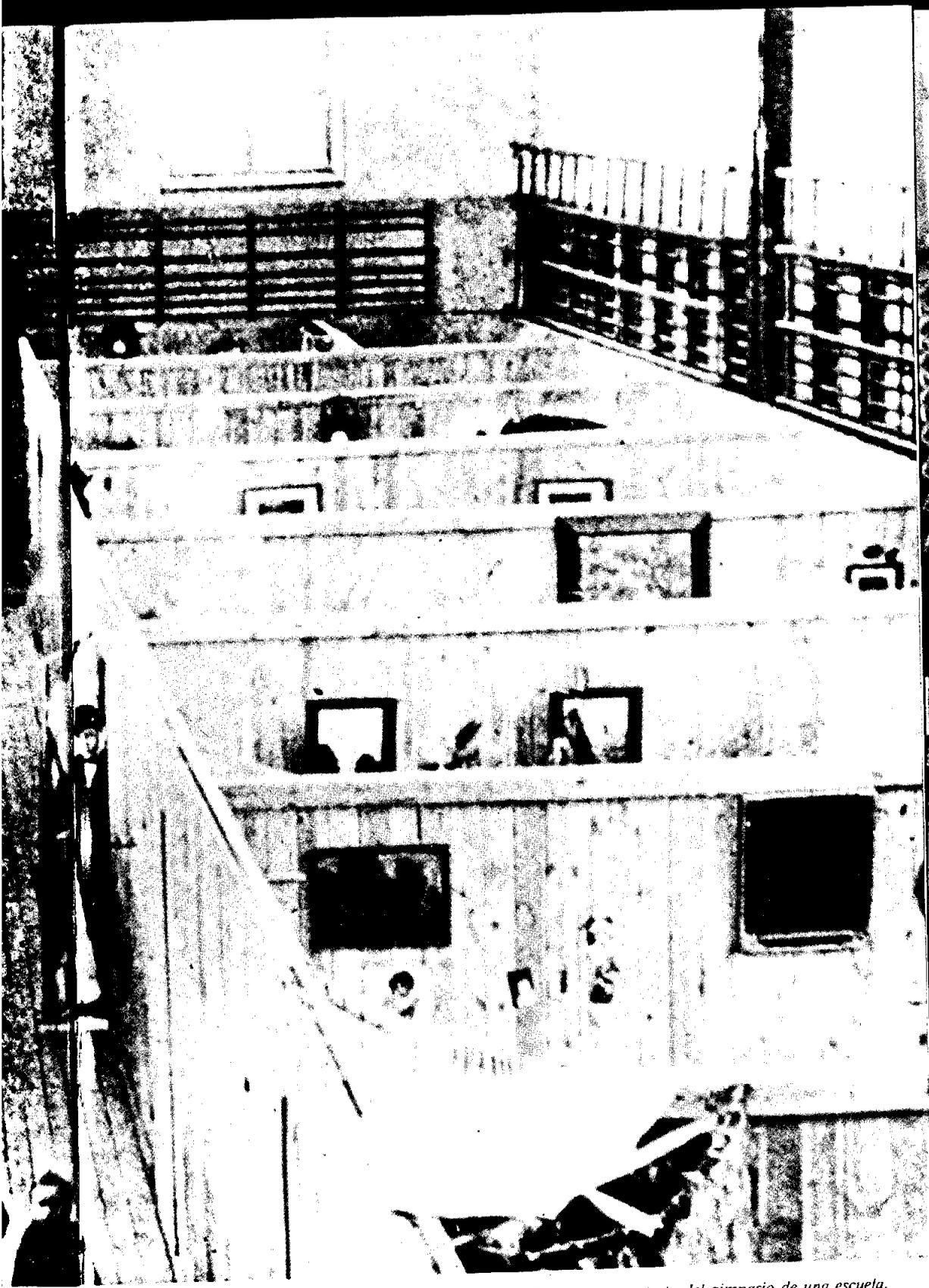


7 y 8. A comienzos de los años treinta hay más del 30% de desempleados. Se establece un programa especial de ayuda. Desempleados que hacen cola para recibir subsidios en la foto superior y, en la inferior, un grupo de desempleados que ha recibido alimentos. Esto es en 1938.





9. La falta de viviendas crea una aguda situación hacia 1925-1926. Las familias sin hogares son ubicadas

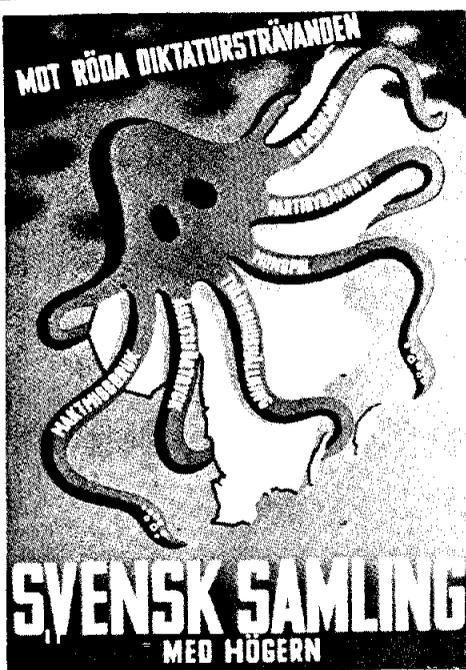


ubicadas en improvisados cuartos levantados en lugares públicos. En la escena se trata del gimnasio de una escuela.

TÄNK
PÅ BARNEN



Rösta med
DE BORGERLIGA

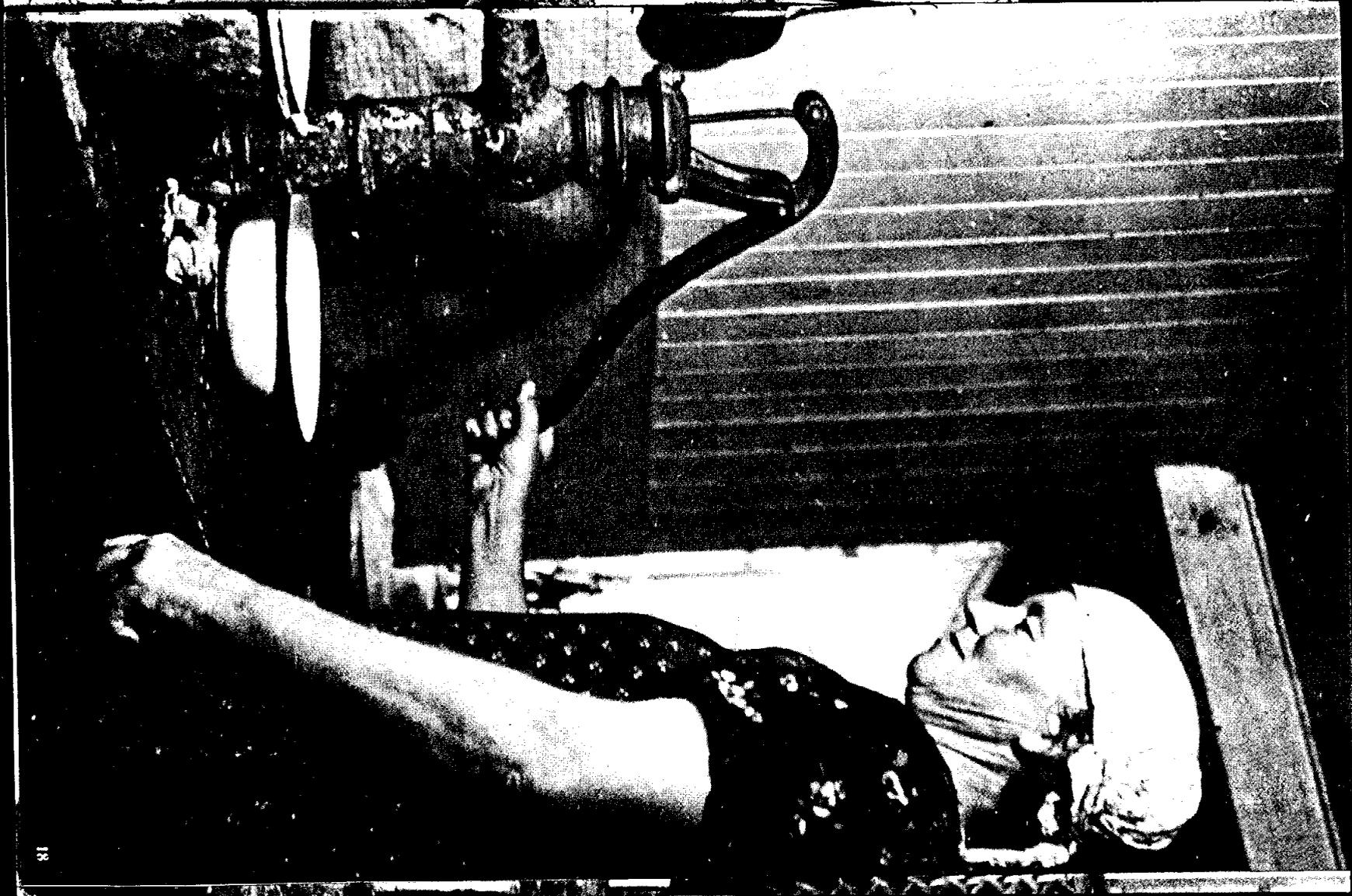


10. Las campañas «del terror» han sido (y son) un fenómeno universal. La derecha política intenta asustar a los electores. Esta serie de afiches corresponden a propaganda política de los años treinta. El afiche superior tiene un texto: «Piensa en los niños. Vota por los burgueses». 11. El texto del afiche señala: «Contra los esfuerzos dictatoriales de los rojos». Los tentáculos dicen: «Lucha de clases, Burocracia del partido. Monopolios. Planeamiento forzado. Represión a la libre expresión. Abusos de poder. Entonces gobernaba el socialdemócrata Per Albin Hansson, 1936. 12. El afiche, del mismo período, señala: «Avena o arsénico». El caballo es el sector privado. El saco de avena dice: «La política para el sector privado de la Derecha». El frasco tiene por texto: «La política de ayuda en la crisis de los socialistas». La conclusión es: «Vote por la Derecha». 13. El afiche corresponde a la propaganda de la socialdemocracia, dice: «Trabajo para todos, en vez de ayuda de emergencia. Vota por el Partido Obrero Socialdemócrata». El año es 1936. 14. Este afiche es ya clásico y se refiere a uno de los temas más controvertidos en la década de los cincuenta, la cuestión de la creación de un sistema nacional de pensiones. La oposición lo rechazaba fuertemente. El sistema de pensiones, además de cumplir su función propia, permitió contribuir al financiamiento del desarrollo del país.



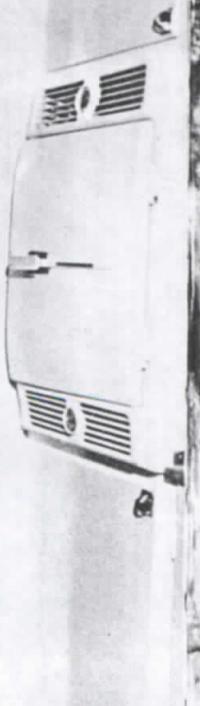
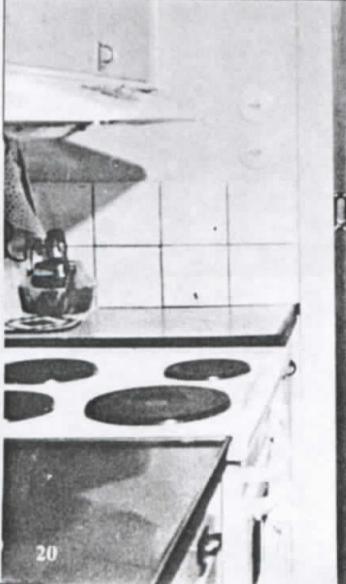
15, 16, 17 y 18. Escenas de las condiciones de vida de los trabajadores en la década de los cuarenta.





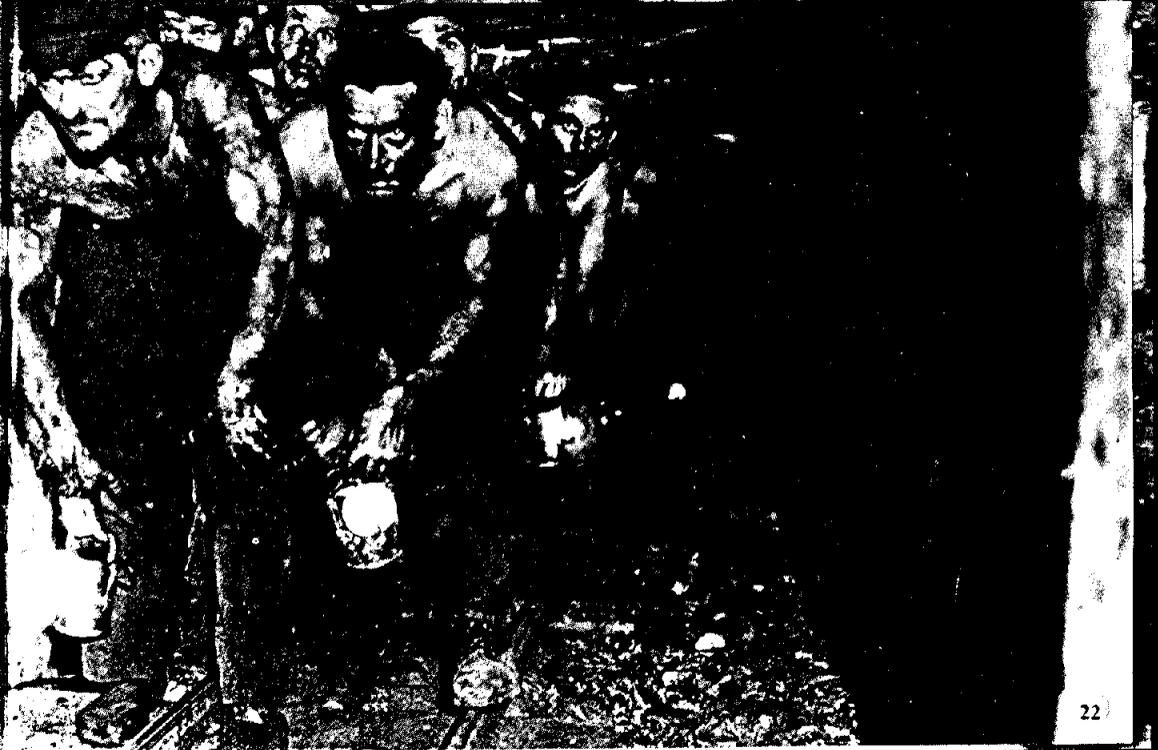


19. A comienzos de los años cincuenta aún se usaba gas en el alumbrado público en algunas ciudades suecas. 20. Hacia comienzos de los sesenta, los trabajadores empezaron a ver un cambio sustancial en sus condiciones de vida. Ya pueden disponer de refrigerador y cocina eléctrica. 21 y 22. Condiciones de trabajo en las minas. 1945.





21



22

k

En los años
se sabía gas
carbónico en
las minas. 20.
En los se-
ñores empe-
zaron a cam-
biar las con-
diciones de
trabajo. Se
comenzó a
disponer de
la electricidad
en las minas.



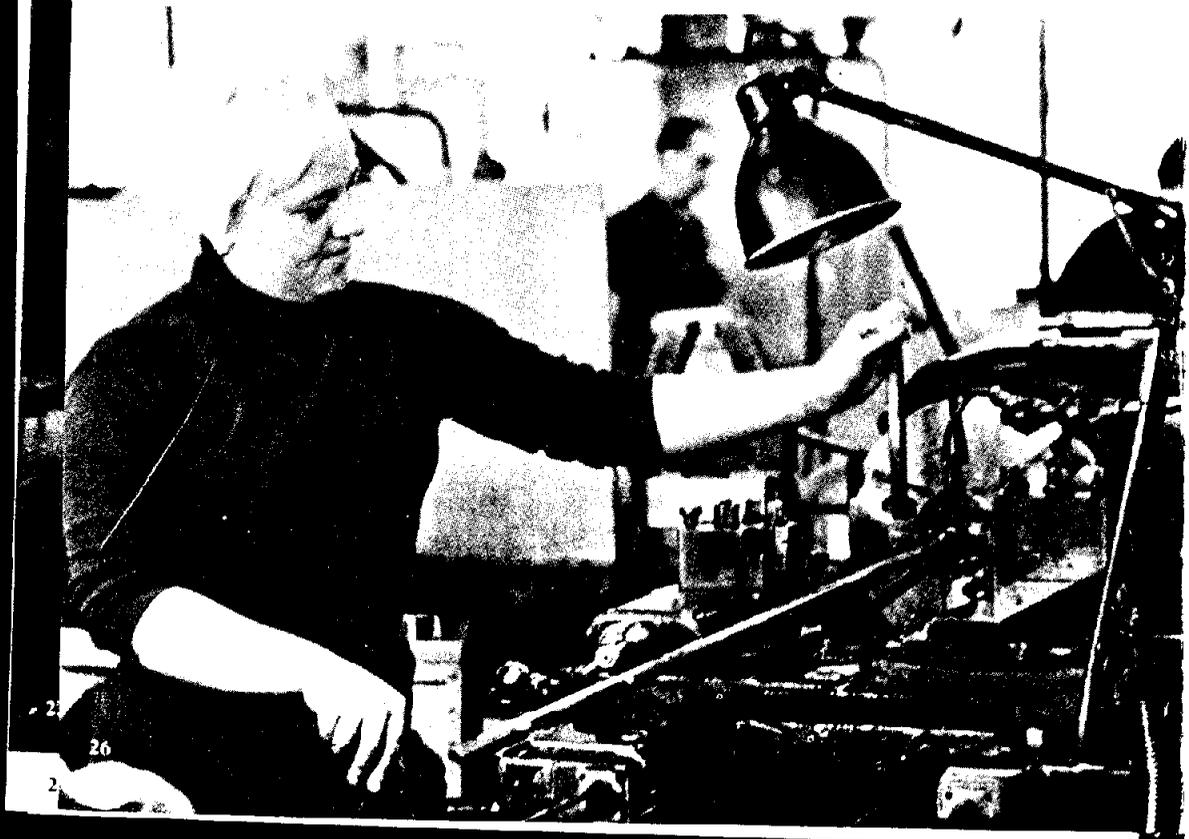
23

23. *Condiciones de trabajo en algunas industrias. 1945.*



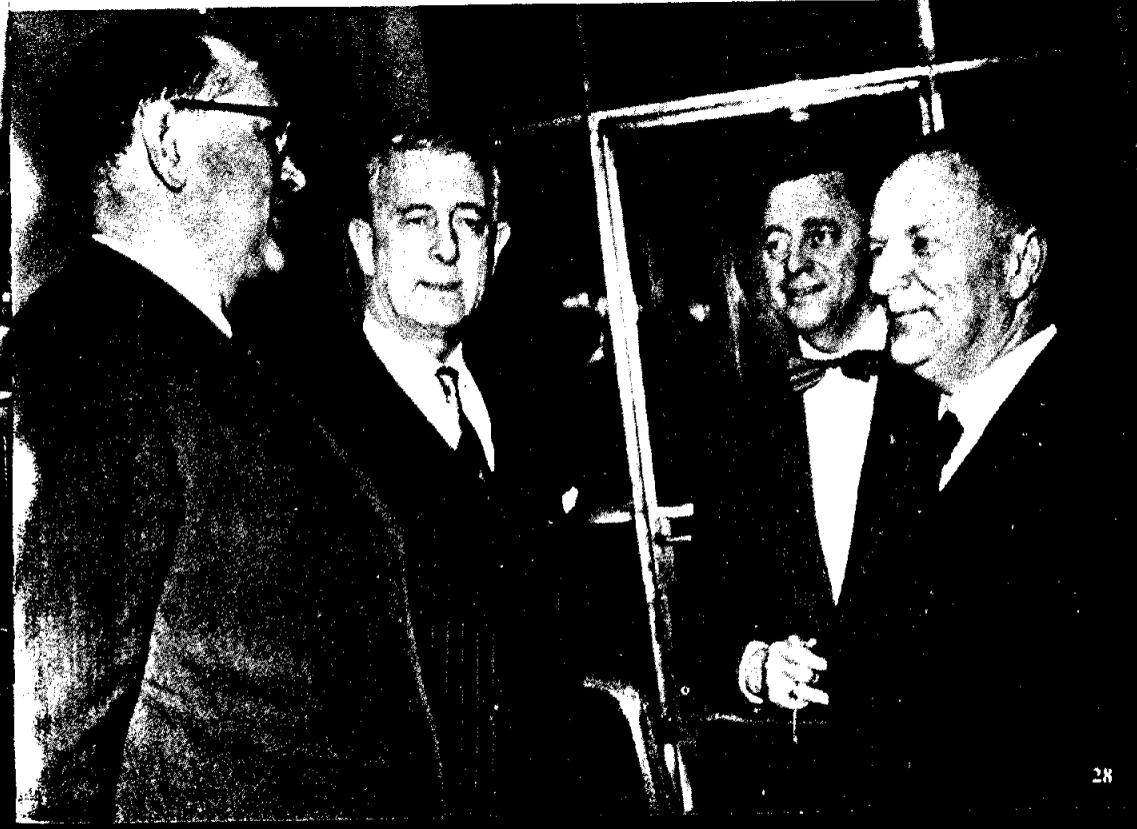


24, 25 y 26. Tres escenas del trabajo femenino: en el hogar, en el agro y en la industria. Escenas de los años cincuenta.





27 y 28. Dos escenas de la concertación social y de la política. En la escena superior, Tage Erlander (de pie) conversa con dirigentes empresariales y sindicales. 1957. En la inferior, Tage Erlander departe con tres líderes políticos: Bertil Ohlin (presidente Partido Liberal), Jorl Hiarmerson (presidente Partido de Derecha — hoy Moderado) y Gunnar Hedlund (presidene del Partido del Centro) 1958.



uenta.



29 y 30. Las fotografías muestran a los dos primeros ministros de los gobiernos de los partidos no socialistas, quienes ganaron las elecciones parlamentarias en 1976 y 1979. En la superior, Torbjörn Fallén, del Partido del Centro, que dirigió el gobierno en coalición con los liberales y los moderados, entre septiembre de 1976 y octubre de 1978, y septiembre de 1979 y 1982. En octubre de 1978 -a raíz de desacuerdos respecto de la política energética- renuncia el gobierno y se forma un gabinete de minoría, encabezado por el jefe del Partido Liberal Ola Ullsten, quien es primer ministro entre octubre de 1978 y septiembre de 1979. 31. Ingvar Carlsson, primer ministro (desde 1986) y Presidente del Consejo Directivo de AIC. Foto: Britt Eriksson. 32. Olof Palme (1927-1986), primer ministro (1969-1976; 1982-1986) saluda a Gunnar Nilsson, ex-presidente de la Central de Trabajadores. Lo observa Rune Molin, actual primer vicepresidente. Foto: John Wahlbar.



31

Primeros
socialis-
tarios en
del Par-
oulición
tiembre
1979 y
dos res-
obierno
ado por
es pri-
mbre de
(desde
IC. Fo-
36), pri-
Gunnar
adores.
residen-

32



33. Olof Palme en uno de los numerosos mítines durante la campaña electoral de 1985. Foto: Peter Söderlund.

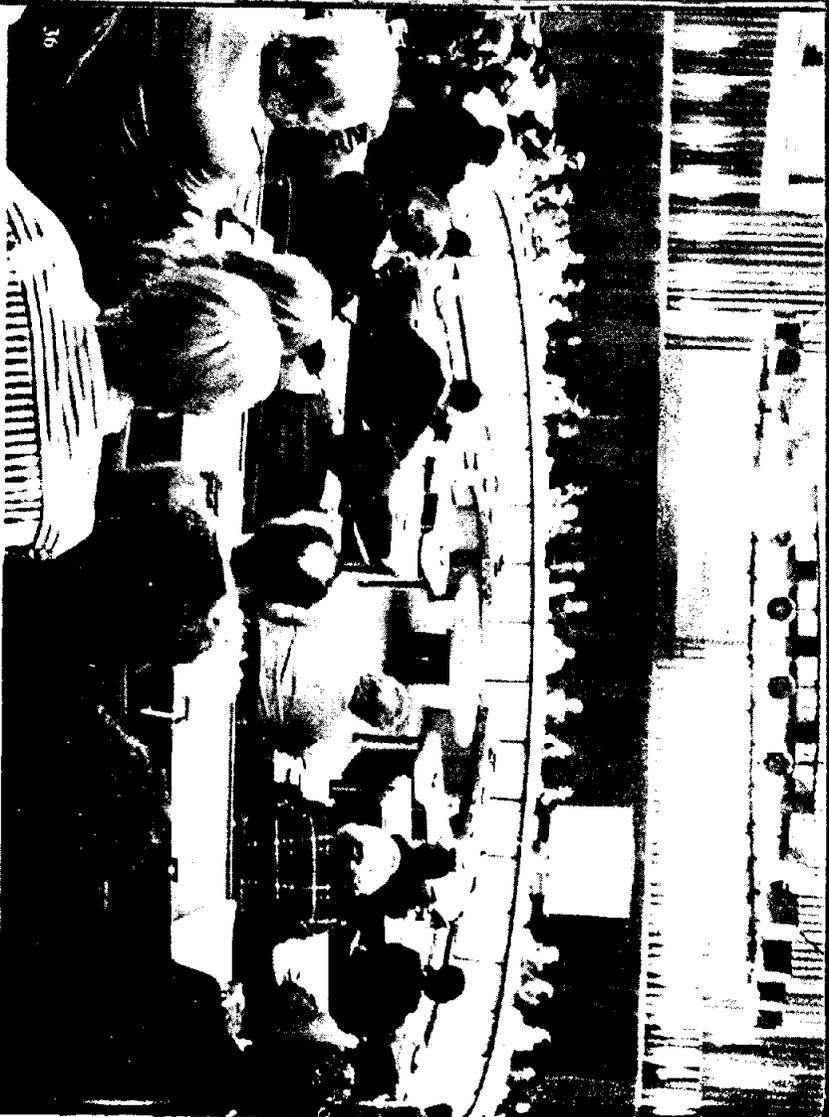
34 y 35. AIC y CEPAL o na», los días 29-30-31 de a derecha) a: José Goñi Alfonso Barrantes (politi y Pierre Schori (vice-min de Educación); David W



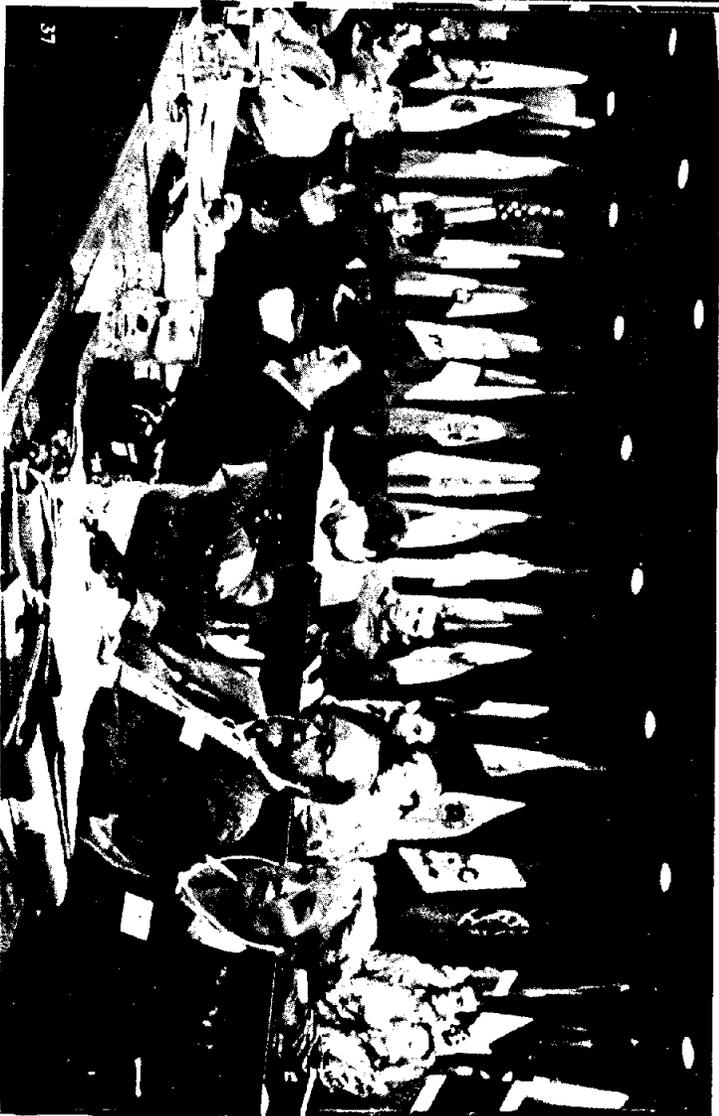


CEPAL organizaron el Seminario «Desarrollo, Democracia y Equidad; las experiencias de Suecia en América Latina» del 30-31 de mayo de 1989, en la sede de CEPAL en Santiago de Chile. En la foto superior se observa (de izquierda a derecha): José Goñi (político chileno, ministro de Relaciones Exteriores de Chile); Ricardo Lagos (político chileno, ministro de Relaciones Exteriores de Chile); Adolfo Gurieri (director División Desarrollo Social, CEPAL); Antonio Urbina (asesor jurídico de la Confederación de Trabajadores de Venezuela, CTV); y Hugo Batalla (senador uruguayo). En la foto inferior: Ricardo Lagos (político chileno, ministro de Relaciones Exteriores de Chile); Erik Larsson (Embajador de Suecia en México); y Hugo Batalla (senador uruguayo). Fotos: Jaime Bascur.





36



37

36 y 37. Víctas generales de los participantes en Seminario AIC-CEPAL, en Sala Raúl Prebisch de la sede de CE-
PAL, en Santiago de Chile. Fotos: Jaime Bascur.

Comentarios a la exposición de Gösta Rehn

Galo Abril/Ricardo Lagos E.

Galo Abril O.: en su exposición, el profesor Rehn nos da a conocer la forma como en Suecia se intenta resolver el conflicto existente entre los objetivos de reducción simultánea de la inflación y el desempleo. Un conflicto que ha sido difícil de solucionar con el uso de medidas generales de política económica (fiscales o monetarias).

Con referencia a la experiencia latinoamericana, se puede señalar que la inflación con desempleo ha existido en la mayoría, sino en todos, de estos países, aunque la intensidad con que este problema se presenta ha sido diferente. En América Latina, no es raro encontrar tasas de inflación de tres y a veces más dígitos ligados a niveles de desempleo sobre el 10% de la población económicamente activa (PEA); sin contar el subempleo (empleo parcial u ocasional) que en ciertos países, como Ecuador, bordea el 50% de la PEA. En términos de la «curva de Phillips», que refleja el conflicto aquí descrito, parece que en lo que a nuestras economías concierne, esta curva se ha desplazado al infinito.

Composición de la producción y las exportaciones

La política económica desarrollada por el profesor Rehn, en conexión con las respuestas al problema de la inflación con desempleo, se basa en el principio de que las empresas incrementen sus ganancias a través de vender más a precios más bajos. Para lo cual, un camino idóneo consistiría en reducir los costos marginales de producción de tales empresas, utilizando incentivos tributarios. Al respecto, se puede decir que la aplicabilidad de esta racionalidad en América Latina, por lo menos en lo que a productos de exportación concierne, tiene sus limitantes. Para la mayor parte de los productos de exportación de estos países, la elasticidad de la demanda respecto de variaciones de precios es, en el intervalo relevante, bastante baja. Ese es el caso de productos cuyos precios son fijados por

carteles y cuya producción se halla además en poder del Estado (cobre, petróleo crudo y similares) o cuyos volúmenes de venta en el mercado internacional son determinados con base en sistemas de cuotas (como el café). Bajo estas condiciones, válidas para un grupo significativo de las exportaciones latinoamericanas, es difícil esperarse un incremento apreciable y duradero del volumen de ventas y, por lo tanto, un incremento significativo del empleo, como resultado de una reducción de los costos marginales de producción vía incentivos tributarios.

Lo anterior no quiere decir, sin embargo, que el principio y mecanismo planteados por el profesor Rehn no sean importantes para una línea diversa de productos, transables y no transables (particularmente a un plazo mayor) cuando, por ejemplo, se trata de lograr una diversificación de la producción exportable. Esto último constituye una condición necesaria para disminuir el grado de vulnerabilidad de las economías latinoamericanas a *shocks* externos; como la variabilidad de los precios de las materias primas en el mercado internacional, un problema por tradición.

Factores institucionales

En cualquier caso, es importante considerar una serie de restricciones adicionales de carácter institucional vigentes y que podrían limitar la viabilidad de utilizar reducciones impositivas como un mecanismo de disminución de los costos de producción empresariales para incrementar el empleo. En el contexto de las políticas de fomento industrial y desarrollo regional, existe ya una serie de reducciones tributarias aplicables al establecimiento de nuevas empresas industriales, diversificación de la producción, localización en otras áreas que las centrales, etc. En muchos casos, estas reducciones llegan a una eliminación total de los impuestos sobre las ganancias o el capital en giro, durante periodos largos. Es decir, actualmente existe un muy limitado campo de acción para establecer reducciones adicionales. Además sabemos que a pesar de todo, en la práctica los incentivos tributarios son ineficientes. Estos no son solicitados por las empresas, ya sea porque la carencia de una infraestructura de apoyo a la producción en zonas alejadas no existe, porque la mano de obra con los conocimientos requeridos es de difícil acceso —lo cual implica costos de transacción superiores a las ventajas que la reducción de impuestos implicaría— o porque la evasión ilícita de tributos es factible. Puesto que esta evasión constituye una práctica cada vez más común, es reducido el número de empresas que se atienen a trámites burocráticos tediosos para alcanzar las ventajas tributarias que ofrecen las leyes de fomento.

En otras palabras, en las condiciones actuales, las posibilidades de utilizar la política fiscal para mediante nuevos incentivos tributarios lograr disminuir los costos marginales de producción de las empresas, reducir los

precios de los productos finales e incrementar su producción y el empleo, son bastante limitadas.

Aspectos estructurales

Conceptualizada la inflación como un incremento constante del nivel de precios y considerados los factores estructurales que podrían generarla —la existencia simultánea de altos índices de desempleo apoya esta explicación— se despierta una duda sobre la relevancia de una política de incentivos tributarios del tipo descrito (incentivos que actuarían una sola vez sobre el nivel de costos) para resolver el problema.

En su lugar, las soluciones presentadas por el profesor Rehn, en relación con la «política de mercado de trabajo activa» aplicada en Suecia, parecen de sumo interés y relevantes para el conjunto latinoamericano. Tal vez en mayor grado, o con mayor frecuencia que en Suecia, el mercado de trabajo en las diferentes economías de la región no es único ni homogéneo. En realidad, en economías en proceso de desarrollo como las latinoamericanas, existen diferentes tipos de mercados de trabajo funcionando simultáneamente y determinados por profesión, edad, sexo, región y niveles tecnológicos diversos (inclusive dentro de una misma línea de producción; como en el caso del sector agrícola, en el que simultáneamente existen granjas avanzadas tecnológicamente junto a campesinos con métodos de producción rudimentarios; o del sector textil, con fábricas modernas y artesanías familiares que producen bienes similares). En este contexto, la experiencia de los programas suecos dirigidos a adaptar la tecnología a su demanda ofrecen un punto de reflexión importante para la elaboración de la política económica.

Actualmente ya es conocido el bajo éxito de las políticas de incentivos aplicadas para reducir los graves desequilibrios sectoriales y regionales existentes. Esto ha resultado así, porque los costos de transacción por la carencia de infraestructura han sido superiores a las ganancias concedidas según las diferencias en el precio del dinero (créditos subsidiados para nuevas inversiones en otras zonas que las centrales, o en otras líneas de producción que las tradicionales).

Si estas políticas, además de un esfuerzo para proveer la infraestructura de apoyo a la producción y su distribución (energía, riego, caminos vecinales, centros de acopio, de mercadeo, etc.) hubiesen estado acompañadas de programas de educación y reeducación de la fuerza laboral, de apoyo a su movilización, incentivos para disminuir la discriminación entre sexos, edades o niveles de habilidad diferentes como se ha hecho en Suecia, otros hubieran sido los resultados. Programas integrales y medidas selectivas de esta naturaleza, con gran certeza, habrían disminuido la rigidez en cuanto a la movilización interna de los factores de producción, que en

realidad constituye uno de los problemas neurálgicos no resueltos en América Latina donde hay países en los cuales la fuerza de trabajo se encuentra donde no se la requiere, o si se la requiere, las personas disponibles no tienen los conocimientos y habilidades buscados por las empresas.

Restricciones financieras

En las condiciones actuales, cuando por motivos de ajuste (vinculados con el problema de la deuda externa y los desequilibrios del sector externo) los recortes presupuestarios y la disminución del sector público constituye ya la receta del día, podría ser difícil encontrar la fórmula que permita liberar el monto de recursos necesarios para financiar los programas del mercado de trabajo. Una simple reasignación del gasto público, tendiente a disminuir los gastos corrientes (que en el Ecuador superan el 70% del Presupuesto General del Estado) podría ser políticamente no viable. En muchos casos, si los gastos corrientes no se encuentran ya fijados por ley, estos se encuentran pre-distribuidos por razones políticas (ofrecimientos electorales entre grupos de interesados). Como el profesor Rehn lo explica, aun si una política exitosa del mercado del trabajo ampliara la base de tributación, autofinanciándose parcialmente, el monto de recursos necesarios inicialmente podría ser difícil de obtener sin una reducción significativa del gasto público, o un incremento de sus ingresos (vía tributación o endeudamiento). Este callejón sin salida podría ser más grave, dependiendo del nivel de organización preexistente en las entidades públicas y privadas que llegarían a involucrarse en el manejo de los programas: diferentes ministerios (del Trabajo, de Educación, Industrias, etc.), organizaciones empresariales y laborales.

Conclusión

Para finalizar debería destacarse que, desde ningún punto de vista, las observaciones señaladas han intentado reducir la validez de la política de mercado de trabajo activa, o su relevancia, para nuestras economías. La intención ha sido determinar puntos de discusión que conduzcan a una determinación correcta del problema, buscando la posibilidad de respuesta existente en América Latina, a la luz de la experiencia sueca.

Se ha visto que el asunto tratado por el profesor Rehn —del conflicto existente entre los objetivos de reducir la inflación y el desempleo— es en alto grado válido en América Latina. En cuanto a las soluciones aplicadas en Suecia para resolverlo, hemos visto que en nuestras economías existe una serie de factores y situaciones particulares que deben considerarse previamente.

A mi modo de ver, la política de mercado de trabajo activa desarrollada por el profesor Rehn, aparte de incentivarlos al debate económico sobre un problema fundamental y sus posibles soluciones, ha dejado en claro la importancia de la coordinación de tres actores principales: el Estado, los empresarios y las organizaciones laborales. Esta coordinación que quizá constituye una restricción central actualmente en América Latina, es algo que debiera tender a alcanzarse en adelante como un mecanismo que contribuya a lograr las respuestas necesarias a una parte sustantiva de problemas. La situación actual de descoordinación y conflicto entre estos tres tipos de actores podría estar desmembrando las posibilidades de negociación frente a un mundo exterior (industrializado), cada vez más agresivo en su evolución tecnológica, comercial y financiera. En gran parte, la posibilidad de garantizar el bienestar económico-social para actuales y futuras generaciones en América Latina se encuentra supeditada justamente a esta capacidad de negociación y tipo de relaciones que emanan de ella.

Ricardo Lagos E.: se nos ha pedido que hagamos un contraste entre lo que son las experiencias sueca y latinoamericana en relación con el tema de los mercados de trabajo y de las políticas tendientes a privilegiar el pleno empleo. Es evidente que las diferencias entre Suecia y América Latina son muy grandes en una serie de aspectos. Sin embargo, creo que, a partir de la experiencia sueca, se pueden extraer interesantes y actuales reflexiones que atañen a nuestros problemas. Para los efectos de estos comentarios, quisiera centrarme en tres elementos que me parecen los más relevantes.

El primero, es que estamos haciendo observaciones respecto de dos sistemas económicos bastante diferenciados. Un sistema económico homogéneo, moderno, como es el sistema económico sueco, y un sistema económico con fuertes grados de heterogeneidad en sus estructuras productivas, como es el sistema latinoamericano.

Como lo señalan los autores suecos, cuando estamos hablando de la fuerza de trabajo en Suecia, nos referimos a una fuerza de trabajo altamente organizada, con un nivel de organización de un 90%. En América Latina, si suponemos que la totalidad de la fuerza de trabajo que percibe una remuneración llamada salario se organizara, estaríamos hablando tal vez del 40 ó 50%, en tanto que todo el resto estaría en aquello que, en una u otra forma, se ha denominado el sector informal de la economía. ¿Qué queremos decir con esto? Que una política de ingresos en Suecia, en una buena medida, es política salarial; pero, por otra parte, una política de ingresos en América Latina es política salarial en un porcentaje seguramente inferior al 50%. Y, en consecuencia, si esto es así, el primer tema que tenemos que plantearnos es cómo se establecen políticas de empleo y de ingresos que, en definitiva, afectan a la mayoría de la población

y no solamente a ese sector que puede insertarse en los ámbitos de moderación de las economías latinoamericanas.

El segundo elemento sobre el cual quisiera llamar la atención es el de si nos referimos a políticas que tienen un efecto permanente en el tiempo o a políticas que tienen un cierto grado de transitoriedad.

En la exposición del profesor Rehn lo más notable es que cuando plantea la necesidad de tener políticas que apunten hacia situaciones de pleno empleo, conjuntamente con políticas antiinflacionistas, lo señala con un grado de permanencia que en el análisis latinoamericano, en general, tiene un alto grado de transitoriedad. Esto es así no obstante que las economías latinoamericanas viven períodos de crisis prolongadas, y se tiende a pensar que lo que se está enfrentando son políticas económicas para determinadas realidades de la coyuntura. En cambio, lo notable de la experiencia sueca es que hacen de una política de expansión antiinflacionista un elemento permanente de su política económica. Por el contrario en América Latina, las políticas económicas de la década de los ochenta —en que llegamos a creer que en nuestras economías existe algo así como una «tasa natural de desempleo»— se hicieron sobre la base, de que éstas eran políticas transitorias para enfrentar una crisis que estaba pronta a pasar. Sólo entonces se podría volver a las «políticas normales», las cuales tendrían «grados y aspectos permanentes», pero que tampoco se definían con mucha precisión. En otras palabras, creo que hay un elemento muy importante en la experiencia sueca y es que se plantea la búsqueda del pleno empleo y de una política antiinflacionaria con un grado de permanencia desconocido aquí en América Latina. Por su parte, en nuestros países normalmente se piensa que lo que se tiene que hacer es abordar *esta* coyuntura, para después tener un Estado ideal donde habrá pleno empleo y donde se tendrá equilibrios en las variables macroeconómicas básicas. Lo notable es que en el caso sueco se da precisamente lo contrario. ¿Qué es lo que está implícito en estas situaciones? A mi juicio, entre la percepción de políticas que apuntan a la transitoriedad como en América Latina, o la mantención de políticas de tipo permanentes, como en el caso sueco, creo que lo que en último término está implícito es que cuando se adoptan políticas económicas para la transitoriedad (para la coyuntura), es porque se cree que existe una mano invisible, como diría Smith, que se encarga de la «política permanente», que señala la necesidad de no intervenir en los mercados de trabajo. Con esta concepción, se interviene sólo cuando hay una crisis y, en consecuencia, estas políticas tienen siempre el sesgo de la transitoriedad; hasta que se supere la crisis y después habrá una mano invisible que mantendrá los mercados «como corresponde». Lo que se está planteando en la experiencia sueca, por su parte, es que no existe la condición de «normalidad» donde pueda actuar la mano invisible. Por esto el sentido de permanencia de estas políticas. Esto es un elemento muy

importante a rescatar para las políticas que queramos introducir en América Latina, sin olvidar las diferencias que hay entre unas y otras economías.

El tercer elemento que quisiera señalar es que existe, en el caso sueco, una política activa para lograr en la economía ciertos equilibrios básicos: estabilidad de precios, impedir el déficit fiscal y los déficit de comercio exterior. Estos tres elementos están permanentemente presentes, tanto en la política de mercado de trabajo activa, como en las políticas económicas en general. Cuando uno observa la situación de América Latina, ve que es exactamente lo contrario, porque se supone que «logrados ciertos equilibrios macroeconómicos», no sería necesario políticas activas en estos campos. La razón de esto es que, en una u otra forma, la «mano invisible» dará cuenta de la mantención de los equilibrios. Esto es una diferencia muy importante entre lo que han sido las políticas económicas descritas en la experiencia del denominado «modelo sueco» *vis à vis* lo que es la experiencia latinoamericana.

En este contexto, quisiera centrar los comentarios en tres factores que me parecen de mucha importancia para poder reflexionar en qué medida la experiencia sueca puede tener elementos de enriquecimiento para lo que se hace en América Latina.

Lo primero es lo que dice relación con las políticas de concertación donde, por cierto, son tres los actores esenciales: el gobierno, los sindicatos y los empresarios. Cuando hablamos de políticas de concertación, en realidades como la sueca, estamos hablando de políticas que prácticamente involucran a la totalidad de los sectores del sistema económico. En efecto, si tenemos al gobierno y sector público (como representantes del mismo interés social) junto a trabajadores y a empresarios, prácticamente no hay sectores del sistema productivo que queden fuera.

Al plantearse políticas de concertación en América Latina se tiene, por una parte, un sector público cuyo nivel de representatividad del interés social dependerá de los niveles de democratización de los sistemas políticos. Por otra parte, una política de concertación se hace con un mundo sindical y con un mundo empresarial, que difícilmente son representativos de la *totalidad* del sistema productivo. Entonces, es preciso reconocer que se puede hacer políticas de concertación, pero que éstas van a dejar fuera a un sector muy importante de nuestra realidad económica, porque las estructuras económicas y sociales hacen que importantes sectores no tengan representantes en las negociaciones. Es el caso de los informales urbanos de nuestras capitales latinoamericanas, para no hablar del sector rural tradicional, que existe en todos nuestros países. ¿Quién habla por ellos en una política de concertación? Esta crítica situación se agrava aún más cuando el gobierno normalmente refleja los intereses de aquellos que tienen una mayor capacidad de organizarse. Probablemente el gobierno

o el Estado va a tender a hablar o representar mucho más esos intereses organizados que aquellos que simplemente no tienen voz.

Entonces, el primer elemento en una política de concertación es: ¿Cómo hacemos una política de concertación con actores que son poco representativos? ¿Cómo se puede incluir la voz de los desorganizados? Me parece extraordinariamente difícil, a menos que tengamos mecanismos institucionales mucho más imaginativos, que hacer un simple traslado de la experiencia sueca a la latinoamericana.

Segundo elemento, las políticas de concertación en América Latina se han practicado para dar respuesta a determinadas coyunturas. Por ejemplo, cuando se sale de un sistema dictatorial y se transita a un sistema democrático, emerge un conjunto enorme de demandas sociales que han estado reprimidas bajo el autoritarismo. Se busca, entonces, para esta coyuntura, una política de concertación para impedir que las demandas desborden los equilibrios económicos básicos.

Por otra parte, ¿cómo podemos hoy llevar a cabo la concertación cuando tenemos el peso tan grande del pago de la deuda externa? Se requieren políticas de ajuste, pues se debe generar excedentes para servir la deuda externa, y, en consecuencia, se buscan las políticas de concertación.

A partir de las experiencias sueca y latinoamericana, la pregunta central que emana es: ¿La concertación económica y social es una respuesta a situaciones coyunturales o debiera formar parte de una política permanente?

En el caso sueco, luego de un período de fuerte confrontación entre los años 1915 y 1935, se da paso a políticas de concertación para evitar la confrontación. Pero en este caso tiene un grado de permanencia y se busca establecer mecanismos en que políticas de ajuste salarial estén vinculadas a políticas de incremento de la productividad, a avances sociales, a redistribución de ingreso, etc. En el caso latinoamericano no es posible visualizar políticas de concertación en el largo plazo, políticas que vayan más allá de la coyuntura y que, en una u otra forma, puedan dar cuenta de lo que son las complejas realidades de los países de la región.

El tema de la concertación tiene, en América Latina, otra perspectiva que es preciso señalar. La posibilidad de que la política de la concertación pueda tener una dimensión superior al corto plazo social, reside en que no se puede restringirla a la cuestión salarial y al problema del empleo. Se requiere introducir los temas de la productividad y de la flexibilidad de los mercados de trabajo, ambos, a su vez, estrechamente ligados entre sí. El caso sueco muestra que lo que hace posible la flexibilidad en el mercado laboral —tan solicitado por ciertos sectores empresariales latinoamericanos y de gran importancia para flexibilizar y dinamizar las economías— es la existencia de una política social.

La pregunta es ¿cómo se tiene flexibilidad laboral cuando no hay política social que le evite el hambre al desempleado y a su familia? Si el desempleado sabe que el serlo significa hambre, naturalmente se aferra a lo que tiene: a la propiedad del empleo, a la inamovilidad. La conclusión es que si se quiere flexibilidad laboral, se debe tener una política social. Entonces, como lo señala el profesor Rehn, o hay políticas que impliquen capacitar a los trabajadores de aquellas industrias que van de baja hacia industrias de punta que van de alza, o hay seguros de desempleo, o hay otro tipo de mecanismos. Eso quiere decir que la política de concertación no se puede limitar a plantear «señor, no pida tanto de reajuste salarial porque está más allá de los aumentos de productividad», sino que se debiera tener una política de concertación para discutir, además de los niveles salariales, las políticas sociales que permitan tener los niveles de flexibilidad laboral al cual se aspira en todo sistema económico moderno.

Y esto plantea un tercer elemento que se refiere a los mecanismos institucionales que se pueden tener en América Latina para aplicar políticas de concertación. Cuando me refiero a los mecanismos institucionales, es importante indicar que se debiera tratar de fortalecer políticamente los sistemas democráticos. Se trata de establecer mecanismos que debieran partir reconociendo las complejas realidades nacionales y la diversidad de los actores (y que con seguridad no serán solamente los representantes sindicales y empresariales).

Hay otro aspecto al cual quisiera referirme, aunque sea muy brevemente. El profesor Rehn explica en su ponencia lo que él llama «la política de mercado de trabajo activa». Una de las bases de esta política es el tema de la capacitación, tema en el cual América Latina tiene una rica y extensa experiencia. Sin embargo, estas preocupaciones nunca han sido asumidas en su plenitud y con la debida seriedad. Lo central no es determinar si esta capacitación se hace en el sector público o en el sector privado, sino incorporarla a una política más general y activa del mercado de trabajo. Aunque hayan existido esas acciones y medidas de capacitación de la fuerza de trabajo, difícilmente se podría decir que ha existido una «política de mercado de trabajo activa»; y esto por una razón relativamente simple: el empleo ha sido la variable de ajuste de las políticas económicas en América Latina. Esto significa, por una parte, que la «política de empleo» depende de la evolución de las «otras variables», que los gobiernos consideran más importantes; y, por otra, que cuando el desempleo supera ciertos niveles (que muchos definen como «desempleo natural») se le pide al ministro del Trabajo que adopte «algunas medidas para bajar el desempleo un par de puntos». Pero no existe la concepción de una política activa en el mercado de trabajo con el carácter de permanente como ocurre en Suecia. Y, nuevamente, tenemos acá la concepción de la transitoriedad versus permanencia, que me parece que es el elemento conductor más con-

trastante de ambos tipos de experiencia. En el caso sueco, el carácter permanente de estas políticas y de diversas medidas dentro de su concepción de política de mercado de trabajo activa, muestra la importancia que ellos le asignan a los temas del empleo. En este caso, a la variable empleo se ajustan las demás variables macroeconómicas, las que —en el caso latinoamericano— son justamente las que se privilegian. Pero no existe en América Latina un mecanismo de definición de políticas económicas en donde el empleo sea una variable a la cual queremos dar un nivel de relativa importancia.

Esto último nos lleva a otro tema: el del ordenamiento institucional para definir políticas económicas en el concepto de política de mercado de trabajo activa. La pregunta que surge desde esta perspectiva es: ¿En qué medida cuando se está implementando políticas de ajustes que implican altos niveles de desempleo, se está «demandando» sistemas autoritarios que posibiliten establecer los sistemas de control y represión necesarios para imponer la aceptación de esos niveles de desempleo?

Otro interesante aspecto sobre el cual la experiencia sueca no invita a reflexionar es el relacionado con las cuestiones tributarias. La recaudación del sistema tributario sueco representa más del 50% del producto, mientras en América Latina ésta no representa más del 30%; o, cuando se habla de modelos económicos «existosos» —como en el caso chileno— se refieren a casos en que la carga tributaria bajó del 29% del producto en 1984 al 21% en 1988. El hecho de haber disminuido la carga tributaria es lo que se considera altamente exitoso. Es evidente que a nadie le gusta, en abstracto, una carga tributaria alta, pero si todos quieren tener salud y educación eficiente, viviendas dignas, es necesario plantearse también las cuestiones tributarias que, en definitiva, harán posible una política social suficientemente eficaz y amplia que, a su vez, solidificará las bases de una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo, de un sector público moderno, eficiente y para toda la sociedad y, aún más importante, una mayor sustentación del sistema democrático.

Y desde este punto de vista existe un rango de diferencia con el modelo sueco bastante alto, porque nadie está hoy —a estas alturas de lo avanzado del siglo XX— por creer que la dicotomía es más Estado o menos Estado, por creer que la dicotomía es más sector público o menos sector público. Tal vez hoy lo que está en cuestión es simplemente cómo establezcamos un sistema social donde exista una compatibilidad real entre las flexibilidades indispensables de un mercado laboral que debe ser eficiente, con una política social donde los servicios básicos estén satisfechos. Este es otro aspecto interesante en la política sueca puesto que ellos han conseguido combinar estos elementos. Cuando se hace la contrastación de experiencias en materias tributarias, se observa en verdad que el trecho es demasiado extenso. Esto, en último término, es un problema también de

la eficiencia con que se requiere operar respecto de la política social, que es el otro elemento fundamental en la experiencia sueca. No es un problema de guarismos, de querer llegar al 30, 40, ó 50% de carga tributaria del producto geográfico bruto (PGB), es simplemente un problema de con qué eficiencia se puede manejar ese gasto fiscal. Y aquí también nos parece que hay un amplio camino por recorrer en el caso de América Latina.

En suma, tal vez lo que se observa con más fuerza de este contraste entre la experiencia sueca y latinoamericana, es que ellos han comprendido que se requiere de políticas activas y permanentes para poder compatibilizar pleno empleo, equilibrios en las cuentas de la economía, y una política social que satisfaga a la mayoría de la población.

En América Latina se está aún muy lejos de aquello. En los países de la región es aún una tarea abierta lograr comprender la necesidad de compatibilizar la presencia permanente de una política social y de empleo, basada en un sector público que sea eficiente y capaz de colaborar en resguardar la evolución de las variables macroeconómicas fundamentales.

