

**PLENO EMPLEO Y BIENESTAR EN LA CRISIS: EL CASO
DE LA SOCIALDEMOCRACIA SUECA**
(Una reflexión desde el Sur)

CLEMENTE RUIZ DURÁN

PRESENTACIÓN

En el verano de 1988 el Instituto Sueco decidió apoyar el desarrollo del proyecto "Crisis financiera: teoría, efectos y políticas alternativas". Para ello organizó una serie de entrevistas con diferentes miembros de la comunidad financiera sueca para intercambiar puntos de vista sobre el problema del financiamiento al desarrollo latinoamericano en los años noventa. Conforme se realizaban las entrevistas, las respuestas no se limitaban al solo problema del financiamiento sino que, como ocurre siempre dentro de la amplia visión que los suecos tienen del desarrollo, se daban en términos más amplios, lo que produjo un informe en el que se incorporaba una profunda reflexión sobre el propio desarrollo sueco y propuestas de políticas alternativas. Por este motivo, este ensayo, que se entrega para su discusión, va más allá de los esquemas del financiamiento y busca ubicar el análisis desde los términos del bienestar y de los logros de la socialdemocracia sueca.

Como señala Paramio (1988), cuando se habla de socialdemocracia como régimen social, se habla de una forma de gestionar el aparato del Estado y la consiguiente creación de instituciones paralelas vinculadas a la hegemonía política de los partidos socialdemócratas. El primer ejemplo histórico de esa hegemonía lo constituye el Partido Socialdemócrata Sueco, cuya llegada al gobierno se produjo precisamente en tiempos de crisis. Este ensayo no intenta recordar la expe-

riencia inicial de arribo al poder de los socialdemócratas en la Suecia de los años treinta; su intención es reflexionar sobre una más reciente situación: la crisis de los setenta, y cómo los socialdemócratas suecos fueron capaces de imponer una discusión nacional para adaptar el modelo de bienestar a las condiciones de finales de siglo y, con ello, recuperar el poder.

Los socialdemócratas suecos mostraron nuevamente su capacidad para retomar el poder en medio de una crisis, superarla, y repartir la nueva riqueza. De una sociedad transformadora de materias primas, Suecia se ha convertido hoy en una de las economías de frontera tecnológica dentro del mundo industrial pero, a diferencia de otras economías, ha sido capaz de preservar la concertación, mantener el pleno empleo, y avanzar hacia una sociedad aún más igualitaria.

Para América Latina el modelo sueco es una referencia lejana que no ha sido considerada como opción. En su lugar se discuten los modelos de las economías industriales de lo que pudiéramos llamar el "norte bárbaro", donde el bienestar no es la preocupación central, y sí lo es la asignación eficiente de recursos. En la crisis financiera que se vive en la región convendría introducir en la agenda de discusión el modelo sueco no con el afán de intentar reproducirlo, sino como un aporte que ampliara la visión de políticas alternativas y que enriqueciera el pensamiento de las diferentes fuerzas sociales.

El ensayo se divide en cuatro secciones: la primera es una introducción a las características básicas de las economías del norte de Europa; en la segunda parte se hace referencia al modelo de política económica sueco antes de la crisis del petróleo; en la tercera se discute el proceso de innovación institucional, que los socialdemócratas plantearon al iniciarse los ochenta como una salida al estancamiento productivo y, finalmente, se analiza el apoyo que Suecia brinda a los países en desarrollo para resolver su crisis.

I. LOS CONDICIONANTES DE LAS ECONOMÍAS DEL NORTE DE EUROPA

Las economías del norte de Europa son pequeñas economías industriales cuya principal característica es su gran apertura hacia el exterior. En este aspecto son economías dependientes del comercio exterior, en las cuales, además de que las exportaciones y las importaciones son importantes, están concentradas en unas cuantas ramas, especial-

mente en industrias sensibles a cambios cíclicos, como las ligadas a la transformación de materias primas o a desarrollos tecnológicos. En este sentido, el segmento exportador no está debidamente diversificado y está concentrado en grandes empresas que venden tan sólo una pequeña parte de su producción en el mercado interno, por lo que la economía interna no les interesa demasiado; para ellas, lo importante a nivel local son los costos de producción y no la demanda interna. Puede afirmarse, así, que los exportadores resultan ser un grupo de presión con énfasis en los costos más que en las medidas de demanda. La sensibilidad cíclica de las industrias de exportación convierte a la balanza de pagos en un obstáculo real para la estabilización mediante el control de la demanda. El manejo de la política está, pues, determinado por las circunstancias externas; o sea, es un modelo de política económica más orientado por consideraciones de oferta que de demanda.

Esta estructura económica contribuye, naturalmente, a la conformación de ciertas características, ideológicas y políticas en los países nórdicos. Como se señaló en el párrafo anterior, los exportadores son un grupo de presión activo y coherente. De igual forma y en contrapartida, el movimiento obrero está bien organizado; el sindicalismo es sumamente denso y sus decisiones son de carácter centralizado. Así, dado que las organizaciones de patrones y trabajadores ejercen presión sobre la política, podría considerarse que existen formas de toma de decisión "neocorporativistas" en la política. Por ello las economías del norte de Europa no se han visto influidas por las teorías de libre mercado como las de los países anglosajones, sino más bien por corrientes de tipo socialista. Por ese motivo la concepción del Estado ha recibido mayor influencia de los desarrollos alemanes, entendiéndosele más como una fuerza activa hacia el interior de las economías que como un cuerpo fuera de la economía (sobre esta discusión véase Pekkarinen 1988).

II. EL MODELO DE POLÍTICA ECONÓMICA SUECO

Considerando que los elementos anteriores son válidos también para la economía sueca, conviene mencionar de entrada que los socialdemócratas, en coalición con el partido agrario, han formado el gabinete en Suecia, ininterrumpidamente, desde los años treinta hasta 1976. De este largo periodo de gobiernos de coalición se puede afirmar

que el modelo de política económica estuvo sustentado en las ideas de la escuela de Estocolmo, reforzadas por el keynesianismo, que en forma conjunta dieron como resultado un desarrollo institucional amplio (*garantizando niveles de demanda*), con la promoción de una estructura industrial flexible capaz de mantener su competitividad internacional y evitar presiones inflacionarias (*promoción de la oferta*). Esta doble visión en el manejo de la política económica creó un esquema que permitió una mayor estabilidad que la que pudiera haber dado la sola tendencia de impulso a la demanda (keynesianismo puro). Un elemento esencial de este modelo fue el manejo de la política salarial: se acordó establecer la política *salarial solidaria*, consistente en establecer un nivel estándar de salarios para trabajos equivalentes; esta forma, las empresas dentro de un ramo, o en la economía en su conjunto, tenían mayor capacidad variable en cuanto al pago de salarios. En este marco, las empresas más eficientes tenían un alto valor de elaboración por empleado, y debido a que no necesitaban pagar salarios más altos que los que la política salarial solidaria exigía, obtenían grandes utilidades. Las empresas más eficientes eran justamente las de las ramas exportadoras. Esta situación, al ser aceptada por el movimiento obrero, propició un proceso de eficiencia y movilidad del capital, puesto que las empresas ineficientes que no podían pagar los salarios de las industrias exportadoras se veían forzadas a cerrar. Para inducir la creación de empresas nuevas que remplazaran a las ineficientes, se impulsaron políticas de controles de crédito, de manejo de recursos humanos y de imposición, orientadas a evitar problemas de empleo.

La política económica que dio sustento a este proceso se puede resumir en los siguientes elementos:

1. El compromiso político de mantener el pleno empleo.
2. Una política de promoción a la movilidad estructural en la economía. Esta política incluyó programas de reentrenamiento de los trabajadores, una eficaz y constante modernización de la oficina pública de colocación de empleos, e incentivos a los trabajadores para migrar de las áreas menos modernas hacia las más modernas.
3. Un consenso político para distribuir los frutos del crecimiento mediante el fortalecimiento del gasto en bienestar social.
4. La política fiscal se concibió siempre como una forma de re-

juvenecer a la industria y al mismo tiempo contar con recursos que permitieran establecer una política anticíclica.

Las medidas de promoción de la oferta incorporadas al modelo sueco, fueron indirectas, ya que no incorporaron la intervención directa del Estado en la economía. El papel jugado por las empresas estatales no fue de gran importancia.

En contraposición con muchas formas de keynesianismo, el modelo de política económica sueco no fue concebido como un modelo en que la operación estaría a cargo de una *élite tecnocrática de servidores públicos*. Desde el inicio fue concebido como una forma de ampliar la democracia económica y como un método de controlar el conflicto social mediante la política económica. De esta forma no sólo la socialdemocracia sino todo el movimiento sindical ha estado involucrado en el desarrollo del modelo sueco, sugiriendo revisiones permanentes tales como la política antiinflacionaria y, como veremos más adelante, los fondos de inversión de los asalariados. En estos términos, el modelo sueco ha estado basado en una amplia movilización política y ha dejado a los sindicatos en libertad para defender los intereses de sus agremiados. De esta forma la política de ingresos no se ha convertido en un tema polémico como en otras sociedades donde una estrecha política keynesiana ha sido aplicada. El control gubernamental sobre las negociaciones salariales no ha sido común, puesto que las organizaciones de trabajadores y de empresarios han creado mecanismos para controlar una posible inflación derivada de los salarios.

La dinámica del modelo sueco deriva también del hecho de que nunca ha sido considerado como libre de errores; así, su éxito parece provenir de la forma en como los diferentes grupos de la sociedad enfrentan las contradicciones que se van presentando. Un punto débil del modelo ha sido la balanza de pagos. En general, sea por casualidad o por buen control, ha tenido sincronía en las exportaciones e importaciones, evitando grandes problemas de balanza de pagos. Sin embargo, cuando por alguna razón se ha presentado un desbalance en el sector externo, como a finales de los cuarenta, de los sesenta o de los setenta, el modelo se ha visto sujeto a fuertes presiones. Ante estas presiones el gobierno se ha inclinado a adoptar medidas tradicionales de freno y arranque para mantener el balance externo, o bien ha utilizado políticas devaluatorias que han perjudicado a otros países. Esto ha tensado las relaciones entre el gobierno socialdemócrata y las centrales sindicales que son su gran pilar político.

Para comprender mejor lo dicho hasta ahora, analizamos a continuación el debate que se dio en la sociedad sueca en torno a los ajustes requeridos para poder hacer frente a la crisis de balanza de pagos que se presentó en los setenta a consecuencia del alza en los precios del petróleo.

III. LA CRISIS Y LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LA COALICIÓN DE DERECHA

Al finalizar los sesenta la economía sueca había logrado situarse en la frontera del bienestar de la época y, juntamente con Suiza tenía el ingreso por habitante más alto del mundo. Y no sólo eso, sino que además sus estándares de vida eran sumamente elevados en términos de bienestar. El Estado del bienestar había logrado dotar a sus ciudadanos de condiciones claras y definidas en sus niveles de vida; cuarenta años de régimen socialdemócrata habían logrado modelar en torno al pleno empleo, una perspectiva de seguridad social dentro de un marco de expansión económica.

El crecimiento promedio del producto interno bruto en términos reales había sido 4.2% anual entre 1958 y 1973, en tanto la población sólo había crecido 0.6%, lo que permitió una expansión anual del producto por habitante de 3.7%. Otras economías industrializadas tuvieron logros similares en este periodo en términos de expansión de su producción por habitante, o incluso mejores, pero la diferencia con el modelo sueco es que éste se dio con pleno empleo y con niveles de igualdad creciente. Los beneficios del crecimiento fueron compartidos mediante un esquema de transferencias sociales que aseguraron mejores estándares de vida para los participantes en el proceso productivo.

El sistema de transferencias indujo un cambio estructural en la demanda agregada al socializarse crecientemente el consumo. El consumo privado, de representar el 63% del PIB en 1958, pasó a 53% en 1973; en cambio, el consumo público se elevó de 16 a 23%. Esta sustitución permitió el acceso colectivo a mayores servicios comunitarios, dándose un panorama de creciente igualdad y bienestar.

Esta situación de excepción derivó de la posibilidad de mantener un alto nivel de inversión durante el periodo (23% del PIB en promedio), con una alta competitividad externa que permitió un considerable nivel de apertura externa. Las exportaciones representaron en el periodo en cuestión casi una cuarta parte del PIB, y fueron suficien-

tes para mantener un pequeño superávit externo. La competitividad externa no fue un elemento más del modelo sueco sino elemento central en la estructura productiva, puesto que al ser los sectores exportadores los que fijaron el indicador salarial básico, se obtuvo un efecto en cascada sobre el resto de la economía que permitió reglamentar la eficiencia. El complejo proceso de negociación social estuvo finalmente definido por este acuerdo salarial. Si se considera este factor, debe pensarse que cualquier cambio brusco en las condiciones externas motivaría una reacción, mínimamente de duda, en la organización económica y social de Suecia.

La sociedad sueca no percibió la importancia que tendría para su evolución el reacomodo de la economía internacional en los años setenta. En primer término, el paso a un sistema de flotación controlado que introdujo una modalidad de fijación de precios internacionales sumamente inestable. Si a esto se agrega el *shock* petrolero de 1973, la situación se tornó explosiva para Suecia, puesto que era necesario readaptar el funcionamiento de todo el modelo para poder ajustarse a las nuevas condiciones.

La situación externa abrió uno de los más importantes debates que se han dado en la sociedad sueca en la búsqueda de una respuesta a los desajustes derivados del reordenamiento internacional. Y ésta no se logró linealmente, sino que en forma paulatina se fueron creando las condiciones para una respuesta colectiva que acabó fortaleciendo la hegemonía de la socialdemocracia.

Este debate ha sido disminuido o ignorado en Latinoamérica, en parte debido a la presión por resolver el problema financiero, donde un papel importante en el diseño de las políticas ha estado inducido por el Fondo Monetario Internacional que enfatiza el uso de modelos de equilibrio general que son atemporales y dejan de lado los problemas distributivos.

El debate de los setenta fue lentamente permeando a la sociedad sueca para permitir una readaptación del modelo de bienestar. Todas las fuerzas sociales se involucraron en la discusión pero, como se apunta más adelante, correspondió una vez más a la Unión General de Trabajadores de Suecia, la LO (Landsorganisationen), y a la socialdemocracia, plantear la propuesta de recuperación.

Para enfrentar el alza del precio del petróleo en 1974, se planteó la necesidad de estimular la demanda por medio de acciones gubernamentales que evitaran los efectos recesivos del alza. La perspectiva

gubernamental era que el estímulo fiscal mantendría a la economía sueca cerca del pleno empleo y esto le daría una ventaja comparativa cuando se iniciara la recuperación internacional. Este planteamiento se basaba en la idea de utilizar las reservas internacionales acumuladas por el país, que habían sido producto de la política restrictiva de 1970-1971.

El resultado inicial de esta política fue favorable para el gobierno socialdemócrata: el estímulo fiscal se vio complementado con un aumento en las exportaciones, dando por resultado un incremento en el PIB de 3.2%. La primera reacción de los diversos grupos sociales fue muy heterogénea: las mayores exportaciones motivaron a los trabajadores a demandar 25% de incremento en sus remuneraciones (muy por arriba del de los otros países de la OECD), lo que indujo un incremento en los costos, una aceleración de la inflación y una pérdida de su competitividad internacional, fundamental para mantener el esquema de bienestar.

Esta situación alentó un mayor debate de cómo mantener la competitividad internacional sin que se deterioran los niveles de bienestar. El que la inflación se acelerara abrió las puertas a un cuestionamiento desde la derecha sobre el manejo de la política económica, que finalmente llevó a que la coalición de partidos no socialistas (liberales, conservadores y partidos del centro) asumiera el poder en 1976. Las propuestas del nuevo gobierno no implicaron en forma alguna el dismantelamiento del Estado del bienestar, sino que se centraron en la posibilidad de una recuperación internacional que apoyara la reactivación sin necesidad de modificaciones sustanciales en la operación de la economía.

El problema real de la coalición de derecha consistió en su indecisión para enfrentar los problemas económicos que se presentaban, y su imposibilidad para percibir con antelación los cambios en la economía internacional (que habían sido enfrentados con éxito por los gobiernos socialdemócratas con medidas anticíclicas). Esta situación se reflejó en una política expansiva que no daba cuenta de los requeridos ajustes en costos, provocando una pérdida aún mayor de competitividad. La nueva coalición gobernante fue temerosa para introducir una política restrictiva como la habían puesto en práctica otras coaliciones de derecha en otras latitudes, lo que forzó a mantener en expansión el gasto público (Hechlo/Madsen 1987).

El deterioro en la situación económica se reflejó en una deterioro

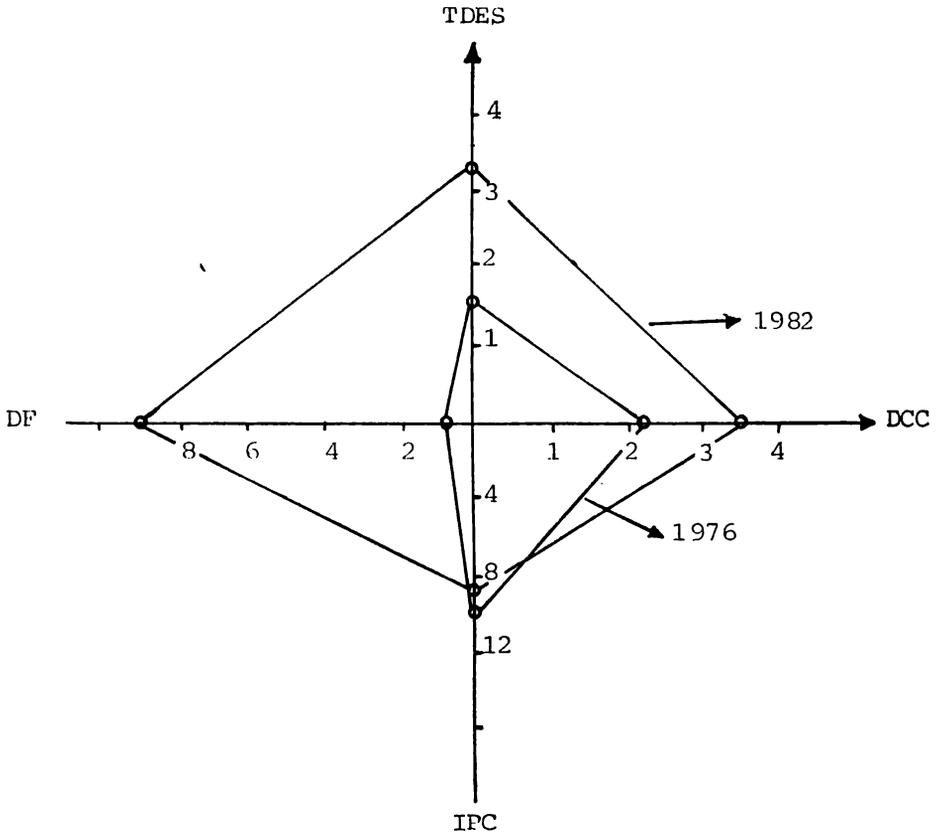
CUADRO 1. *Indicadores de la crisis*
(variaciones porcentuales)

	PIB	Inflación	desempleo	X	M	Tipo de cambio	Gasto Público
1970	6.3	7.0	1.5	19.1	18.5	0.0	— 10.3
1971	0.9	7.5	2.5	9.9	1.1	— 5.9	4.1
1972	2.3	5.8	2.7	17.3	14.7	— 2.5	9.5
1973	4.0	6.8	2.5	39.1	34.6	— 3.3	4.3
1974	3.2	9.9	2.0	30.6	53.0	— 11.1	7.3
1975	2.6	9.8	1.6	9.3	5.0	7.5	7.9
1976	1.1	10.2	1.6	6.0	12.0	— 5.9	11.4
1977	— 1.6	11.5	1.8	3.5	2.9	13.2	8.5
1978	1.8	9.9	2.2	14.1	2.0	— 8.0	8.1
1979	3.8	7.2	2.1	26.8	47.6	— 3.5	9.0
1980	1.7	13.8	2.0	12.0	17.1	5.5	0.4
1981	— 0.3	12.1	2.5	— 7.4	— 14.1	27.4	4.8
1982	0.8	8.6	3.1	— 6.4	— 5.1	30.9	2.6
1970-1976	2.9	8.1	2.1	18.7	19.8	— 3.0	4.9
1977-1982	1.7	9.4	2.2	13.2	14.2	3.7	6.5

FUENTE: FMI, *Estadísticas financieras internacionales*. Anuario en Español 1986.

de los principales indicadores económicos, al reducirse drásticamente la inversión, aumentar el desempleo, aumentar el déficit externo, y mantenerse una elevada inflación, tal como puede observarse en la siguiente gráfica.

GRÁFICA 1.



TDES = Tasa de desempleo
 DF = Déficit fiscal como % del PIB
 DCC = Déficit cuenta corriente como % del PIB
 IPC = Variación de precios

IV. LA PROPUESTA SOCIALDEMÓCRATA O LA RECUPERACIÓN DE LA ECONOMÍA

Como resultado de la política de la coalición de derecha, a los inicios de la década de los ochenta Suecia se encontraba sumida en una profunda crisis económica. El déficit presupuestario se acercaba al 13% del PNB. La inflación era superior a 10%. La ocupación estaba estancada y la desocupación superaba el 3%, siendo muy alta para la tradición sueca. La balanza de pagos mostró durante los años 1980-1982 un déficit equivalente al 3-4% del PNB. En relación al sector público, la industria sueca era demasiado pequeña y estaba demasiado mal aprovechada. El gran conflicto laboral de 1980 todavía estaba fresco en la memoria; el crecimiento económico era muy débil y no permitía, en realidad, ningún aumento salarial.

En 1982 la reducción en el proceso de inversión había provocado un deterioro en la capacidad productiva, estimándose su caída por abajo de su nivel óptimo en un 10-20%. Una razón determinante fue sin lugar a dudas el alza de los precios del petróleo en 1973. El aumento de precios implicaba que la industria debía crecer 5-10% para poder mantener el equilibrio en el comercio exterior. Los cambios en la situación de la demanda en el mercado mundial también fueron causados por el alza de los precios del petróleo, afectando principalmente a las industrias básicas, lo que condujo a la reducción de 5-10% en la capacidad industrial, esto es, la misma proporción en que ésta debía haber aumentado. A esto se agregó que el nivel de los costos durante los años 1974-1976, en comparación con el de los países competidores, tuvo un desarrollo muy desfavorable. La caída de la producción y de la ocupación fue, por eso, mayor de lo que realmente podía achacarse al alza de los precios del petróleo.

La situación que imperaba en 1982 exigía una recuperación de la industria de tal magnitud, que se precisaban inversiones muy grandes. Los socialdemócratas tenían claro que en Suecia no existe la voluntad ni las posibilidades de aumentar las inversiones mediante indicaciones políticas, por ello, su propuesta fue inducir las mejorando las condiciones para la obtención de utilidades.

El paquete de política económica de estabilización propuesto por los socialdemócratas se fundamentó, como siempre, en la idea de preservar el pleno empleo y mejorar el poder de competencia de la industria sueca. Las medidas consistieron en una política cambiaria que

permitiera inducir una mayor competitividad (devaluación de 1982), moderación del gasto público, un ajuste en los impuestos al consumo, y reducción de los subsidios. Todo ello orientado a lograr liberación de recursos para la inversión.

A pesar de la mejoría en la economía internacional a partir de 1983, las medidas de austeridad internas no tuvieron el efecto deseado sobre el bienestar debido a la gran sensibilidad de la economía sueca a los sucesos internacionales. Lo que provocó fue un repunte en las utilidades que, en la perspectiva de una sociedad preocupada por la igualdad, era necesario evitar ya que podía derivar en un deterioro en la distribución del ingreso.

Los socialdemócratas habían discutido durante la crisis sobre cómo lograr mantener la igualdad y a la vez inducir un incremento en las utilidades; en ese debate habían surgido la idea de Rudolf Meidner sobre los fondos de los asalariados, que había sido elemento central en la discusión de la Confederación de Sindicatos Suecos (LO), y que fue tomada por la socialdemocracia. El informe inicial presentado a la consideración de la LO que se tituló "Formación colectiva de capital a través de los fondos de los asalariados", mencionaba como objetivos los siguientes: *a)* apoyar una política igualitaria de salarios; *b)* contrarrestar la concentración de riqueza y consecuentemente, el poder derivado del autofinanciamiento; y *c)* fortalecer la influencia de los trabajadores por medio de la copropiedad. En el congreso de 1976 de la LO se enfatizaron también los requerimientos concernientes al sistema de fondos: *a)* los trabajadores sólo podrán tener una participación en el crecimiento del capital si este se mantiene en el circuito de la producción; *b)* la participación de los trabajadores en el crecimiento del capital debe estar ligado a utilidades de las empresas; *c)* fondos exclusivamente basados en empresas no pueden ser aceptados; y *d)* los fondos deben ser de propiedad colectiva y deben tener influencia sobre el capital local (Ministry of Finance 1984).

En 1978 el congreso del Partido Socialdemócrata, en su discusión sobre aumento de ahorro e inversión, consideró la propuesta de los fondos de los asalariados, incorporándola a su programa. Posteriormente, en el congreso de 1981, los socialdemócratas introdujeron algunas modificaciones en un informe titulado "El movimiento obrero y los fondos de inversión de los asalariados", sin definir cómo operarían. La propuesta fue utilizada nuevamente dentro del programa presentado para las elecciones generales de 1982. Al ganarlas, los so-

cialdemócratas constituyeron un grupo de trabajo para planear la aplicación de los fondos para asalariados (LO, 1988).

Como resultado de este grupo de trabajo, en 1983 se decidió que los objetivos de los fondos de los asalariados serían los siguientes:

- Facilitar la política salarial solidaria.
- Contrarrestar la concentración de poder y de riqueza.
- Aumentar la influencia de los asalariados.
- Aumentar la formación de capital.
- Fortalecer el sistema de pensiones.

Debido a la moderación que los trabajadores mostraron en sus aumentos salariales siguiendo la política salarial solidaria cuyo funcionamiento se explicó anteriormente, con la recuperación, las ramas más eficientes obtuvieron utilidades por encima de lo normal, surgiendo las llamadas superutilidades.

De haberse seguido ese proceso sin modificaciones, se hubieran creado tensiones en la política distributiva entre el trabajo y el capital en dichas empresas. Las muy altas utilidades hubieran generado fuertes demandas salariales que presionaran hacia arriba la formación de salarios. Las cláusulas de seguimiento salarial de otros sectores del mercado de trabajo hubieran creado una presión salarial inflacionaria en toda la economía. El resultado hubiera sido la disminución de la capacidad de competencia, debilitamiento del mercado de trabajo, y, para poder recuperar el poder competitivo, sucesivas devaluaciones de la corona sueca.

Para salir de este problema, se planteó a los asalariados que en vez de obtener mayores salarios recibieran parte de las ganancias que se generaban en las empresas con altas utilidades. Una distribución de utilidades semejante debía, sin embargo, obedecer a dos criterios:

- Debía ser colectiva.
- Debía dar influencia a los asalariados.

Si la participación en las utilidades recaía sobre los asalariados en forma individual, esto hubiera violado los principios de la política salarial solidaria. En cambio, si los asalariados renunciaban a aumentos salariales disponibles y posibles en beneficio de fondos colectivos, era también razonable que los recursos que se crearan fueran utilizados de manera que aumentaran su influencia.

Considerando que la mejor opción era la formación de fondos para asalariados, en 1984 se creó en Suecia un sistema de cinco fondos autónomos dentro del sistema de pensiones. Los fondos son financiados, en parte, con un impuesto especial sobre las llamadas superutilidades, y por otra parte con un aumento de las cuotas para la pensión complementaria: de 0.2 unidades porcentuales a partir del año de su creación.

El objetivo fundamental de los fondos de los asalariados es contribuir al aporte de capital de riesgo en beneficio de la producción y de la ocupación en Suecia. Las colocaciones de los fondos deberán hacerse tomando en cuenta la distribución de los riesgos, el que sean a largo plazo (las inversiones deben ser rentables no sólo a corto plazo) y que tengan buena rentabilidad (fijada en un tres por ciento de rentabilidad real).

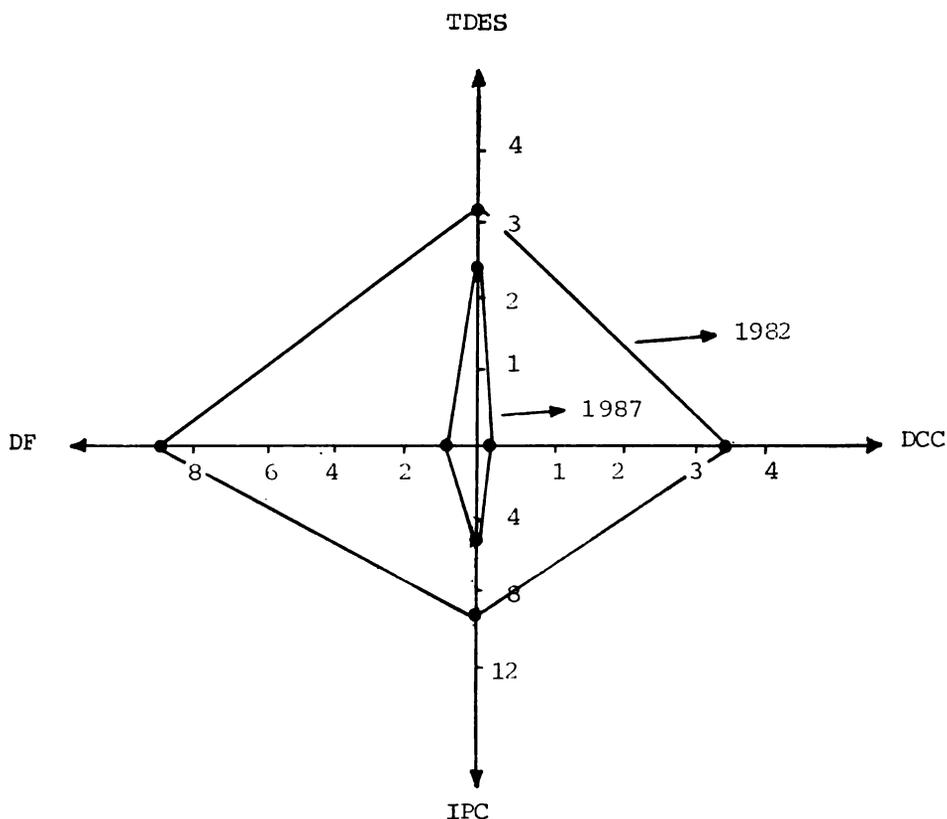
Los fondos de los asalariados no podrán adquirir más del ocho por ciento de las acciones de una sociedad anónima cuyas acciones se coticen en la bolsa. Si las organizaciones sindicales de una sociedad anónima así lo solicitan, el comité ejecutivo del fondo respectivo deberá traspasar a dichas organizaciones el 50% del derecho a voto que dan las acciones de la sociedad administradas por el fondo.

El impuesto sobre las superutilidades está conformado como un impuesto especial que comprende a sociedades anónimas, asociaciones económicas, bancos de ahorro y compañías de seguros mutuos. La base para este impuesto se calcula para cada empresa por separado, y es determinado por los consejos de tributación en conexión con impuestos anuales sobre ingresos. Cuando se calcula la base para el impuesto sobre las superutilidades se toma en cuenta la inflación. Se conceden reducciones según el impuesto anual sobre los ingresos y por los aportes hechos al fondo de inversiones, pero no por aumento de las reservas en depósito o similares. Cuando se determina la base para el impuesto sobre las superutilidades, se concede una deducción de ya sea un millón de coronas o bien el 6% de la suma total de salarios pagados por la empresa. Por las utilidades que queden una vez hecha esta deducción, se paga el 20% como impuesto especial sobre la distribución de utilidades.

Con la creación de estos fondos la economía sueca logró poner en marcha un eficiente programa de redistribución del ingreso, a la vez que permitió que la recuperación se realizara bajos los principios fundamentales de mantener el pleno empleo y la competitividad interna-

cional. Los resultados económicos han sido asombrosos: la desocupación ha disminuido a sólo 1.7% en 1987, de ser 3% en 1982; la inflación es hoy de sólo 3%, frente a 10% en 1982; la capacidad productiva se ha incrementado en más de 40% en términos reales en el periodo 1982-1987, y, finalmente, el déficit presupuestal ha sido eliminado y se ha logrado el equilibrio en el comercio exterior, tal como puede observarse en la gráfica.

GRÁFICA 2



V. CONSIDERACIONES FINALES: EL APOYO DE LA SOCIALDEMOCRACIA AL DESARROLLO

Para América Latina el caso sueco debiera ser un elemento que estimulara la reflexión. Su pragmatismo para enfrentar la crisis de los años setenta por medio de la concertación permanente y con la visión de mantener el pleno empleo para estabilizar y recuperar el crecimiento, es una experiencia muy distinta a la estabilización ortodoxa y, por lo mismo, abre caminos para la formulación de políticas alternativas.

Por desgracia, la lejanía y la tradicional influencia del norte han marginado esta experiencia, haciéndola prácticamente desconocida en la región. La intención de este ensayo es propiciar al lector un primer acercamiento a esta realidad.

Para terminar, resulta conveniente mencionar el papel que los suecos han jugado en la crisis de la deuda de América Latina. El caso de Suecia es especial: sus bancos no se involucraron en forma importante en el financiamiento soberano, sino que se orientaron a créditos de tipo comercial. Así, la importancia de este país dentro de la crisis de la deuda es el influyente papel que juega en la negociación internacional dada su decisión de comprometerse no sólo en el discurso, sino también con recursos financieros para los países en desarrollo.

En la entrevista concedida por el ministro de Relaciones Exteriores en mayo de 1988, se explicó que la posición básica en torno a la crisis de la deuda era la siguiente:

La estrategia actual de la deuda basada en el concepto de ajuste, orientado hacia el crecimiento y de tratamiento caso por caso, es válida, aunque hay necesidad de fortalecerla. En este contexto Suecia ve con agrado la evolución del enfoque tipo "menú", incluyendo el surgimiento de nuevas opciones financieras y técnicas basadas en el mercado para reducir el saldo de la deuda. Suecia cree que es necesario dar especial atención a la situación de los países más pobres, de los cuales, muchos, a pesar de grandes esfuerzos y sacrificios son incapaces de enfrentar la situación debido al deterioro de su situación económica y financiera. Estamos convencidos de que la situación de los países deudores más pobres demanda medidas especiales para permitirles alcanzar el desarrollo económico, aliviar la pobreza, proteger el ambiente y alcanzar el ajuste estructural que permita resolver el problema de la deuda. Primero que nada existe la necesi-

dad de aumentar los flujos financieros en términos concesionales, pero ello no es suficiente. Suecia ha apoyado por varios años medidas especiales de descarga financiera para apoyar el proceso de ajuste de los países más pobres y más endeudados. Suecia ve con agrado la resolución IDA-8, el programa especial de asistencia del Banco Mundial, y la facilidad ampliada de ajuste estructural del FMI. Hemos hecho fuertes aportaciones a estos programas. Suecia también ha ajustado la composición de sus programas de ayuda bilateral para atender de mejor forma las necesidades de las economías africanas en su estado presente de crisis. Suecia ve con agrado la decisión tomada en último año en el Club de París para otorgar un periodo de repago más largo y de gracia a los países más pobres en la recalendarización de su deuda. De hecho, Suecia ha estado al frente solicitando medidas más realistas de ajuste para países más pobres. Sin embargo, consideramos que tiene que hacerse más. Hemos propuesto que las tasas de interés en las recalendarizaciones oficiales de la deuda del Club de París deben ser reducidas sustancialmente para los deudores más pobres, con el fin de mejorar la carga de su deuda. Medidas alternativas de efecto equivalente deben ser consideradas. Hemos instado a los donadores que todavía no han convertido sus créditos de ayuda oficial para el desarrollo a donaciones, para que así lo hagan. Suecia ha cancelado todos sus créditos de ayuda oficial para el desarrollo de los países menos desarrollados y más seriamente afectados. Lo hicimos ya en 1978. Más aún, como una parte integral del programa especial del Banco Mundial, hemos propuesto la idea de refinanciar préstamos del Banco Mundial que fueron hechos en el pasado a los países endeudados más afectados, únicamente si éstos han adoptado reformas en su política. Esta idea fue apoyada en el reciente informe de Naciones Unidas sobre "Financiamiento a la recuperación de África". Suecia también ha discutido otras propuestas tales como los esquemas de recompra de deuda y los intercambios de deuda por capital, con el fin de ayudar a reducir la carga de la deuda de los países más pobres. La situación de la deuda continúa siendo una de las limitaciones más importantes al desarrollo en los países más endeudados y por lo mismo debe ser discutida con urgencia por países deudores y acreedores" (Ministry for Foreign Affairs, 1988).

Esta situación resume en gran medida la posición sueca sobre el apoyo a los países deudores. Aun cuando se enfatiza el apoyo a los países africanos, en una entrevista con la Autoridad Internacional Sueca para el Desarrollo (Swedish International Development Authority-SIDA), se mencionó el apoyo que otorgan a los países más pobres de América Central. Asimismo se mencionó que Suecia había estado presente en el programa de recompra de deuda de Bolivia promovida por el Fondo Monetario Internacional. Adicionalmente, en entrevista con oficiales del Banco Central de Suecia, se habló de que se han manifestado por un fortalecimiento de las instituciones multilaterales que pudiera ayudar a financiar el desarrollo en forma más adecuada.

Esta amplia visión de los suecos sobre el desarrollo y sobre el bienestar debería ampliar la discusión latinoamericana sobre la forma de cómo interrelacionarse con el mundo desarrollado. El poder moral que da a Suecia el haber reestructurado su economía durante la crisis y establecido un programa de estabilización preservando sus principios de "pleno empleo y bienestar social", debería ser utilizado por América Latina para promover en las instituciones internacionales una reorientación de sus políticas. Los ministros de Relaciones Exteriores de América Latina deberían buscar que Suecia promoviera estudios por medio del Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario, encaminados al establecimiento de políticas de estabilización bajo los principios de pleno empleo y preservación del bienestar social. Más que los recursos que la región pueda obtener de Suecia, debe apoyarse en su poder moral a nivel internacional para motivar el diseño de una política alternativa que promueva el crecimiento con equidad.

Enero 25 de 1989.

BIBLIOGRAFÍA

- Paramio, Ludolfo (1988), *Tras el diluvio. La izquierda ante el fin del siglo*. Siglo XXI Editores.
- Perkarinen, Jukka (1988), *Keynesianism and the Scandinavian Models of Economic Policy*. Wider Working Papers 35, febrero 1988.
- Hecló, H. y Madsen, H. (1987), *Policy and Politics in Sweden. Principled Pragmatism*. Temple University Press.
- Ministry of Finance (1984), *Employee Investment Funds*. Estocolmo, Suecia.

- Unión General de los Trabajadores de Suecia (1988), *Tres años con los fondos de los asalariados. Evaluación*.
- Ministry of Foreign Affairs (1988), *Memorandum 5, May 1988*. Department for International Development Cooperation. Estocolmo, Suecia.
- SIDA (1983), *Sweden as a partner in Development*.
- OECD (1987), *Sweden. Economic Surveys 1986/1987*.
- Lugaressi, S. (1987), *Piena Occupazione, Innovazione Tecnologica, e Democrazia Economica. La politica economica del nuovo governo socialdemocratico svedese*. Working Papers 3, Associazione Crs. Centro di stidu e iniziative per la riforma dello stato.
- Taylor, B. J. (1982), "The Swedish Investment Funds System as a Stabilization Policy Rule", en *Brookings Papers on Economic Activity*, 1:1982.
- FMI. *Estadísticas financieras internacionales*. Anuario 1986, vol. XLI, núm. 12, diciembre de 1989.

APÉNDICE ESTADÍSTICO

SUECIA Indicadores básicos del crecimiento, con estabilidad e igualdad

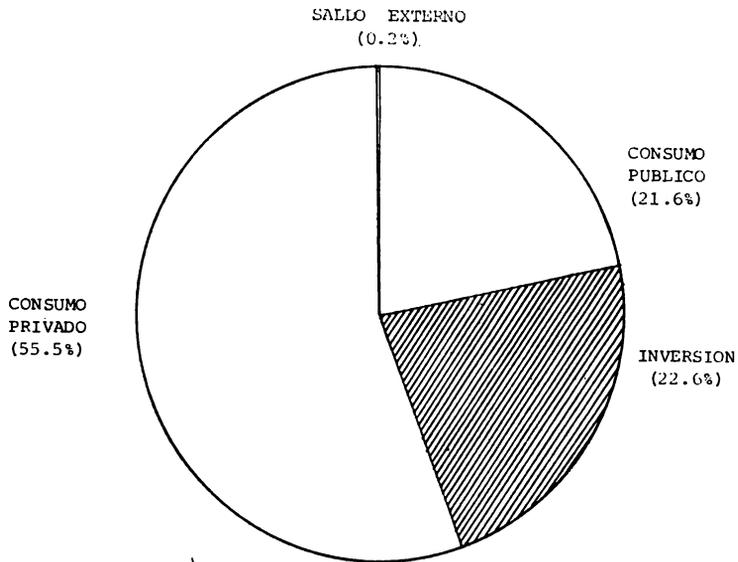
	PIB (millones de coronas suecas de 1980)		Población (millones de per- sonas)		PIB per cápita (coronas de 1980)		Desem- pleo (%)	Precios A (%)
	A (%)	A (%)	A (%)	A (%)				
1958	251.2	—	7.4	—	33.9	—	n.d.	
1959	264.1	5.1	7.5	0.4	35.4	4.7	n.d.	1.1
1960	272.8	3.3	7.5	0.4	36.5	2.9	n.d.	4.1
1961	287.3	5.3	7.5	0.5	38.2	4.8	n.d.	2.2
1962	298.4	3.9	7.6	0.5	39.5	3.3	n.d.	4.6
1963	316.2	5.9	7.6	0.5	41.6	5.4	n.d.	3.0
1964	337.7	6.8	7.7	0.8	44.1	6.0	n.d.	3.3
1965	350.6	3.8	7.7	0.9	45.4	2.9	1.2	5.0
1966	358.0	2.1	7.8	1.0	45.8	1.0	1.6	6.3
1967	370.0	3.4	7.9	0.8	47.0	2.6	2.1	4.5
1968	383.5	3.6	7.9	0.5	48.5	3.1	2.2	1.9
1969	407.0	6.1	8.0	0.8	51.1	5.3	1.9	2.7
1970	432.7	6.3	8.0	0.9	53.8	5.4	1.5	7.0
1971	436.7	0.9	8.1	0.7	53.9	0.2	2.5	7.5
1972	446.7	2.3	8.1	0.2	55.0	2.0	2.7	5.8
1973	464.5	4.0	8.1	0.2	57.1	3.7	2.5	6.8
1974	479.3	3.2	8.2	0.2	58.7	2.9	2.0	9.9
1975	491.6	2.6	8.2	0.4	60.0	2.2	1.6	9.8
1976	496.8	1.1	8.2	0.4	60.4	0.7	1.6	10.2
1977	488.8	— 1.6	8.3	0.4	59.3	— 2.0	1.8	11.5
1978	497.4	1.8	8.3	0.4	60.1	1.4	2.2	9.9
1979	516.5	3.8	8.3	0.1	62.3	3.7	2.1	7.2
1980	525.1	1.7	8.3	0.2	63.2	1.4	2.0	13.8
1981	523.5	— 0.3	8.3	0.1	62.9	— 0.4	2.5	12.1
1982	527.7	0.8	8.3	0.1	63.4	0.7	3.1	8.6
1983	540.5	2.4	8.3	0.0	64.9	2.4	3.5	9.0
1984	561.9	3.9	8.3	0.1	67.4	3.8	3.1	8.0
1985	573.9	2.1	8.4	0.1	68.7	2.0	2.8	7.4
1986	580.6	1.2	8.4	0.2	69.4	0.9	2.7	6.9
1987	596.1	2.7	8.4	0.4	71.0	2.3	2.6	5.2
<i>Relaciones promedio (%)</i>								
1960-1964		5.1		0.6		4.5	n.d.	3.4
1965-1969		3.8		0.8		3.0	1.8	4.1
1970-1974		3.3		0.5		2.9	2.2	7.4
1975-1979		1.5		0.3		1.2	1.9	9.7
1980-1984		1.7		0.1		1.6	2.8	10.3
1985-1987		2.0		0.2		1.7	2.7	6.5

FUENTES: FMI. Estadísticas financieras internacionales. Anuario español, 1987; vol. xli, núm.

SUECIA *Indicadores básicos del crecimiento, con estabilidad e igualdad*

Con- sumo pri- vado PIB (%)	Inver- sión PIB (%)	Consumo privado PIB (%)	Relaciones respecto al PIB (%)				Saldo fiscal/ PIB (%)	Tipo de cambio (coronas por dólar)	A (%)
			Exp. PIB (%)	Imp. PIB (%)	Saldo externo (%)				
15.1	19.7	58.7	20.8	21.3	-0.5	-2.3	5.2	—	
15.2	20.4	58.0	20.3	20.3	0.0	-1.1	5.2	0.2	
15.0	20.9	56.9	21.7	22.3	-0.6	1.6	5.2	0.0	
15.2	21.7	57.0	21.3	20.9	0.5	0.7	5.2	-1.0	
16.0	22.2	56.4	20.9	20.6	0.3	0.7	5.2	0.1	
16.4	22.5	54.5	20.7	20.5	0.2	-0.1	5.2	0.2	
16.4	23.0	53.2	21.3	21.1	0.3	-0.2	5.1	-1.0	
17.1	23.3	53.6	21.1	21.9	-0.8	0.0	5.2	0.6	
18.3	23.6	53.7	20.7	31.4	-0.7	1.4	5.2	0.0	
19.0	23.8	53.5	20.5	20.6	-0.1	0.7	5.2	-0.3	
20.1	22.9	53.7	21.0	21.2	-0.2	1.6	5.2	0.3	
20.3	22.2	53.2	22.2	22.6	-0.4	0.6	5.2	-0.2	
20.7	21.6	51.4	23.2	23.7	-0.5	-1.7	5.2	0.0	
21.7	21.0	50.9	23.3	22.2	1.1	-1.3	4.9	-5.9	
22.2	21.5	51.7	23.4	22.0	1.5	-1.2	4.7	-2.5	
22.3	21.2	51.3	26.6	23.9	2.7	-1.4	4.6	-3.3	
22.7	20.8	51.6	31.1	31.9	-0.7	-3.0	4.1	-11.1	
24.3	21.1	52.3	28.4	28.6	-0.2	-2.5	4.4	7.5	
25.7	21.7	54.3	28.3	30.0	-1.7	-0.4	4.1	-5.9	
28.2	21.4	54.2	27.8	29.5	-1.7	-1.7	4.7	13.2	
28.5	19.6	53.8	28.5	30.0	-1.4	-5.0	4.3	-8.0	
29.1	20.2	53.4	31.0	32.0	-1.0	-7.3	4.1	-3.5	
29.2	20.2	51.4	29.8	31.7	-1.9	-8.2	4.4	5.5	
29.6	19.2	52.1	30.1	30.1	0.1	-9.0	5.6	27.4	
29.5	18.8	53.2	32.1	32.7	-0.6	-8.4	7.3	30.9	
28.9	18.7	51.4	35.4	33.0	2.3	-9.8	8.0	9.7	
28.1	18.6	50.5	36.0	32.2	3.8	-7.2	9.0	12.4	
27.8	19.1	51.0	35.3	33.0	2.3	-6.8	7.6	-15.3	
27.6	18.2	51.4	33.1	29.7	8.4	-2.6	6.8	-10.5	
26.9	18.9	52.1	33.1	30.5	2.6		5.8	-14.2	
Relaciones promedio (%)									
15.8	22.1	55.6	21.2	21.1	0.2	0.6		-0.1	
19.0	23.2	53.5	21.1	21.5	-0.4	0.8		0.1	
21.9	21.2	51.4	25.5	24.7	0.8	-1.7		-4.5	
27.2	20.8	53.6	28.8	30.0	-1.2	-3.4		0.6	
29.1	19.1	51.7	32.7	31.9	0.7	-8.5		17.2	
27.5	18.7	51.5	33.8	31.1	2.7	-3.1		-13.3	

11, noviembre de 1988, Statistics Sweden. Sweden 1988; S.E. Banken. Algunos datos sobre Suecia 1988. The Swedish Institute. Facts Sheets on Sweden. Diciembre 1987.

SUECIA *Estructura demanda 1960-1970***SUECIA *Estructura de la demanda en los años 80***