



Per Skedinger

Actualmente trabaja en el Instituto Industrial de Investigaciones Económicas y Sociales (IUI) de Estocolmo. Campos



de investigación: Repercusiones de las políticas laborales, determinación de salarios y empleos.

Bajo la actual crisis económica, la tasa de desempleo sueca se ha mantenido muy inferior a la de otros países europeos. Según una creencia muy extendida, esta pequeña tasa se debe a la activa política laboral sueca. Este artículo presenta investigaciones recientes sobre las repercusiones macroeconómicas de estas políticas, planteando que probablemente se han exagerado los supuestos beneficios de las mismas.

La política sueca de mercado laboral: ¿remedio al paro?

¿Por qué durante las décadas de 1970 y 1980 el desempleo fue en Suecia considerablemente más bajo que en la mayoría de los demás países europeos? El examen de esta cuestión se ha centrado básicamente en tres explicaciones:

- El sistema sueco de negociaciones y acuerdos salariales centrales, que mantuvo el aumento de los salarios reales en un nivel relativamente bajo.
- La política macroeconómica y sus efectos de ajuste en virtud de las sucesivas devaluaciones y del fuerte aumento del empleo en el sector público.
- La política de mercado de trabajo, sustentada en el «principio de empleo» y diferenciada de las políticas de muchos otros gobiernos europeos.

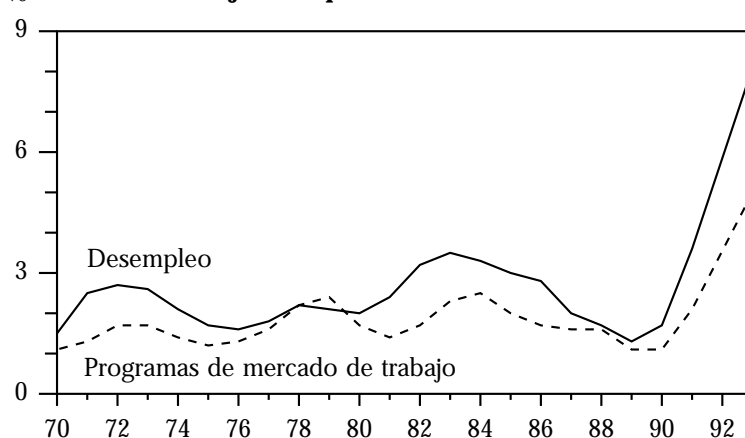
El presente ensayo tiene por objeto examinar más de cerca la tercera de estas explicaciones, relativa a la política de mercado de trabajo del gobierno sueco, que ha gozado de reputación internacio-

nal como elemento particularmente positivo del «modelo sueco». En los últimos años se han desarrollado una serie de teorías para analizar los programas de mercado de trabajo y sus efectos sobre los salarios globales y sobre el empleo. Las investigaciones han atraído la atención sobre la posible existencia de problemas de eficiencia en la política de mercado de trabajo. Es posible que los programas hayan tenido efectos tan contraproducentes sobre la situación general del empleo que el desempleo haya permanecido igual o incluso haya empeorado. Vamos a ofrecer una visión de conjunto de estas teorías, a informar sobre los resultados empíricos de una serie de estudios realizados y a examinar qué se puede aprender de la experiencia sueca.

La política laboral se basa, en parte, en una ayuda pasiva a los desempleados (en forma de prestaciones de desempleo o pensiones de jubilación anticipada), y en parte en una serie de medidas activas: los programas de mercado de trabajo. Estos últimos consisten en trabajos para aliviar el paro y formación para el mercado de trabajo, y también en determinadas medidas selectivas orientadas especialmente hacia los jóvenes y los minusválidos. El volumen de las medidas de empleo activas hace de Suecia uno de los primeros países de Europa tanto por el gasto como por el número de participantes. La figura 1 indica el número de desempleados en sentido estricto y el de participantes en programas de mercado de trabajo en Suecia durante el período 1970-1993. Sin embargo, estas cifras no permiten deducir por sí solas que la tasa de desempleo comparativamente baja se deba, en una medida importante, a la política de mercado de trabajo del gobierno sueco.

Se han desarrollado dos teorías acerca de los efectos de los programas de mercado de trabajo sobre la situación general del

Figura 1: Desempleo y programas de mercado de trabajo 1970-93.
Porcentaje de la población activa.



Fuentes: Estadísticas de Suecia (SCB) y Administración Nacional del mercado de trabajo (AMS)
Nota: Los programas de mercado de trabajo abarcan la formación para el mercado de trabajo (excluida formación en la empresa), trabajos de alivio del paro y medidas especiales en favor de los jóvenes.



empleo. La primera de ellas, representada entre otros por los investigadores británicos Richard Layard y Richard Jackman, destaca las posibilidades que ofrecen dichos programas de mantener o elevar el nivel de formación de la población activa y de preparar el camino para estrategias de búsqueda de empleo más eficientes. Desde esta perspectiva, se considera que la política de mercado de trabajo da lugar a un aumento de la población activa «efectiva», con la consecuencia de una mayor competencia por los puestos de trabajo, una disminución de los salarios y, de esta forma, un aumento del empleo en general. Un factor determinante de las dimensiones de esta población activa «efectiva» es el número de desempleados de larga duración. A diferencia de los demás desempleados, que mantienen vínculos más estrechos con el mercado de trabajo, éstos no contribuyen a reducir el aumento de los salarios, ya sea por sus escasos esfuerzos de búsqueda de trabajo, ya sea por la resistencia de los empresarios a contratarles, con lo cual los salarios se mantienen altos aún con una alta tasa de desempleo, y el desempleo, en consecuencia, sigue aumentando.

La otra teoría, representada principalmente por Lars Calmfors, de la Universidad de Estocolmo, señala la posibilidad de que los programas influyan en las negociaciones salariales entre sindicatos y empresarios y den lugar a la subida de los salarios, en cuanto que los sindicatos han de considerar también lógicamente la situación de sus miembros desempleados, la cual está determinada en gran parte por la extensión del desempleo y por las posibilidades alternativas de ganar un salario. Según esta teoría, los programas públicos reducen los efectos negativos del despido, debilitando así los incentivos para la moderación salarial. El grado de debilitación preciso de estos incentivos depende de factores como el nivel de las prestaciones pagadas, la duración de la participación en los programas y la posibilidad mayor o menor que conceden éstos de disfrutar de períodos adicionales de prestaciones de desempleo. Con todo ello, es muy posible que los programas den lugar a unos salarios más altos y a la exclusión consiguiente de los puestos de trabajo fijos. Además, se considera que las medidas activas debilitan el incentivo para la búsqueda de empleo durante el

período de participación en los programas, lo que redundará a su vez en una mayor tasa de desempleo. De esta forma el empleo fijo, suponiendo que la totalidad de los factores mencionados sean suficientemente intensos, puede verse desplazado hasta el punto de que, de hecho, el desempleo aumente.

El conocimiento empírico de los distintos efectos de los programas de mercado de trabajo se basa en microevaluaciones y macroevaluaciones. Los microestudios se centran en los efectos sobre los salarios y sobre el empleo en relación con los participantes en los programas. Aunque las investigaciones en este campo han sido bastante intensas, no han permitido hasta ahora trazar un cuadro claro. Existen dificultades metodológicas, derivadas del hecho de que la participación en un programa raramente tiene carácter aleatorio. Si, por ejemplo, las personas que participan en un programa de formación tienden a ser más productivas y a reforzar sus posibilidades de ser contratadas en comparación con los demás desempleados, el efecto del programa resultará sobreestimado debido al denominado «sesgo de selectividad». Se han desarrollado nuevos métodos para abordar este problema, especialmente en los Estados Unidos, pero los resultados han demostrado ser muy sensibles al método concreto aplicado por el investigador.

Los macroestudios intentan determinar los efectos de los programas sobre el conjunto de la economía, analizando su incidencia en el empleo y en los salarios, es decir, las consecuencias generales también para quienes no participan en ellos. La mayoría de estos estudios se han llevado a cabo en los países escandinavos, como resulta lógico, dada la gran importancia que en ellos se concede a las políticas de mercado de trabajo activas. Los estudios de otros países suelen utilizar medidas de gasto de los programas, pero este método presenta varios inconvenientes (ver OCDE, 1993, y las referencias que figuran él). Por ejemplo, la unidad de medida adecuada para analizar los efectos del paso del desempleo a la participación en algún programa es el número de participantes en éstos. Todos los estudios suecos que se mencionan más adelante utilizan datos sobre participación en los programas.

«Los programas de mercado de trabajo ... consisten en trabajos para aliviar el paro y formación para el mercado de trabajo, y también en determinadas medidas selectivas orientadas especialmente hacia los jóvenes y los minusválidos.»

«Se han desarrollado dos teorías acerca de los efectos de los programas de mercado de trabajo sobre la situación general del empleo.»

«A diferencia de los demás desempleados, que mantienen vínculos más estrechos con el mercado de trabajo, los desempleados de larga duración no contribuyen a reducir el aumento de los salarios ...»

**Tabla 1: Estudios empíricos de los efectos de los programas de mercado de trabajo sobre los salarios**

Estudio	Programa	Efecto
Calmfors & Forslund (1991)	Trabajos para aliviar el paro + formación	+
Calmfors & Nymoén (1990)	Trabajos para aliviar el paro + formación	0
Edin, Holmlund & Östros (1993)	Trabajos para aliviar el paro Formación	-/0 -/0
Forslund (1991)	Trabajos para aliviar el paro + formación	+
Forslund (1992)	Trabajos para aliviar el paro Formación	+ -
Holmlund (1990)	Trabajos para aliviar el paro + formación	0
Löfgren & Wikström (1991)	Formación	0
Skedinger (1992)	Trabajos para aliviar el paro	+

«... la mayor parte de los estudios demuestran que los programas no reducen la presión sobre los salarios...»

¹ Los estudios se basan en una amplia gama de datos y utilizan distintos métodos de estimación. Por consiguiente, habría que señalar que los estudios basados en mejores datos y/o métodos estadísticos no han demostrado resultados más favorables para la política de mercado de trabajo. La única evidencia comparable para países no escandinavos es, que sepamos, un estudio de la OCDE (1993). Utilizando tanto los datos de gasto como los de participación en los programas de mercado de trabajo en Francia y Alemania (además de Suecia), la OCDE llega a la conclusión de que el aumento de las tasas de participación no tiene un efecto significativo sobre el aumento de los salarios. Por el contrario, un mayor gasto por participante reduce la presión salarial. Ahora bien, no está claro hasta qué punto los datos de gasto utilizados en el informe miden diferencias de calidad.

Las tablas 1 y 2 indican los resultados de una serie de macroestudios suecos acerca de los efectos de los programas públicos de mercado de trabajo sobre los salarios y sobre el empleo. Una parte fundamental de las investigaciones en este campo se centra en demostrar si los distintos tipos de programa (trabajos para aliviar el paro por una parte y formación para el mercado de trabajo por otra) producen o no distintos efectos. La mayoría de los estudios, en cualquier caso, no establecen diferencias entre los distintos tipos de programas. La unidad de medida agregada utilizada en tal caso aparece en las tablas como «trabajos para aliviar el paro + formación».

La tesis de que un aumento del desempleo en sentido estricto (a corto plazo) contribuye a disminuir la presión sobre los salarios cuenta con apoyos tanto técnicos como empíricos, dentro y fuera de Europa. Mucho más controvertida es la cuestión de los efectos de los programas de mercado de trabajo sobre la formación de los salarios, puesto que existen teorías que ofrecen respuestas distintas. La tabla 1 indica los efectos salariales estimados de los programas de mercado de trabajo a determinados niveles sobre el desempleo puro (que reduce salarios). Un efecto positivo (+)/ negativo (-) significa que el aumento del número de participantes en los programas induce a un aumento/disminución de los salarios. Un

cero (0) significa que los salarios permanecen inalterados, pero también que el paso del desempleo en sentido estricto a la participación en algún programa no da lugar a una disminución de los salarios. Habría que subrayar que este resultado es casi tan grave como si el efecto hubiera sido positivo. Según se observa en la tabla, la mayor parte de los estudios demuestran que los programas no reducen la presión sobre los salarios¹. Así pues, la teoría de Layard-Jackman ya mencionada parece tener poco apoyo. En Suecia, la publicación de estos estudios ha suscitado un vivo debate, lo que no debe sorprender si se considera que los resultados se apartan de la opinión tanto de los economistas como de los expertos. Algunos de los trabajos realizados en conexión con este debate se han reimpresso en Bergström (1993).

Muy pocos estudios han analizado los programas desde el punto de vista de su efecto sobre el empleo, y los resultados no son concluyentes (ver tabla 2). Un proyecto conjunto del Instituto Industrial de Investigación Social y Económica (Industries Utredningsinstitut, IUI) y del Instituto de Estudios Económicos Internacionales de la Universidad de Estocolmo (Institutet för internationell ekonomi, IIES) está examinando actualmente los efectos de la formación para el mercado de trabajo y de los trabajos de socorro sobre el desempleo total, es decir, sobre



los desempleados en sentido estricto y sobre el número de participantes en programas públicos (Calmfors y Skedinger, 1994). El estudio se basa en los datos regionales para el periodo 1965-1990, y toma en consideración las grandes variaciones regionales en el volumen de los programas, además de la tasa de desempleo. Analiza también el efecto de la creciente importancia concedida a las medidas en favor de los jóvenes en el decenio de 1980. Los jóvenes son en gran parte extraños al mercado de trabajo, y es interesante verificar si al concentrar las medidas en este grupo disminuye la presión sobre los salarios. Las medidas dirigidas a los extraños no mejoran el bienestar de los que ya tienen un empleo tanto como las políticas que son neutrales al respecto, y es posible que esto favorezca una atenuación de las presiones de aumento de los salarios. Aplicando el mismo razonamiento, es de esperar que las medidas dirigidas exclusivamente a quienes ya tienen empleo, como la formación en la empresa, tengan un efecto negativo sobre la moderación salarial, pero este extremo no se ha comprobado debido a la falta de datos regionales. La formación en la empresa alcanzó su punto más alto durante la recesión de finales del decenio de 1970, pero desde entonces no ha sido utilizada tanto como los programas de formación regulares.

Los resultados preliminares de este proyecto de investigación indican la existencia de grandes diferencias entre los programas. Los trabajos de alivio del paro no parecen contribuir a aumentar el empleo, mientras que la formación para el

mercado de trabajo muestra resultados más positivos. Por lo demás, no es posible extraer ninguna conclusión acerca de la importancia concedida a los programas en favor de los jóvenes.

Globalmente, se puede decir que las investigaciones de los últimos años han suscitado una serie de cuestiones relativas a la eficiencia de los programas de mercado de trabajo. Se ha demostrado que estos programas pueden inducir un aumento de los salarios y no podemos estar seguros de que hayan reducido realmente el desempleo. En todo caso, los resultados son más favorables para los programas de formación que para los trabajos de alivio del paro, debido posiblemente a que aquéllos implican una mejora más acusada de las destrezas, menos efectos directos de desplazamiento y un menor nivel de prestaciones. Queda así pendiente la cuestión de los riesgos y posibilidades de una política de mercado de trabajo activa en la actual situación laboral de Suecia, donde el desempleo es mucho más elevado que en los decenios de 1970 y 1980. Confiar fuertemente en medidas pasivas, como en muchos otros países europeos, no es claramente una opción atractiva.

Como hemos señalado, las dos «escuelas de pensamiento» expuestas tienen sus respectivos argumentos respecto a los efectos de la política de mercado de trabajo. No habría que considerar estos argumentos como necesariamente excluyentes. Por supuesto, es necesario prestar gran atención a las posibilidades que ofrece la política pública de evitar un aumento del

«Muy pocos estudios han analizado los programas desde el punto de vista de su efecto sobre el empleo, y los resultados no son concluyentes ...»

«Se ha demostrado que estos programas pueden inducir un aumento de los salarios y no podemos estar seguros de que hayan reducido realmente el desempleo. En todo caso, los resultados son más favorables para los programas de formación que para los trabajos de alivio del paro ...»

Tabla 2 Estudios empíricos de los efectos de los programas de mercado de trabajo sobre el desempleo

Estudio	Variable dependiente	Programa	Efecto
Calmfors & Skedinger (1994)	Desempleo total	Trabajos para aliviar el paro Formación	+ / 0 -
McCormick & Skedinger (1992)	Desempleo estricto (sin programas)	Trabajos para aliviar el paro + formación	+
Wadensjö (1987)*	Desempleo estricto (sin programas)	Equipos juveniles	-

Nota: El informe Wadensjö (1987) se limita al desempleo juvenil y a los efectos de los programas sobre el desempleo estricto de un grupo de edad específico. Los efectos potenciales sobre los otros grupos, por consiguiente, no son considerados.



desempleo de larga duración. Actualmente, el riesgo de inflación salarial de esta política es bajo, aunque no despreciable, ya que el desempleo estricto ha alcanzado en Suecia un nivel bastante más alto que en años anteriores. Por otra parte, es igualmente importante evitar los posibles efectos de bloqueo de unas prestaciones

elevadas y de unas posibilidades generosas de acceso a los programas y de salida de éstos después de los períodos de desempleo. El desafío para los responsables de la formulación de políticas, en Suecia y fuera de ella, es encontrar un equilibrio óptimo y diseñar cuidadosamente varias medidas activas y pasivas.

Bibliografía

Bergström, V. (ed.) (1993), *Varför överge den svenska modellen?* Instituto Sindical de Investigación Económica, Estocolmo.

Calmfors, L. y Forslund, A. (1991), «Real-Wage Adjustment and Labour Market Policies: The Swedish Experience», *Economic Journal*, vol. 101.

Calmfors, L. y Nymoén, R. (1990), «Real-Wage Adjustment and Employment Policies in the Nordic Countries», *Economic Policy*, nº 11.

Calmfors, L. y Skedinger, P. (1994), «The Employment Effects of Swedish Active Labour Market Policy: An Analysis with Pooled Time-Series and Cross-Section Data», próxima aparición, Instituto de Estudios Económicos Internacionales e Instituto de Investigación Social y Económica, Estocolmo.

Edin, P.A., Holmlund, B. y Östros, T. (1993), «Wage Behaviour and Labour Market Programmes in Sweden: Evidence from Micro Data», Working Paper 1993:1, Departamento de Economía, Universidad de Uppsala.

Forslund, A. (1991), *Price and Wage Setting under Imperfect Competition*, Departamento de Economía, Universidad de Uppsala.

Forslund, A. (1992), *Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik*, Supplement 7, Langtidsutredningen, Ministerio de Hacienda, Estocolmo.

Holmlund, B. (1990), *Svensk lönebildning - teori, empiri, politik*, Supplement 24, Langtidsutredningen, Ministerio de Hacienda, Estocolmo.

Löfgren, K.G. y Wikström, M. (1991), *Lönbildning och arbetsmarknadspolitik*, Ds 1991:53, Ministerio de Trabajo, Estocolmo.

McCormick, B. y Skedinger, P. (1992), «Why Do Regional Unemployment Differentials Persist?», en Skedinger, P., *Essays on Wage Formation, Employment, and Unemployment*. Acta Universitatis Upsaliensis, Studia Oeconomica Upsaliensia 22. Almqvist & Wiksell International, Estocolmo.

OCDE, (1993), *Perspectivas del empleo*, julio 1993. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.

Skedinger, P. (1992), *Essays on Wage formation, Employment, and Unemployment*, Acta Universitatis Upsaliensis, Studia Oeconomica Upsaliensia 22. Almqvist & Wiksell International, Estocolmo.

Wadensjö, E. (1987), «The Youth Labour Market in Sweden - Changes in the 1980s», *Economia & Lavoro*, nº 1.