

Trettio år av chilensk ekonomi*

Chile fick 1970 en demokratiskt vald minoritetsregering av folkfrontskaraktär. I september 1973 störtades denna vid en militärkupp. 1990 återställdes demokratin i Chile genom fria val. Den ekonomiska utvecklingen under Allende mynnade 1973 ut i kaos. Den ekonomiska utveckling som följde under militärregeringen leddes av en grupp ekonomer ("the Chicago boys"), som var hängivna tillskyndare av marknadsekonomi. Denna ansats var framgångsrik under 1970-talet. 1983 följde så en djup kris och BNP föll med 15 procent. Politiken modifierades därefter. Under den demokratiska eran under 1990-talet fortsattes framgångsrikt den exportledda tillväxten. Känsligheten för korta kapitalrörelser har dock fortsatt. Som helhet måste Chiles ekonomiska utveckling betraktas som framgångsrik och Chiles tillväxt under de senaste trettio åren torde vara den högsta i Latinamerika.

1. Inledning

Chiles historia under de senaste trettio åren har varit turbulent. I Sverige har bilden av Chile dominerats av den dramatik som Allendes socialistiska regering och Pinochets militärkupp skapade. Dessa händelser kom ju också att få starka återverkningar i vårt land. Svensk opinion påverkades starkt av kuppen i Chile och ett stort antal flyktingar kom till Sverige. De starka känslomässiga reaktioner som händelserna i Chile skapat i vårt land har gjort det svårt att försöka ge en mer objektiv analys av utvecklingen i landet. Det ligger också i sakens natur att inte minst den politiska utvecklingen kan tolkas olika beroende på politiskt perspektiv. Perspektivet har också naturligen skiftat med tidens gång.

*BO SÖDERSTEN är professor i nationalekonomi vid internationella handelshögskolan i Jönköping.
KRISTIAN NYBERG är verksam vid Riksförsäkringsverket. Båda besökte Chile i november 2000.*

Vi kommer att koncentrera framställningen kring tre huvudpunkter: dels den ekonomiska utvecklingen med betoningen av utrikeshandelns roll, dels de försök att kontrollera korta kapitalrörelser för att stävja globaliseringens eventuella negativa sidor som landet också varit något av pionjär på, och till slut det nya pensionsystem som införts i landet och som är av stort internationellt intresse.

Samtliga dessa tre ämnen har en generell räckvidd. Latinamerika har – i motsats till exempelvis Sydostasien – varit imports substitutionens förlovade kontinent. Det var här som Raúl Prebisch och kretsen av ekonomer runt ECLA (Economic Commission for Latin America) först utvecklade teorierna för imports substitution och beroendeskola (Södersten [1964]). Chile var det första land i Latinamerika som bröt med detta synsätt. Därför har just utvecklingen av exporten

* Vi tackar Riksbankens jubileumsfond för forskningsstöd, professor Mats Lundahl för värdefulla kommentarer och Désirée Nilsson för gott assistentarbete.

och dess betydelse för den ekonomiska tillväxten ett stort intresse för den allmänna synen på utvecklingen i Latinamerika.

Chile är vidare det första land som genomfört ett fullskaligt försök med ett pensionssystem av helt fonderat slag, i motsats till de fördelningssystem ("pay-as-you-go-system") som gällt i Europa och USA. Chile startade sitt nya system redan 1980. Därför är det intressant att ta del av de erfarenheter man haft på detta område. Vidare gäller att "den chilenska modellen" på detta område nu är under stark spridning till andra länder i Latinamerika.

Vad globaliseringen och kontrollen av kapitalrörelser anbelangar är det ett ämne som har en så hög grad av aktualitet att ett försvar för ett studium av de chilenska erfarenheterna här knappast behöver göras.

2. Historien om importsubstitution, ekonomisk utveckling och "export"-push

Chile betraktades fram till 1960-talets slut som en av Latinamerikas mest stabila demokratier. Under senare hälften av 1960-talet styrdes landet av kristdemokraterna med Eduardo Frei som president. I det presidentval som hölls 1970 segrade socialisten Salvador Allende som fick 36,6 procent av rösterna. Kristdemokraten Radomiro Tomic fick 27,8 procent av rösterna och den konservativa kandidaten Jorge Alessandri erhöll 34,9 procent.

Med hänsyn till att Allende fick de flesta rösterna installerades han i presidentämbetet och en folkfrontsregering ("Unidad Popular") bildades. Folkfrontsregeringen genomförde en serie av mycket radikala reformer som var marxistiskt inspirerade. De avsåg att helt förändra landet och i grunden socialisera näringslivet.

Idag innebär det dock inga större problem av att ge en objektiv bild av utvecklingen under folkfrontsregeringen. Folk-

frontens första år, särskilt 1971, blev mycket framgångsrikt. Utvecklingen belyses av *Tabell 1*.

Tabell 1 Utvecklingen av makroekonomiska variabler i Chile, 1970–73 (%).

	1970	1971	1972	1973
Tillväxt i BNP	3,6	8,0	-0,1	-4,3
Inflationstakt (KPI)	36,1	22,1	260,5	605,1
Arbetslöshet	5,7	3,8	3,1	4,8
Reallöneutveckling	8,5	22,3	-16,6	-25,3

Källor: Centralbanken, CIEPLAN, ODEPLAN

Förklaringen är att man kom ut ur en lågkonjunktur och att man kunde föra en renodlad keynesiansk stimulanspolitik med framgång. Vidare gynnade vädret jordbruket och kopparpriserna steg kraftigt. Vid denna tid svarade kopparn för ungefär 75 procent av de totala exportinkomsterna.

Reallönerna steg mycket kraftigt, för de lägst avlönade arbetarna med 39 procent och för tjänstemännen med 10 procent (Meller [2000, s 32 ff]). Detta innebar också en klar utjämning av den mycket sneda inkomstfördelningen. Samtidigt var inflationen inte högre än normalt för Chile.

En orsak till framgångarna under Allendes första år var också att man införde strikta priskontroller, bl a genom att i kubansk stil införa lokala (kvartersbaserade) övervakningsgrupper som hade till uppgift att kontrollera att priserna inte höjdes, (s k Juntas de Abastecimientos y Precios). Samtidigt startades olika typer av sociala välfärdsarrangemang (skolmåltider och liknande) och bostadsbyggande i offentlig regi påbörjades.

Den expansiva politiken upprätthölls genom en kraftig ökning av den offentliga sektorn, av en starkt underbalanserad ökning av statens budget, av underskott i bytesbalansen och av en mer än 100-procentig ökning i penningmängden. Som

framgår av *Tabell 1* lät heller inte ojäm- viktsp Problemen vänta på sig och inflatio- nen steg kraftigt.

UP:s ekonomiska politik mynnade under 1972–73 ut i kaotiska förhållanden. Det råder heller ingen tvekan om att poli- tiken till övervägande del – för att inte sä- ga helt – styrdes av ideologiska motiv. De tidigare amerikanskägda koppargruvorna (som dock redan ”chileniserats” under Eduardo Freis liberala regering) nationa- liserades utan att någon ersättning betala- des. De tidigare ägarna ansågs ha tagit ut ”övervinster”. USA svarade med att frysa det chilenska kopparbolagets (CODEL- CO) tillgångar i USA, vilket gjorde det svårt för CODELCO att förvärva reserv- delar, och kallade hem 150 ingenjörer och tekniker.

Det har ibland hävdats att den ameri- kanska blockaden var orsak till Allendes fall. Detta är inte korrekt. Även om han- deln med USA minskade, ökade handeln med Västeuropa och Comeconländerna kraftigt. Chile fick också avsevärda korta krediter från dessa länder som mer än väl kompensterade det amerikanska bortfallet. Remarkabelt är att handeln inte alls skars av eller hindrades i någon synbar grad; tvärtom det enda som ökade kontinuerligt under Allendes tid var importen (jfr Sö- dersten [1975] och de Vylder [1974]).

Vidare nationaliserades också bankerna och en ”social sektor” skapades som tog över och avsåg att ytterligare förvärva och kontrollera den övervägande delen av den privatägda industrin.

Kaotiska förhållanden kom att råda under senare delen av 1972 och 1973 med varubrist, köer och svarta marknader (jfr Lundahl & Södersten [2000] om Kuba). Respekten för traditionell äganderätt från UP:s sida var minimal. Varken höger- eller vänsterkrafter var inriktade på kom- promisser. En konfrontation blev ound- vikli (jfr Meller [2000]).

3. Militärdiktaturens ekonomiska modell

Den militärkupp som genomfördes under ledning av general Pinochet i september 1973 blev våldsam. Beräkningar pekar mot att 2000 personer dödades och att yt- terligare 800 ”försvann” utan att deras försvinnande har kunnat klarläggas.¹

Den kritik som riktades mot Chiles ti- digare ekonomiska politik var fundamen- tal. Den chilenska staten hade sedan bör- jan av 1930-talet fått en allt större roll i ekonomin. En allt större byråkrati hade utvecklats i hägnet av en expanderande stat. Underskott i de offentliga utgifterna blev vanliga vilket ledde till en ökande penningmängd med åtföljande hög infla- tion som ofta låg på en årsbasis av 25–30 procent och stundtals – som under Allen- des slutår – exploderade i hyperinflation.

Framför allt utvecklades Chile till en ”rent-seeking” ekonomi. Det blev viktiga- re att få tillgång till förmåner som import- licenser och lån i utländsk valuta för före- tagare än att organisera produktionen i ef- fektiva former. Ett system med politiskt patronage uppstod där olika grupper kämpade om de fördelar som importsubstitu- tion och gruvröntor skapade.

När militärregeringen kom till makten kastades allt detta över ända. Den tidigare politiken inriktad på förstatliganden för- vandlades nu till sin motsats. De banker och företag som tidigare varit i statlig ägo privatiserades nu. Kontrollen av utrikes- handeln upphörde och en enhetlig tull på 10 procent infördes. En omsättningsskatt på 20 procent infördes och pris- och rän- tekontroll övergavs samtidigt som kapi- talrörelser gradvis blev allt friare. Sam- tidigt upplöstes fackföreningarna och re-

¹ Chiles ”nationella sannings- och försonings- kommission” kom fram till att 2279 personer dödats i samband med kränkningar av mänsk- liga rättigheter under militärdiktaturen.

Tabell 2 Tillväxt, inflation och arbetslöshet under 1970-talet (%).

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Tillväxt	5,5	-12,9	3,5	9,9	8,2	8,3	7,8	5,5
Inflation	369	343	198	84	37	38	31	9
Arbetslöshet	9	16	19	18	17	17	17	16

Källa: Meller [2000]

allönerna sjönk kraftigt. *Tabell 2* ger en översikt över några viktiga makrofaktorer under 1970-talet.

Som framgår av tabellen var den chilenska ekonomin tämligen framgångsrik under 1970-talet efter kuppen. Åtskilliga har talat om dessa år som präglade av ett "ekonomiskt mirakel". Som vi ser var också tillväxten god och inflationen bragtes under – för latinamerikanska förhållanden – rimlig kontroll.

Chile var, från 1974 till det första fria valet i december 1990, en militärdiktatur. Man kan fråga sig: hur kom det sig att en auktoritär diktatur satsade så helhjärtat på en tämligen extrem form av marknadsekonomi? Något direkt enkelt svar är inte lätt att ge, men ett par kommentarer ter sig naturliga. Militärerna ansåg sig ha avvärjt hotet om ett kommunistdominerat Chile genom sin kupp. På ett likartat sätt menade de ekonomer som arbetade för regimen att de – genom sina marknadsinriktade reformer – också hade avvärjt det kommunistiska hotet på det ekonomiska planet (Meller [2000, s 83 ff]). Båda grupperna såg sig som teknokrater och båda hade ett förakt för politiker, särskilt de tidigare chilenska politiker som innehaft den politiska makten och som sågs som korrupta och i första hand seende till sina egna intressen.

Det är också tveklöst så att de flesta företrädarna för det privata näringslivet och privata affärsintressen stödde militärdiktaturen, även om många av dem också kunde drabbas hårt av de ekonomiska kriser som förekom, som exempelvis den som inträffade 1982–83 då BNP föll med 15 procent och realräntorna sköt i höjden.

4. Exportledd tillväxt

Som redan tidigare nämdes har Chile alltid i modern tid haft en stark komparativ fördel i produktionen av koppar. Åren 1971–73 uppgick koppars andel av den totala exporten till 80 procent; tillsammans med övriga mineraler till 90 procent. Exportens roll för Chiles tillväxt är omdebatterad. De flesta bedömare tycks dock luta åt att Chiles tillväxt under det senaste kvartsseket i allt väsentligt varit exportledd (Agosin [1999] och Ffrench-Davis [2000]). *Tabell 3* ger en uppfattning om utveckling av BNP och export.

Tabell 3 Tillväxt och export i Chile 1960–99 (%).

År	BNP	Exporttillväxt
1960–1970	4,2	5,6
1971–1973	0,5	-4,4
1974–1981	3,7	12,0
1982–1989	2,4	6,5
1990–1995	6,7	9,0
1996–1999	4,4	-0,4

Källa: Agosin 1999, IMF International Financial Statistics

Som framgår av tabellen har Chile under det senaste kvartsseket haft en genomsnittlig exporttillväxt på 7–8 procent per år och om vi bortser från kopparn blir tillväxten ytterligare ett par procentenheter högre. Tillväxten per capita har legat runt 4–5 procent per år.

Det senaste kvartsseket har därför inneburet ett brott med och en frigörelse från tidigare handelsmönster. Kopparn är alltjämt den enskilt viktigaste exportpro-

Tabell 4 Några valda data över Chiles ekonomi 1981–89.

	Handelsbalans (milj US\$) (1)	Bytesbalans (milj US\$) (2)	Utländsk skuld/ BNP (%) (3)	Utländsk skuld/ Export (kvot) (4)
1981	-2 677	-4 733	86,2	4,1
1982	63	-2 034	108,3	4,6
1983	986	-1 073	113,2	4,7
1987	1 229	-808	104,8	4,0
1988	2 219	-167	86,2	2,7
1989	1 578	-740	69,0	2,2

Källa: Centralbanken

dukten och utgjorde år 2000 37 procent av den totala exporten. Produktionen har också moderniserats och förnyats och sker numer med avancerad modern teknologi. Det väsentligt nya som hänt på exportens område är att nya – mestadels naturresursbaserade – exportgrenar vuxit fram. De mest betydelsefulla av dessa är skogsprodukter, fiskeriprodukter och vin.

Exporten av skogsprodukter kan tas som exempel. I fasta priser har den ökat med en faktor 17 från 1973 till 1995 och i värde från 105 till 1 800 miljoner USD. Utvecklingen i sektorn är också ett exempel på en lyckad exportsatsning där flera faktorer samverkat. Skogsnäringen hade varit tämligen hårt reglerad före 1974. Regleringarna var motsägelsefulla och delvis motproduktiva. Chile hade ända sedan 1960-talet haft goda utbildningslinjer för jägmästare och skogsteknisk personal och dessa utbildningar kom nu till full nytta i samband med att skogsnäringen befriades från olika tidigare förbud och nu fick arbeta under mer marknadsmässiga former.

Vi bör dock komma ihåg att Chile inte kan liknas vid Sydostasiens ”drakekonomier”. Länder som Taiwan, Sydkorea och Hong Kong började sin ekonomiska expansion tidigare än vad fallet var i Chile, de har långsiktigt vuxit snabbare och de har dessutom en starkare industriell bas än vad som är fallet i Latinamerika.

5. Kriser och kapitalimport

Latinamerika är en kontinent som varit hemsökt av valutakriser och spekulation i internationella kapitalrörelser. Chile är här inget extremt exempel. Men i dessa tider – med tal om kontroll och beskattning av internationella kortsiktiga kapitalrörelser – har det sin givna plats att också beröra utvecklingen i Chile, eftersom Chile – trots sin inriktning mot marknads ekonomi – faktiskt är ett av de få länder som med viss framgång sökt kontrollera kortsiktiga kapitalrörelser, samtidigt som man ser mycket positivt på utländska direktinvesteringar.

Två stora kriser har inträffat i den chilenska ekonomin under det senaste kvartsseklet, den första 1982–83 och den andra 1997–98. I det första fallet sjönk BNP med 15 procent, i det senare med 7–8 procent. Det är instruktivt att analysera de båda kriserna både ur ett ideologiskt ”hemmaperspektiv” och ur ett internationellt, i första hand monetaristiskt perspektiv. Det ekonomisk-ideologiska perspektivet har sitt intresse inte minst därför att den första krisen inträffade under den militärdiktatur som kombinerades med ett snarast extremt, neoliberalt synsätt på ekonomin, under det att 90-talets kris inträffade under den återupprättade demokratins era då den ekonomiska politiken dominerades av kristdemokrater, som också var liberala i sin syn på ekonomin, men inte lika extrema som de ”Chi-

cago boys” som var inflytelserika under Pinochet-eran (Meller [2000, s 83 ff]).

Tabell 4 exemplifierar de svårigheter och de kastningar som den chilenska ekonomin var utsatt för under 1980-talet.

Som framgår av tabellen inleddes 1980-talet med mycket starka underskott i bytesbalansen. Dessa kan förklaras av att Chile då var en mycket öppen ekonomi med lågt tullskydd (10 procent). Tanken var att penningpolitiken skulle vara självkorrigerande enligt den vid denna tid rådande monetära teorin: ett utflöde av valuta skulle minska penningmängden och därigenom leda till en automatisk åtstramning av den ekonomiska politiken.

Det gick dock inte i det krisläge som uppstod att enbart lita till ekonomins inneboende självläkande krafter utan ekonomiska motåtgärder måste sättas in. Arbetslösheten steg dramatiskt till över 30 procent 1983. Den ortodoxa liberalismen fick överges. Staten började stödja inhemska företag och banker. Tullarna höjdes från 10 till 35 procent i genomsnitt och valutakontroller infördes, som begränsade det utflöde av internationell valuta som tilläts varje chilensare till 10 000 dollar per år.

I själva verket medförde 1982–83 års kris tämligen betydande förändringar i valuta- och penningpolitiken, som nu blev mer pragmatisk. Under resten av 1980-talet infördes en mer kontrollerad valutapolitik med ett ”crawling peg”-system och valutakursen tilläts flyta inom ett band om 2 procent som 1987 ökades till 5 procent. Detta system måste sägas ha fungerat tämligen väl. Den chilenska peson deprecierades med 119 procent mellan 1981 och 1988, vilket självfallet gynnade en fortsatt exportledd tillväxt.

Samtidigt var den chilenska regeringen noga med att samarbeta med internationella organisationer och att hela tiden punktligt betala räntorna på utlandslånen. Därigenom kunde lånen omsättas och internationella organisationer som IMF, Världsbanken och Interamerikanska ut-

vecklingsbanken kunde ge Chile nya lån om i genomsnitt 760 miljoner dollar åren 1983–87 (Fontaine [1987]).

Trots den svåra krisen i början av decenniet blev därför 1980-talet som helhet en period av framgång för Chile och ryktet om ”det chilenska undret” eller ”den chilenska modellen” började spridas. Dessutom hade man tur. Från och med 1987 utsattes den chilenska ekonomin för en positiv terms-of-trade-chock. Under den internationella högkonjunktur som rådde steg priserna på Chiles viktigaste exportprodukter: kopparpriset fördubblades och priserna på fiskmjöl och papper och massa steg också kraftigt. Chiles statistiska centralbyrå har beräknat att effekten av terms-of-trade-förbättringen uppgick till i genomsnitt 5 procent i BNP-termer eller till 1,5 miljarder dollar. Den summan är dubbelt så stor som det belopp som Chile fick låna av de internationella kreditgivarna. Det är ytterst sällan som en kraftig ökning av exportvolymen kan ske till så starkt förbättrade terms-of-trade (för teorin bakom sambanden mellan exportledd tillväxt och terms-of-trade se Södersten [1964] och Ekholm & Södersten [2000]).

Sammanfattningsvis blev 1980-talet ur ekonomisk synvinkel framgångsrikt för Chile trots en betydande internationell turbulens. Den något naiva tilltro till marknadsmekanismerna som hade funnits under 1970-talet blev mer realistisk. Handelspolitiken blev något mindre öppen och framför allt blev den monetära politiken försiktigare med kontrollerad gradvis devalvering som ett viktigt inslag. Därtill kom att den internationella konjunkturuppgången kraftigt förbättrade terms-of-trade mot decenniets slut.

6. Demokrati på nytt: Utvecklingen efter 1990

1980-talets ekonomiska framgångar och exportledda tillväxt lade grunden för den återgång till demokrati som följde under

Tabell 5 Chiles bruttonationalprodukt och export 1995–99.

År	BNP (miljoner US\$)	Procentuell tillväxt	Export (miljoner US\$)	Procentuell tillväxt
1995	147 225		16 025	
1996	158 134	7,4	15 405	-3,9
1997	170 105	7,6	16 663	8,2
1998	175 905	3,4	14 831	-11,0
1999	174 146	-1,0	15 616	5,3

Källa: IMF International Financial Statistics

1990-talet. 1989 återinfördes demokratin i Chile och armén drog sig tillbaka till sina kaserner. I det val som följde segrade en allians av kristdemokrater och socialdemokrater och ny president blev Patricio Aylwin, vars regering tillträdde i mars 1990. I de två följande demokratiska val som hållits har center-vänster koalitioner på nytt segrat och den nuvarande presidenten, Ricardo Lagos, kan snarast karakteriseras som en moderat socialdemokrat (ordet moderat då inte använt i dess speciella svenska politiska mening).

Som visades i *Tabell 3* har den framgångsrika utveckling som ägde rum under 1980-talet fortsatt under 1990-talet. Utvecklingen har dock inte varit problemfri. Framförallt har kortsiktig kapitalflykt vållat problem även under 1990-talet. Märkligt nog skakades Chile knappast alls av den mexikanska "tequilakrisen" 1994–95 under det att landet drabbades tämligen hårt av den asiatiska krisen 1997–98.

Den ekonomiska och sociala politik som förts under de tre senaste demokratiskt valda presidenterna Aylwyn, Frei och Lagos har baserats på ett marknadsekonomiskt tänkande även om de extremt inriktade åtgärderna från militärkuppen fram till 1984 års kris numera kraftigt modererats eller helt lagts om.

Som framgår av *Tabell 3* har den kraftiga tillväxten i BNP fortsatt och den genomsnittliga tillväxttakten har uppgått till 5,8 procent per år. Under 90-talets sex första år var utvecklingen exportledd. Under dess fyra sista år växte BNP med i ge-

nomsnitt 4 procent per år, vilket framgår av *Tabell 5*. Under dessa år var exportens tillväxt ojämn. Exporten föll 1998 med hela 11 procent, vilket ledde till ett begränsat fall i BNP följande år. Detta hade i sin tur att göra med att 1998 var ett krisår i den chilenska ekonomin, till stor del orsakat av ett kraftigt utflöde av kort kapital. Hanteringen av internationella kapitalrörelser, särskilt korta finansiella flöden, är ett intressant fenomen som vi strax skall återkomma till. På några viktiga – för att inte säga avgörande – punkter har också politikens inriktning förändrats.

Framför allt har betydligt större sociala hänsyn börjat tas och man är mån om att försöka föra Chile i riktning mot en europeisk typ av välfärdsstat. Chile har – liksom alla länder i Latinamerika – en ojämn inkomstfördelning och en stor informell sektor. Kanske är det ungefär 50 procent av arbetskraften som har reguljära arbeten på den formella arbetsmarknaden med tämligen stabila inkomster; vi återkommer också till detta problem i samband med diskussionen om Chiles nya pensionssystem.

Siffror över den registrerade arbetslösheten är alltid svårtolkade när det gäller utvecklingsländer. Enligt den officiella statistiken sjönk dock arbetslösheten från 18 procent under Pinochet-tiden till 7 procent under åren 1990–97 (Ffrench-Davis [2000, s 172]). Viktigare var kanske att man lyckades genomföra en skattereform som stärkte budgetens inkomstsidan under det att utgifterna hölls under

kontroll. De ökade statsinkomsterna användes främst till utbildning och hälsovård och till visst exportstöd (Ffrench-Davis [2000, kap 7]).

7. Chiles pensionssystem

En annan sida av Chiles ekonomi som har blivit vida uppmärksammas är reformeringen av pensionssystemet. Som första land i världen tog Chile steget att ersätta ett fördelningssystem (pay-as-you-go) med ett fullt fonderat system. Fördelarna med att införa ett individbaserat fullt fonderat pensionssystem är att avkastningen blir högre och att de demografiska faktorerna inte har samma betydelse som i ett pay-as-you-go-system, eftersom pensionen inte bestäms av vilken kohort man tillhör (se t ex Feldstein [1997]). Svårigheten med att göra en övergång från ett pay-as-you-go-system till fonderat system ligger i att pensioner från pay-as-you-go-systemet måste betalas ut samtidigt som det fonderade systemet byggs upp. Detta är det centrala problem som många länder världen över brottas med i sina försök till reformer av socialförsäkringarna, men som Chile som veterligen första land resolut tagit itu med.

Redan 1980 påbörjades infasningen av det fullt fonderade systemet i Chile. Eftersom det har gått drygt 20 år sedan dess är det idag möjligt att ta del av erfarenheterna från Chiles övergång mellan dessa två olika pensionsprinciper. Ett väsentligt skäl till att ett nytt system kunde införas var av ideologisk art: det skulle göra individen mer oberoende av politiska beslut och skänka individen en beslutsförmåga över den egna framtida inkomsten som ett fördelningssystem aldrig kan ge (Piñera [1996]).

Redan på 1960-talet började man inse att pensionssystemet inte var långsiktigt hållbart och flera utredningar tillsattes för att reformera det. Dock var det för politiskt kostsamt att göra förändringar i ett system som gynnade starka intressegrup-

per. De huvudsakliga problemen känns till viss del igen i de flesta pay-as-you-go-system som finns idag.

Framförallt pressade den demografiska utvecklingen systemet och antalet yrkesaktiva i förhållande till pensionärer sjönk från 10 på 1950-talet till ca 2,5 på 1970-talet. Dessutom förvaltades reservfonderna dåligt, vilket gjorde att under 1970-talet fick ca 30 procent av systemets kostnader skjutas till av staten genom generella skattemedel. 1979 fanns det runt 100 olika pensionsregimer. Via högre förhandlingsstyrka kunde vissa grupper tillskansa sig goda förmåner.

Efter kuppen 1973 intensifierades dock reformarbetet och efter hårda påtryckningar övertygades Pinochet om nödvändigheten av att förändra pensionssystemet. Det nya systemet sjuösattes så 1980.

Det reformerade pensionssystemet är ett fullt fonderat system med individuella konton. Systemet är obligatoriskt för alla löntagare medan det är frivilligt för egna företagare.² Den obligatoriska avsättningen är 10 procent av bruttolönen upp till ett tak på ca 1 800 USD.³ Därutöver tillkommer även kostnader för förvaltning och livförsäkring. I praktiken blir den obligatoriska avsättningen ca 12,5 procent. Av detta går 10 procentenheter till individens pensionskonto, ca 1,7 procentenheter till förvaltningsavgifter och resterande del till livförsäkring. Förvaltningskostnaderna är alltså höga: 17 procent av det nyinsatta kapitalet.

Pensionskapitalet placeras hos en AFP, *Administrador de fondos de pensiones*, efter individens eget val. Dessa pensionsbolag är aktiebolag och deras verksamhet

² Polis och militär är dock inte anslutna till det nya pensionssystemet, utan har behållit sitt gamla mycket förmånliga system.

³ Därutöver är det möjligt att göra frivilliga avsättningar med 10 procent på inkomster upp till 1 200 USD utöver taket. För dessa frivilliga avsättningar erhålls skattelättnader.

är begränsad till att endast hantera pensioner. Varje AFP får endast ha en pensionsfond för pensionssparande och en fond där pensionskapital förvaltas för de som är nära pensioneringen eller redan gått i pension. Under de inledande åren var placeringsalternativen för fonderna relativt hårt reglerade, men efterhand har restriktionerna lättat och möjligheten att placera i aktier och utländska värdepapper har ökat⁴ (se SAFP [1999, s 75 ff] för placeringsregler). Ytterligare en reglering är att en AFP:s pensionsfond måste vara skild från själva bolagets ekonomi för att individernas pensionskapital skall finnas kvar vid en eventuell konkurs.

Hittills har också avkastningen varit utomordentligt god: den reala avkastningen under perioden 1981–2000 har uppgått till 9,4 procent per år efter förvaltningsavgifter.

Individer med små pensionstillgångar har möjlighet att få garantipension. För att vara berättigad till full garantipension måste individen ha bidragit till systemet under minst 20 år. Full garantipension är för tillfället ca 60 000 chilenska pesos per månad, vilket motsvarar drygt 1 000 SEK (nov 2000). För en person som aldrig har betalt in till systemet är garantipensionen endast hälften så stor.

När väl ett fonderat system införts och kommit i funktion brukar det sällan uppstå några större problem. Däremot är övergångsproblemen formidabla; det är dessa som gjort att så få länder hittills vågat sig på fullskalemodeller av fonderade system. I Chile fick de som betalat in till det gamla systemet, före 31 december 1982, fem år på sig att välja mellan det gamla och nya systemet. Genom att det skapades starka incitament till att byta system blev det nya systemet snabbt populärt. Dels hade det nya systemet en lägre pensionsavgift, vilket gav en ökning i lön efter skatt på i genomsnitt 12,6 procent. Dels fick man genom s k *recognition bonds* tillgodoräkna sig insättningar till det gamla systemet.⁵ Efter en relativt

komplikerad formel beräknas värdet av tidigare insättningar. Dessa *recognition bonds*, garanterar 4 procents årlig ränta. När individen sedan pensioneras sätts det ackumulerade värdet av dessa medel in på individens pensionskonto.

En övergång av den typ som Chile valde medför höga direkta kostnader. För det första skall pensionerna för de som redan är pensionärer finansieras, utan att några medel tillförs systemet genom avgifter. För det andra måste kostnaden för *recognition bonds* lösas. I *Tabell 6* visas hur stor denna kostnad har varit och förväntas bli framöver som procent av BNP.

Tabell 6 Statliga kostnader för övergången (% av BNP).

År	Recognition bonds	Kostnaden för pensionärer tillhörande det gamla systemet	Totalt
1981	0,00	1,45	1,45
1985	0,24	4,22	4,46
1990	0,50	3,23	3,73
1995	0,69	2,86	3,55
2000	0,89	2,05	2,95
2005	1,04	1,33	2,38
2010	0,88	0,78	1,66
2015	0,50	0,48	0,98

Källa: Superintendencia AFP

Dessa kostnader har under en period begränsat manöverutrymme för staten att genomföra andra ekonomiska reformer. I Chile har dock kostnaderna för övergången numera passerat toppen och nu kan

⁴ Placeringsrestriktionerna gäller endast maxinivåer, vilket innebär att man inte tvingar fonderna till en viss placering i enskilda tillgångar.

⁵ *Recognition bonds* är obligationer som staten tilldelat individerna för att erkänna pensionsrätter från det gamla pensionssystemet. Siffrorna i *Tabell 6* visar kostnaden som uppkommer vid inlösen av dessa, dvs vad staten får betala då individerna går i pension.

man börja skörda frukterna av det fullt fonderade systemets fördelar. Samtidigt har de verkliga kostnaderna för pensions-systemet lyfts fram, till skillnad från ett pay-as-you-go-systems dolda kostnader.

Det finns också vissa problem. Ett sådant är deltagandet i systemet. Ungefär 3,2 miljoner av 5,2 miljoner sysselsatta (ca 60 procent) betalar in till systemet varje månad. Andelen kan tyckas låg. Denna problematik beror dock inte huvudsakligen på att systemet är fullt fonderat, utan är snarare ett problem som kan hänföras till landets ekonomiska struktur och den stora informella arbetsmarknaden. Detta i kombination med statens garanti om garantipension leder till att många individer ser till att endast betala in så mycket som krävs för att kvalificera sig för denna. Med andra ord är det många som går in och ut ur systemet. Det syns också i statistiken över hur stor del som någon gång betalat in till systemet, en siffra som är nära 100 procent. En effekt av detta blir att många pensionärer kommer att ha låga pensioner. Enligt vissa uppskattningar kommer 42 procent av pensionärerna att leva på garantipension år 2010.

Chiles fullt fonderade pensionssystem har skapat högre avkastning, ökad transparens och bättre förutsättningar för att möta demografiska förändringar. Dessutom har pensionsreformen haft positiva effekter på andra delar av ekonomin. Framförallt har pensionssystemet bidragit till att en bättre fungerande kapitalmarknad etablerats. En annan effekt är en bättre fungerande arbetsmarknad, dels genom att den totala skatten har minskat och därmed kostnaden för arbetskraft, dels genom att skattekillen har minskat då avgifter och förmåner är direkt relaterade till varandra (Edwards [1998a]). En tredje möjlig effekt är påverkande på sparandet i ekonomin. Under perioden 1986 till 1996 ökade sparkvoten från 10 procent av BNP till 29 procent. Hur stor del av ökningen som kan hänföras till införandet av det nya systemet är fortfarande en öppen fråga, men att det har

hjälp till är de flesta överens om (Edwards [1998b, s 52 ff]).

8. Utlandsberoende och internationella kapitalrörelser

Det fanns – i varje fall i början av den nya demokratiska eran – vissa tendenser till att överge eller åtminstone modifiera den extrema öppenhet som hade karakteriserat chilensk ekonomi under den föregående regimen. Dessa tankar genomfördes dock aldrig utan öppenheten bestod, med tillar i storleksordningen 11 procent (jfr Edwards & Lederman [1998]). Den chilenska ekonomin är – ännu efter 30 år av relativa framgångar – dock en relativt svag ekonomi som knappast kan jämföras med de moderna industristaterna. Särskilt har man varit utsatt för – och också rädd för – destabiliserande kort kapitalflykt. Här har man dock genomfört vissa originella ekonomisk-politiska grepp som förtjänar att uppmärksammas.

Man gör en skarp åtskillnad mellan direktinvesteringar och finansiellt kapital. De förra välkomnar man och en ekonom sade vid ett samtal: ”Inget kunde vara bättre än om IKEA kom hit och införde moderna metoder i vår möbelindustri. Vi har mycket skog!” Flera ekonomer i ledande ställning menar att det var kortsiktigt kapital som orsakade både krisen 1982–83 och krisen 1997–98.

Dessa frågor har fått en alldeles speciell aktualitet i samband med uppståndelsen runt Attac och Tobinskatten (jfr exempelvis Clinell [2000]). Kritikerna menar att korta kapitalrörelser har negativa effekter både vid in- och utflödet. Vid inflödet tenderar de att öka efterfrågan på den lokala valutan och tvingar därigenom fram en appreciering, som hämmar export och tillväxt. Vid utflödet leder den i stället till spekulation mot den nationella valutan och ofta till värdefall på inhemska tillgångar som aktier, obligationer och andra värdepapper.

Som vi redan sett tvangs militärrege-

ringen överge sin doktrinära "hands-off"-politik när det gällde växelkurspolitiken redan efter krisen 1982–83. Interventivism blev sedan mer påtaglig under 1990-talet. Den chilenska centralbanken införde redan i början av 1990-talet bestämmelser om valutakontroller. Framst har man tillämpat skatteinbetalningsavgifter. Det innebär att den placerare som vill föra in exempelvis 100 miljoner USD får placera en andel (säg 30 procent) på ett räntelöst konto i centralbanken under viss tid, kanske ett år. Detta hindrade dock inte att Chile "smittades" av den asiatiska krisen 1997–98 och att spekulatörerna mot den chilenska peson tog fart. Detta ledde i sin tur till fallande export och ett fall i BNP på ca 2 procent 1998. En 30-procentig skatteinbetalningsavgift behölls fram till juni 1998 då den sänktes till 10 procent för att sedan sänkas till 0 procent september samma år (Agosin & French-Davis [2000, s 32]).

Öppenheten ansåg riksbanksledningen att behovet av korta kapitalrörelser kvarstod men att risken för fortsatt spekulatör mot den chilenska peson vid denna tid var svag eller obefintlig. Generellt gäller dock att utvecklingsländer på det stadium där Chile befinner sig kan vara sårbara för kort kapitalflykt och att globaliseringen kortsiktigt kan ha negativa effekter, även om satsningar på internationell handel och internationalisering är nödvändiga för den långsiktigt sunda utvecklingen av ekonomin (French-Davis [2000, kap 5]).

Diskussioner om införandet av en "Tobinskatt" har också förts i Chile och flera andra latinamerikanska länder. Begreppet är som bekant oprecist och det skulle föra för långt att i detta sammanhang ytterligare gå in på det, även om det går att hävda att den chilenska politiken under 1990-talet kan ses som en variant av den typ av kontroll av internationella kapitalrörelser som utgör en av de fundamentala tankegångarna bakom Tobinskatten. För en vidare diskussion av dessa

problem hänvisas till (ul Haq, Kaul & Grunberg [1996]).

9. Avslutning

Sammanfattningsvis måste sägas att den ekonomiska utvecklingen i Chile under de senaste trettio åren varit lyckosam efter den mycket turbulenta inledningen som Allendes tid stod för. Tillväxten har långsiktigt varit god, även om ett par år av starka bakslag förekommit. Utvecklingen har varit exportledd och det ensidiga beroendet av kopparna tillhör det förgångna. Idag har man en betydligt mer diversifierad export än vid periodens början.

Makropolitiken har i stort sett skötts väl även om öppenheten medfört vissa störningar, främst i form av destabiliserande korta kapitalrörelser. Dessa har man dock försökt att kontrollera och lyckats med det tämligen väl.

Till slut har man infört ett fonderat pensionssystem. Här har man åstadkommit något som är unikt och som verkar vara på väg att bli en klar framgång. Många andra länder – inte minst i Latinamerika – prövar idag möjligheterna att införa liknande system, påverkade av det chilenska experimentet.

Chile är idag ett land som har anledning att se ljus på framtiden.

Referenser

- Agosin, R M, [1999], "Trade and growth in Chile", *CEPAL review* 68, August 1999.
- Agosin, R M & French-Davis, R, [2000], "Managing Capital Inflows in Chile", under publicering.
- Clinell, B, [2000], *Attac – gräsrotternas revolt mot marknaden*, Agora, Bjärnum.
- Edwards, S, [1998a], "Chile: Radical Change Towards a Funded Pension System", i Siebert, H (red), *Redesigning Social Security*, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kiel.
- Edwards, S, [1998b], "The Chilean Pension Reform: A Pioneering Program", i Feldstein, M (red), *Privatizing Social Security*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Edwards, S & Lederman, D, [1998], "The Political Economy of Unilateral Trade Liberalization: The case of Chile", Working Paper 6510, NBER.
- Ekholm, K & Södersten, B, [2000], *Growth and Trade vs. Trade and Growth*, presentrad vid "Institutions, Entrepreneurship and Firm Growth", januari 2000, Jönköping.
- Feldstein, M, [1997], "Transition to a Fully Funded Pension System: Five Economic Issues", Working Paper 6149, NBER.
- French-Davis, R, [2000], *Reforming the Reforms in Latin America: Macroeconomics, Trade, Finance*, MacMillan, Wiltshire.
- Fontaine, J A, [1987], *The Chilean Economy in the Eighties: Adjustment and Recovery*, artikel framtagen för Centralbank Symposium, Viña del mar, December.
- ul Haq, M, Kaul, I & Grunberg, I (red), [1996], *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*. Oxford University Press, New York.
- Lundahl, M & Södersten, B, [2000], "Cuba i den halvhjärtade marknadsekonomin år", *Ekonomisk Debatt*, årg 28, nr 7, s 669–680.
- Meller, P, [2000], *The Unidad Popular and the Pinochet Dictatorship: A Political Economy Analysis*, MacMillan, Wiltshire.
- Piñera, J, [1996], *Empowering Workers: the Privatization of Social Security in Chile*, International Center for Pension Reform.
- Superintency of AFP, [1999], *The Chilean Pension System*, Superintendency of Pension Funds Administrators, Santiago.
- Södersten, B, [1964], *A Study of Economic Growth and International trade*, doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Stockholm universitet, Almqvist & Wiksell, Stockholm.
- Södersten, B, [1975], *Den svenska sköldpadan*, Rabén & Sjögren, Falköping.
- De Vylder, S, [1974], *Chile 1970–73: The Political Economy of the Rise and Fall of the Unidad Popular*, Unga filosofers förlag, Stockholm.