

Chiles ekonomi under juntan

På senare tid har det hävdats att Chiles ekonomiska politik under juntan varit en framgång. Visserligen har regimen i Chile lyckats få ned inflationen till den takt som rådde på 60-talet, men detta är resultatet av en hårdhänt åtstramningspolitik. Det finns dessutom, anser Peter Englund och Lars Heikensten, få tecken som tyder på att juntans politik håller på att leda till snabb tillväxt och ekonomisk utveckling.

"Det skulle inte förvåna mig om Chile – om man fortsätter på den inslagna vagen – blev ett av det tjugonde århundradets ekonomiska under."

Milton Friedman i svensk TV i november 1978

Under de senaste åren har rapporterna i den internationella finansvärldens organ duggat tätt: den chilenska juntans ekonomiska politik är en succé.¹ Inflationen har fallit till en tiondel av de nivåer som nåddes under Salvador Allendes sista år. Arbetslösheten har åter börjat sjunka medan reallönerna stiger. Tom det politiska förtrycket har minskat.

Huvuddragen i juntans ekonomiska

*Ekonom dr PETER ENGLUND disputerade nyligen på en avhandling om företagsvinster och marknadsanpassning och arbetar fn med ett projekt om den svenska bostadsmarknaden. Civilekonom LARS HEIKENSTEN sysslar med forskning rörande industrins strukturomvandling. Författarna, som båda är verksamma vid Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm, har tidigare studerat latin-amerikanska förhållanden och har, tillsammans med Claes Nordström, skrivit boken *Generalernas Peru* (Studentlitteratur, 1977).*

strategi har varit en konventionell åtstramningspolitik med en strikt kontroll av penningmängdens utveckling, en minskad offentlig sektor, lönekontroll och minskade reallöner, avveckling av handelshinder, fri räntebildning på kapitalmarknaderna, fri kapitalrörlighet över gränserna och en flexibel växelkurspolitik. Dessa åtgärder kan grovt föras till två grupper: en kortsiktig stabiliseringspolitisk och en långsiktig strukturpolitisk. Vissa centrala åtgärder, tex nedskärningar av de offentliga utgifterna, kan dock ses både som kortsiktiga åtgärder för att bekämpa inflationen och som långsiktiga åtgärder för att släppa marknadskrafterna fria.

Vår ambition är att redogöra för den ekonomiska utvecklingen och analysera den förda politiken för att se om det finns fog för de slutsatser som på olika håll dragits om Chiles framtida utveckling. För att kunna göra detta måste vi börja med att gå bakåt i tiden. Vad hände i Chile under 70-talets första år?²

¹Se tex ett specialnummer av *Euromoney*, juli 1978.

²For en utmärkt analys av denna period se de Vylder [1974]

Allendetiden

Vid presidentvalet 1970 fick Salvador Allende, vänsterfrontens kandidat, flest röster, 36.3 procent. För att bli president måste han godkännas av kongressen, där de borgerliga partierna hade majoritet. Detta skedde enligt praxis, men först efter en tids ovisshet. Starka grupper försökte på olika sätt hindra Allendes makt-tillträde.

Den nya folkfrontsregeringen tog över regeringsmakten under en lågkonjunktur med stor utnyttjad kapacitet. Den starkt expansiva politik som fördes ledde därför till en mycket snabb tillväxt och kraftigt minskad arbetslöshet under 1971. Trots det ökade kapacitetsutnyttjandet minskade dock investeringarna med sju procent redan mellan 1970 och 1971. Detta kan förklaras dels av minskade vinster i industrin, dels av en bristande politisk tilltro från privata företagare till regeringen.

Den expansiva politiken fortsatte under 1972 trots att flaskhalsarna i ekonomin blev allt talrikare. Från och med hösten 1972 sjönk tom produktionen i ett fleral sektorer. Av inflationssiffrorna framgår klart den djupa kris den chilenska ekonomin kommit in i. Under 1972 steg konsumentprisindex med 163 procent och under det följande året med mer än 500 procent.

Till bilden av krisen hör också att kopparpriserna under 1971 och 1972 sjönk till en rekordlåg nivå. Eftersom koppar svarar för över hälften av Chiles exportintäkter medförde detta ett stort underskott i bytesbalansen, som skulle behöva mötas med en kombination av devalveringar och upptagande av utländska lån. Valutan blev emellertid gradvis alltmer övervärderad, och utländska långivare ställde sig starkt avvisande till nya lån till Chile. I stället infördes kraftiga importrestriktioner, och den svarta valutamarknaden blomstrade.

Vid 1972 års början torde flertalet be-

dömare av den chilenska ekonomin, inklusive regeringens egna ekonomer, ha varit eniga om att en åtstramning var nödvändig. Av olika skäl kom emellertid ingen sådan till stånd. Detta ledde till att den ekonomiska situationen blev alltmer kaotisk under 1973. Inflationen accelererade. Svartabörskursen på escudos var ca 10 gånger den officiella växelkurs som gällde för utländska turister och upp till 100 gånger den som gällde för import av vissa livsmedel. Flertalet varor var ransonerade och en omfattande svartabörshandel förekom. Produktionen minskade, och BNP föll 1973 trots att kopparpriserna samma år steg med ca 50 procent.

Denna händelseutveckling var resultatet av flera gruppers agerande. *Regeringens* politiska strategi hade gått ut på att med expansiv politik och sociala reformer snabbt höja levnadsstandarden för folkflertalet för att därigenom stärka sin politiska ställning. Detta lyckades delvis. I valet 1972 gick folkfrontspartierna framåt, men inte tillräckligt för att få majoritet i kongressen. Den expansiva politiken hade redan då drivits alltför länge. Regeringen saknade även fortsättningsvis den politiska basen för en mer restriktiv politik. Dessutom var den periodvis handlingsförlamad av de motsättningar som rådde mellan de sex partier som ingick i folkfronten. Utvecklingen påverkades också av den *politiska högeroppositionen*. Sedan kristdemokraterna valt sida mot Allende hade oppositionen majoritet i kongressen och utnyttjade denna alltmer systematiskt till att blockera regeringens förslag till skattehöjningar. Utanför parlamentet agerade olika grupper, med lastbilsägarna i spetsen, med militanta medel för att störa produktionen. Investeringar hölls tillbaka, jordbruksmark lades i träda etc. En tredje grupp som påverkade utvecklingen var de *utländska intressena*. Såväl privata banker som IMF och Världsbanken drog snabbt ned kreditgivningen till

Tabell 1. Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter och intäkter, procentandel av BNP

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Offentliga utgifter	25.1	29.1	29.8 ¹	41.6 ¹	29.1	24.2	22.6	22.0	23.4
Offentliga intäkter	22.2	19.8	17.6	18.9	20.2	21.3	20.6	20.5	22.6
Underskott	2.9	9.3	12.2	22.7	8.9	2.9	2.0	1.5	0.8

¹ Härav utgör tillskott till statsägda företag 1,7% 1972 och 13,9% 1973.

Källa: Ministerio de Hacienda efter Foxley [1979] s. 39.

Chile, och USA stödde genom CIA bla lastbilsägarnas organisationer. Även privata nordamerikanska bolag med intressen i Chile bidrog aktivt till att störta Allende. Slutligen påverkades utvecklingen också av de vänstergrupper som stod utanför regeringen. Dessa agerade i första hand lokalt genom jordockupationer, fabriksövertaganden etc. Till sammans med sabotagen från högerens sida bidrog dessa aktiviteter till att produktionen inte bara stagnerade utan t o m sjönk under 1973 och att motsättningarna skärptes.

Den ekonomiska krisen 1973 drevs således fram av en maktkamp mellan olika grupper. Att påpeka detta innebär inte att frita folkfrontsregeringen från ansvar. Dess strategi visade sig bygga på en orealistisk politisk bedömning av maktförhållandena i Chile.³

Juntans första år

I och med kuppen i september 1973 hade den politiska maktkampen vunnits av oppositionen. Den ekonomiska politik som juntan därefter fört är ett led i befästandet av segern.

De offentliga utgifterna skars ned drastiskt redan under 1974 från den okontrollerat höga nivå som blivit resultatet av den politiska utvecklingen under 1972 och 1973 (tabell 1). Minskningen åstadkoms i första hand genom ett gradvis borttagande av de statliga prissubventionerna, lägre löner till de offentligt anställda samt privatisering och nedskärningar av delar av den offentliga sektorn.

Samtidigt bibehölls skattetrycket och en strikt lönekontroll infördes i den privata sektorn av ekonomin. Detta innebar att löneinkomsternas andel av BNP sjönk till en nivå långt under den som rådde då Allende trädde till. Reallönerna sjönk med en fjärdedel.⁴

Kopparpriserna var under juntans första år vid makten exceptionellt höga. Detta tillsammans med att "ordningen i produktionslivet" återställdes medförde en snabb tillväxt under 1974 (figur 1). Faktum är att industriproduktionen redan under det fjärde kvartalet 1973 nästan nådde rekordnivån från motsvarande kvartal 1971.⁵ Produktionskapaciteten var alltså i stort sett intakt, trots det kaos som rått under Allendes sista år. Juntans politik underlättades också av att lån och bidrag från i första hand regeringsorganisationer i USA, IMF, Världsbanken och IDB mångdubblades.⁶

³ För olika bedömningar av vad som hade varit en realistisk strategi se tex de Vylder [1974] och Sodersten [1975].

⁴ Enligt officiell statistik, se Foxley [1979] s 15. Vi baserar vår diskussion på statistik publicerad av myndigheter och universitet i Chile. Denna är säkerligen av skiftande kvalitet. Dels är självfallet problemen med deflatering utomordentligt stora i en ekonomi med flera hundra procents inflation. Dels har det hävdats att delar av de senaste årens statistik manipulerats för politiska syften. Detta gäller speciellt alla siffror för kuppåret 1973. Beträffande kritiken mot det prisindex som ligger till grund för reallöneberäkningarna se Latin America Economic Report 16 mars 1979.

⁵ Industriproduktionsindex, beräknat av Sociedad de Fomento Fabril, var fjärde kvartalet 1971 129.4, fjärde kvartalet 1973 127.2 och fjärde kvartalet 1978 122.0.

⁶ För en detaljerad redogörelse för detta, se Dias-David och Millán [1978].

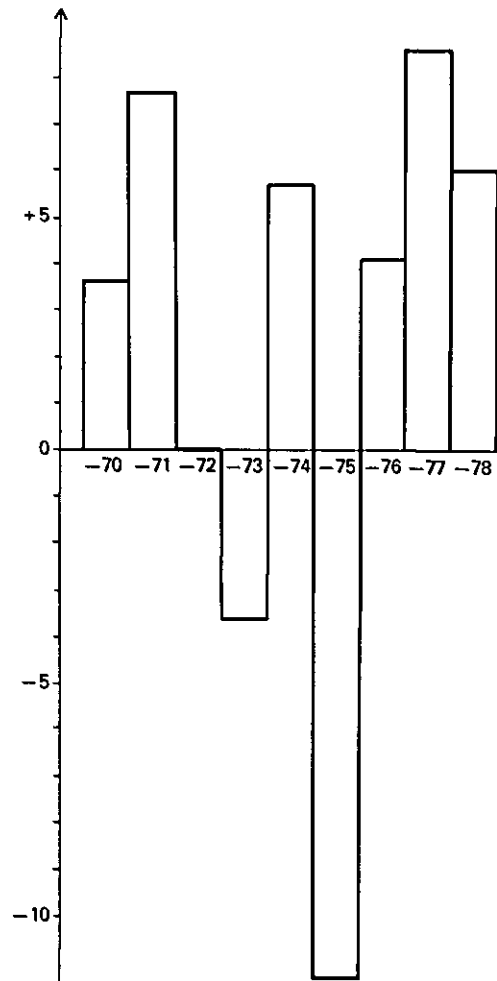
Den privata konsumtionen sjönk 1974 med 1 procent, och arbetslösheten ökade kraftigt till sin högsta nivå under efterkrigstiden (figur 2). Att detta skedde, trots den för Chile utomordentligt gynnsamma internationella utvecklingen, är ett gott mått på hårdheten i militärens åtstramningspolitik.

År 1975 ändrades de yttre förutsättningarna drastiskt. Kopparpriserna föll med 40 procent till obetydligt över den låga nivån under Allende-åren 1971 och 1972.⁷ Chile stod därigenom inför en betalningsbalanskris. Samtidigt kunde regeringen konstatera att politiken dittills haft föga effekt på inflationstakten. Dessa omständigheter ledde till kraftigt skärpta åtstramningar. I april 1975 introducerades ett program som innebar att den offentliga sektorns efterfrågan minskades med nära en tredjedel och skatetrycket skärptes något. Försämringen av levnadsstandarden blev dramatisk; den privata konsumtionen minskade under 1975 med 15 procent. Reallönerna minskade ännu mer. Arbetslösheten i Santiago-området steg till ca 20 procent, vilket är ungefär fyra gånger den nivå som var normal under 60-talet. Ren svält blev vanlig.

Begynnande normalisering

Utvecklingen efter 1975 kan kanske beskrivas som en gradvis normalisering. Produktionen har återhämtat sig något. Under 1977 uppgick tillväxten till 8.6 procent, medan den 1978 var 6 procent. Inflationen har krupit ned till en årstakt av omkring 30 procent, där den idag förefaller ha stabiliserat sig (figur 3). Real-lön och privat konsumtion har under de två senaste åren åter ökat snabbare än BNP. Reallönen skulle därmed ha nått

Figur 1. Real tillväxt av BNP



(Genomsnittet under 1960-talet var 4,5 procent)

Källa: ODEPLAN

tillbaka till den nivå den hade 1970, när Allende tog makten. Samtidigt har inkomstfördelningen förändrats kraftigt till nackdel för det fattiga flertalet. 1969 svarade enligt officiella uppgifter de fattigaste 20 procenten för 7.7 procent av den totala konsumtionen, och de fattigaste 40 procenten för 19.8 procent. Dessa siffror har nu sjunkit till 5.2 resp 14.5 procent. De rikaste 20 procenten å andra sidan har ökat sin andel från 43.2 till 51.0 procent.⁸

⁷Uppgifterna om kopparprisutvecklingen är tagna från International Currency Review nr 6 1978, s 153.

⁸Enligt hushållsbudgetundersökningar gjorda av den chilenska statistiska centralbyrån, se Foxley [1979] s 62.

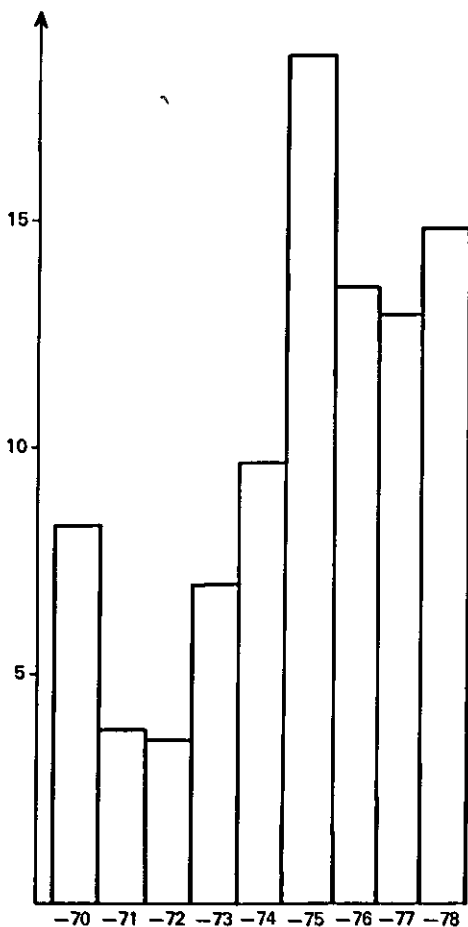
Tillväxten har varierat kraftigt mellan olika sektorer.⁹ När BNP 1975 sjönk med 11,3 procent gick tillverkningsindustrin tillbaka med 27,4 och byggnadsindustrin med hela 31 procent. Samma år ökade bank- och försäkringsväsendet med 20,9 procent. År 1976 präglades flertalet sektorer utom byggnadsindustrin av en viss återhämtning. Den höga tillväxten 1977 bars upp av en rekordskörd och snabb återhämtning inom tillverkningsindustrin. När jordbruksproduktionen 1978 antog en mer normal storlek och flaskhalsar börjat uppstå inom delar av ekonomin i övrigt blev också den totala tillväxten lägre. Produktionsnivån är dock fortfarande låg. Först 1978 uppnåddes 1974 års nivå på BNP. Industriproduktionen låg fortfarande 1978 under 1974 års nivå och under de första månaderna 1979 förefaller produktionen åter att stagnera.¹⁰

Trots att produktionen ökat under de två senaste åren ligger arbetslösheten kvar på en mycket hög nivå. Efter en nedgång från den extrema nivån 1975 har arbetslösheten i Santiago-regionen (40 procent av befolkningen bor i huvudstaden med omgivning) stabiliserats kring 13–14 procent. De senaste kvartalens siffror tyder snarast på en viss ökning (figur 2).¹¹ I övriga regioner¹² torde arbetslösheten i genomsnitt vara minst 20 procent högre än i huvudstaden. Härtill kommer att 5–6 procent av arbetskraften sysselsätts med offentliga arbeten till löner motsvarande tre fjärdedelar av den lagstadgade minimilönen för arbetare, dvs till löner långt under existensminimum.

Stabiliseringspolitiken — en sammanfattning

Den chilenska juntan har i sin stabiliseringspolitik inriktat sig på att bekämpa inflationen. Efterfrågan har hållits nere såväl genom nedskärningar av den offentliga sektorn som genom skattehöj-

Figur 2. Registrerad arbetslöshet i Santiago-regionen, december, procentuell andel av arbetskraften



(Genomsnittet under 1960-talet var 5,3 procent)

Källa: Instituto de Economía, Universidad de Chile

ningar. Stor vikt har lagts vid att kontrollera penningmängdens utveckling. Någon hänsyn till åtgärdernas effekter på

⁹Sifferuppgifterna i detta stycke är hämtade från IMF [1978] tab III.

¹⁰Enligt industriproduktionsindex publicerat i Banco Central de Chile, Boletín Mensual, Abril 1979.

¹¹Det har hävdats att de höga arbetslöshetstalen skulle vara en följd av att den totala arbetskraften ökat. Denna faktor har emellertid inte haft mer än en marginell inverkan på den uppmätta arbetslösheten. Se Meller [1978]

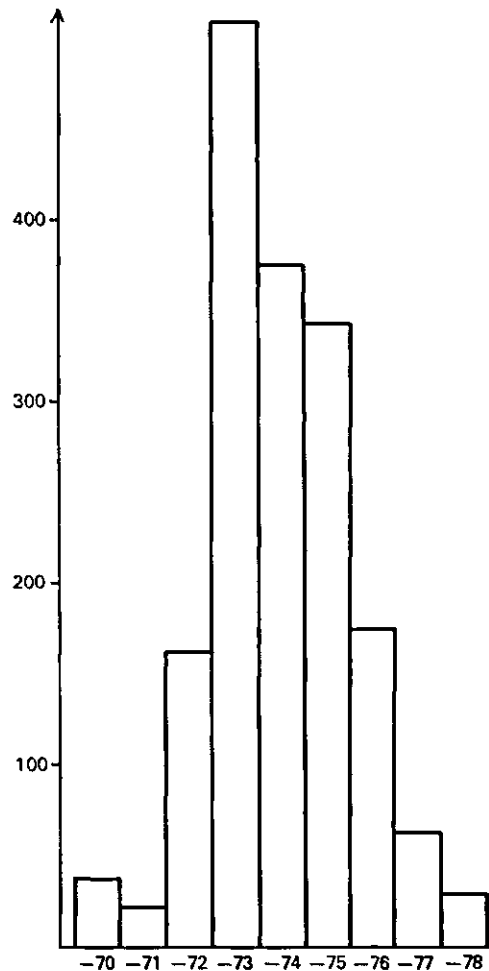
¹²Meller [1978].

arbetslösheten har inte tagits. När politiken inte fick den snabba framgång som regeringen räknat med 1974-75, tvekade man inte att skärpa den drastiskt, och därmed snabbt ytterligare öka arbetslösheten. På vissa områden har en konflikt förelegat mellan de långsiktiga ambitionerna att släppa marknadskrafterna fria och de kortsiktiga stabiliseringspolitiska intressena. På kapitalmarknaden har man i stort sett valt att låta räntorna bestämmas fritt. På arbetsmarknaden däremot har regeringen utövat ett direkt inflytande. Lönerna har hållits nere för att begränsa kostnadsutvecklingen.

Kan man säga att stabiliseringspolitiken varit en framgång? Ja, i så måtto som att inflationen minskat drastiskt och produktionen åter börjat utvecklas mer normalt. Men det senaste året måste oroa juntans ekonomer. Tillväxten har avtagit, inflationen slutat sjunka och arbetslösheten förefaller snarast att öka igen från en redan mycket hög nivå. Dessutom kan naturligtvis inte den förda politiken värderas utan att dess kostnader tas med i beräkningen. Vi vet att kostnaderna för det chilenska folket i form av arbetslöshet och svält varit oerhörda. Vi vet att juntans militära kontroll över landet och dess systematiska oskadliggörande av politiska motståndare varit en förutsättning för politikens genomförande.¹³ En politik som arbetar med sådana medel kan knappast kallas framgångsrik.

Kanske kan det tyckas vara ett väl svepande påstående att det politiska förtrycket varit en förutsättning för den ekonomiska politiken. Detta samband är emellertid klart. Det hade varit otänkbart att bedriva en politik som fyrdubbade arbetslösheten och samtidigt hålla produktionen i gång om inte de fackliga organisationerna först krossats. Händelserna i samband med kuppen utgjorde alltså en förutsättning för den senare förda politiken. Och repressionen har

Figur 3. Konsumentprisindex, procentuell ökning 1/1-31/12



(Genomsnittet under 1960-talet var 24,9 procent)

Källa: Instituto de Estadística, INE

inte upphört. FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna uppger att 370 personer arresterades av politiska skäl 1978. Partiverksamhet är förbjuden liksom den tidigare fackföreningsrörelsen. Strejker och andra protestaktioner riktade mot den ekonomiska politik som bedrivs slås fortfarande ned brutalt.

¹³ Enligt Latin America Political Report 17 juni 1977 har närmare 10 procent av befolkningen lämnat landet. Ca 30 000 människor har mördats.

Vi vill alltså hävda att juntans stabiliseringspolitik varit framgångsrik i vissa avseenden endast på grund av att den varit så utomordentligt brutal i andra avseenden. Vi har också svårt att se att det ens från begränsad ekonomisk-politisk synpunkt är något särskilt anmärkningsvärt med de chilenska resultaten. Alla vet att en konsekvent åtstramningspolitik med kontroll av penningmängdens utveckling leder till minskad inflation. Detta har visats många gånger tidigare i Latinamerika.

Handeln har liberaliserats

Medan juntans stabiliseringspolitik följer väl upp trampade spår, är dess extrema tillit till att oreglerade marknadskrafter ska leda till snabb tillväxt på lång sikt ett mer originellt drag sett från latinamerikanskt perspektiv. Speciellt anmärkningsvärd är den snabbhet med vilken minskningen av statens inblandning i ekonomin genomförs. Ett typexempel utgör inställningen till internationell handel och utländska investeringar.

Flertalet latinamerikanska länder har under efterkrigstiden grundat sin industripolitik på att bakom skydd av höga tullmurar bygga upp en inhemsk industri i första hand inriktad på hemmamarknaden. Denna importsubstitutionspolitik har, enligt en allmänt utbredd uppfattning, lett in i något av en återvändsgränd, där kostnaderna för att skydda ineffektiva inhemskt företag blivit alltför höga.¹⁴ Detta har i flera länder, bl a Brasilien, lett till en omläggning av politiken. Parallellt med att skyddet för vissa hemmamarknadsorienterade verksamheter behålls stöds uppbyggnaden av en exportindustri.

Chile företar nu under juntan en annan typ av omläggning av politiken. De genomsnittliga tullsatserna har gradvis minskats från ca 90 procent 1973 till 15 procent i mars 1978. Slutmålet 10 procent på alla varor ska uppnås i år. Denna

tullavveckling är extremt drastisk, både genom sin snabbhet och genom den låga och enhetliga nivå som är slutmålet. Det finns ett enda undantag från tullavvecklingen; bilindustrin skyddas ännu av en tullsats på 115 procent, vilken ska halveras fram till 1983. Det har hävdats¹⁵ att anledningen till detta undantag från principerna är att man av hänsyn till framtida investeringar inte vågar driva dotterbolag till stora multinationella företag i konkurs. Omtanken om andra företag har inte varit lika öm. En rad företagskonkurser är ett uttryck för den omstrukturering av ekonomin som tullsänkningarna håller på att leda till.

Importen har under de senaste åren ökat kraftigt, väsentligt mer än exporten. Resultatet har blivit ett underskott i bytesbalansen på över 40 procent av exportvärdet. Detta motverkas dock av ett stort kapitalinflöde så att betalningsbalansen visar ett överskott. Chiles anseende i bankkretsar har förbättrats snabbt de senaste åren, och lånevillkoren har blivit gynnsammare såväl vad gäller löptider som räntor. En växande andel av lånen går från internationella storbanker till privata chilenska företag.¹⁶

Kanske är den ökade importen delvis en följd av den förändrade handelspolitiken. Huvudsakligen är den emellertid sannolikt en följd av den, trots allt, ökande inhemskt aktivitetsnivån. Politikens omläggning mot frihandel har däremot påverkat handelns sammansättning. Importen av konsumtionsvaror har ökat kraftigt i förhållande till tiden före Allende. Livsmedel har ökat med 26 procent från 1970 till 1977, vilket dock motsvarar en minskning jämfört med 1971-1973, och övriga konsumtionsvaror, varav en stor del är konsumentkapitalvaror

¹⁴ Se tex Little, Scitovsky och Scott [1970].

¹⁵ Se tex International Currency Review, nr 6, 1978, s 155.

¹⁶ För en översikt av Chiles skuldsättning se Chile: The Move to a Market Economy [1979] s 21-23.

och rena lyxvaror, har ökat med 94 procent. Under samma period har importen av insatsvaror minskat med 9 procent och kapitalvaror med 6 procent.¹⁷

Som en framgång för den förda politiken pekar regeringens ekonomer på att exporten av vad som kallas icke-traditionella exportvaror har ökat. Exporten av varor ur denna grupp – dit man räknar bla färsk frukt, vissa skogsprodukter och vidareförädlade metallprodukter – har ökat med över 20 procent per år de senaste åren, så att de nu svarar för ca 30 procent av exportvärdet eller ca 5 procent av BNP¹⁸. Det är emellertid oklart till hur stor del denna utveckling beror på att låga löner och tullavvecklingen, med därav följande ändrad växelkurs, gjort dessa varor mer konkurrenskraftiga. En stor del av förklaringen ligger troligen i att den vikande inhemska efterfrågan lett producenterna att söka sig nya marknader utomlands. Det har dock förekommit vissa nyinvesteringar i dessa sektorer, framför allt nyplanteringar av skog och fruktodlingar. Det är intressant att notera att flertalet av dessa tillkommit med statliga subsidier eller i direkt statligt regi.¹⁹

Expansionen av de icke-traditionella exportvarorna brukar framställas som ett av paradnumren för den nya utvecklingsstrategin. Detta förefaller oss vara en förhastad slutsats. För detta första rör det sig delvis om fortsättningen på en trend från 60-talet som bröts av Allendetidens höga inhemska efterfrågan. För det andra kan den klara förstärkning av trenden som inträffat efter 1973 delvis förklaras av låg inhemska efterfrågan. Detta visas av att ökningstakten avtagit de två senaste åren när den inhemska efterfrågan återhämtat sig. För det tredje har merparten av nyinvesteringarna i dessa sektorer fram till 1978 tillkommit med direkt statligt stöd.

Investeringsutvecklingen

Ett annat område där ett system av detaljregleringar snabbt avvecklas är kapitalmarknaden. Två tredjedelar av det tidigare nationaliserade bankväsendet är återförda i privata, huvudsakligen inhemska, händer. Även utländska banker har kunnat etablera sig, men detta har hittills skett i liten omfattning. Det har också blivit möjligt för vem som helst att etablera olika typer av finansieringsbolag, som inte lyder under samma bestämmelser som bankerna om kassakvoter osv. Härigenom har dessa kunnat expandera kreditgivningen på ett sätt som måst motverkas med åtstramningar inom andra delar av penningväsendet. Samtidigt som ägandeförhållandena på detta sätt har ändrats har räntebildningen släppts fri.

Effekterna av den snabba omläggningen av politiken har blivit dramatiska. Realräntan, dvs nominalräntan minus inflation, hade tidigare oftast varit negativ för den som fick kredit. Nu har den *reala* utlåningsräntan stigit till 30–50 procent. Även inlåningsräntan är hög (15–30 procent)²⁰, men spännvidden mellan in- och utlåningsräntor är som synes mycket stor, vilket lockat allehanda lycksökare till kapitalmarknaden. Flera direktörer i finansieringsbolag har med välfyllda väskor lämnat Chile, vilket efter kraftiga protester från småsparare tvingat militären att införa vissa reservkrav även för finansieringsbolag.²¹

Att räntenivån är så hög trots den fria kapitalrörligheten över gränserna kan tyckas märkligt. Det kan ses som ett tecken på den skepsis som utländska kapitalägare fortfarande känner inför inve-

¹⁷ Siffrorna som härrör från centralbanksstatistik är deflaterade med ett utrikeshandelsprisindex.

¹⁸ French-Davis [1979] s 13.

¹⁹ French-Davis, [1979], s 25.

²⁰ IMF [1978] s 93 Siffrorna avser årsränta på lån på 30 dagar.

²¹ Latin America Economic Report 14 januari [1977]

Tabell 2. Investeringar och sparande som procentandel av BNP

	1974	1975	1976	1977	1978
Inhemskt sparande	12.1	5.8	6.9	6.8	6.6
Betalningsbalansunderskott	1.4	6.5	-1.4	3.2	5.3
Investeringar	13.5	12.3	5.5	10.0	12.0
varav privata	0.5	2.5	2.7	2.7	4.1
offentliga sektor	11.9	7.6	6.0	6.3	6.3
lagerinvesteringar	1.1	2.2	-3.2	1.0	1.6

Källa: ODEPLAN.

steringar i Chile. Alltjämt begär de en hög politiskt betingad riskpremie. Men detta är knappast hela sanningen. Den chilenska kapitalmarknaden är splittrad. Stora företag kan låna upp utomlands medan mindre företag får betala den inhemska marknadens höga räntor.

De totala investeringarna har under juntans år vid makten varit mycket låga. Detta är en följd såväl av minskade statliga investeringar som av en låg inhemsk efterfrågan och med den följande dåliga vinstutsikter. Den fantastiskt höga räntenivån är givetvis också en viktig förklaring till att investeringarna fortfarande ligger kvar på en nivå som är så låg att den med nöd och näppe täcker kapitalförslitningen. De projekt som ger den nödvändiga reala avkastningen av kanske 50 procent är lätt räknade. Dagens investeringskvot på drygt 10 procent av BNP (tabell 2) ska jämföras med de 15 procent som gällde i Chile i genomsnitt under 60-talet och de över 20 procent som gäller idag i ett land som Brasilien.

När många branscher nu närmar sig fullt kapacitetsutnyttjande kommer eldopet för juntans tillit till marknadskrafterna. Enligt den senaste femårsprognosen, gjord av det statliga planeringsinstitutet ODEPLAN, förutses en tillväxt med ca 8 procent per år grundad på en ökning av investeringskvoten till 15 procent fram till 1983. För att denna ökning ska komma till stånd krävs dels ett ökat inhemskt sparande, dels ökade utländska investeringar. Några tecken på att

dessa förväntningar ska komma att infrias syns ännu inte i statistiken.

Regeringen har gjort stora ansträngningar för att locka till sig utländskt kapital. Genom att Chile lämnade Andinska Pakten 1977 fick man full frihet att själv utforma regler för behandlingen av utländskt kapital. Detta har inneburit att utländska investerare i stort sett behandlas likadant som inhemska företag, och att inga särskilda restriktioner finns för hemtagning av vinster. Utanför gruvsektorn har de utländska investeringarna hittills dock varit mycket små. Det mest uppmärksammade fallet var Exxons köp 1977 av en koppargruva med planerade investeringar på en miljard dollar.

I de snabba institutionella förändringarnas kölvatten har nya inhemska finansiella maktgrupper växt fram (i folkmodöpta till Pirajorna, Hajarna, Krokodilerna etc). Med hjälp av kapital genererat bla via spekulation på den tidvis kaotiska kreditmarknaden har det varit möjligt att köpa upp företag som sålts till låga priser av staten. Försäljningspriserna har varit så låga att det statliga organ, Corfo, som administrerar de statliga företagen idag med jämna mellanrum motsätter sig försäljning.²² Av 464 företag som var i statlig ägo 1973 hade i juni 1977 394 sålts till privata intressen.²³

De låga investeringarna och halvering-

²² Latin America Economic Report 8 december 1978.

²³ Foxley [1979] s 64.

en av sparkvoten (*tabell 2*) kan till stor del förklaras med de senaste årens politik. Men den privata sektorns investeringsvilja har traditionellt varit svag, inte bara i Chile utan i flertalet latinamerikanska stater. Detta är i själva verket en förklaring till att staten har ökat sina investeringar i stort sett oberoende av regimernas politiska hemvist. Nu hoppas alltså juntan i Chile kunna bryta denna trend. De "finansfamiljer" som på några år tagit över en stor del av makten i den chilenska industrin ska bli bärare av en kapitalistisk tillväxtprocess. Det stämmer kanske med modellen, men frågan är vad det har med den latinamerikanska verkligheten att göra.

Slutet på jordreformen

Än mer omfattande än förändringarna inom industrin är kanske de senaste årens omvandling i jordbruket. Att en jordreform behövdes i Chile rådde det stor enighet om redan vid 1960-talets början. Produktionen per capita hade sjunkit med 0,4 procent per år mellan 1936–38 och 1962–65 samtidigt som endast en fjärdedel av den brukbara arealen odlades.²⁴ En jordreform inleddes också av den kristdemokratiska regim som föregick Allende. Under Allende påskyndades jordreformen, på många håll genom att lantarbetarna tog makten i egna händer. Samtidigt skärptes klassmotsättningarna på landsbygden. Blå ledde strejker av lastbilsägarna under hösten 1972 till att många jordbruk inte kunde så i full utsträckning. Givetvis blev konsekvenserna för produktionen allvarliga. Efter en kraftig uppgång 1970/71 följde av en måttlig ökning 1971/72 föll produktionen kraftigt 1972/73.

Juntans jordreformpolitik innebär en helomvändning. Den jord som exproprierats fram till 1973 återgår till största delen i privat ägo. Ca 30 procent har tilldelats privata småjordbrukare. Återstoden har antingen överlämnats till de

gamla ägarna eller är på väg att säljas på den öppna marknaden. Jordreforminstitutet CORA kommer att läggas ned vid utgången av 1979, och de statliga organ som verkat för en modernisering av jordbrukssektorn skärs ned. Mellan 1973 och 1977 minskade antalet anställda där från 26 000 till 13 000.²⁵ Alla oberoende lantarbetarorganisationer har krossats.

Samtidigt som ägarförhållandena på detta sätt i stort sett återföres till vad som gällde i början av 60-talet, öppnas även jordbrukssektorn för marknadskrafterna. Tullskyddet har tagits bort, de statliga prisgarantierna har gradvis minskats och gjorts mer flexibla och räntesubventionerna har minskats kraftigt. Detta har, tillsammans med de sänkta reallönerna, lett till en långsiktig strukturomvandling med mindre spannmålsodling och mer exportjordbruk, i första hand fruktodlingar. Det har också lett till en större kortsiktig känslighet för världsmarknadsprisernas variationer. Omvandlingen har haft sitt pris. Tidigare lantarbetare har avskedats *en masse* och många skuldsatta småbrukare har tvingats sälja sina jordlotter när räntorna skjutit i höjden. Samtidigt har regeringen avskaffat tidigare förbud mot ägande av gods över 80 sk bashectar samt mot att företag äger jordbruksmark. Härigenom koncentreras jordinnehavet åter, inte bara genom att kooperativen delas upp utan också genom marknadskrafternas tvång. Arbetslösheten på landsbygden var enligt vissa källor 1977 över 50 procent, trots en fortsatt snabb inflyttning till städerna.²⁶

²⁴ de Vylder [1974] s 177.

²⁵ Latin America Economic Report, 26 augusti 1977.

²⁶ Latin America Economic Report, 8 december 1978.

Den långsiktiga politiken — en sammanfattning

Juntans ekonomiska politik syftar till att göra det möjligt för Chile att i så stor utsträckning som möjligt ta vara på fördelarna av en internationell arbetsfördelning. Genom att öppna landet för internationell konkurrens görs ett försök att få de inhemska priserna att motsvara världsmarknadspriserna. Detta hoppas juntans ekonomer ska leda till att jordbruk, mineralutvinning och vissa arbetsintensiva industrier expanderar, medan en stor del av den övriga industrin går tillbaka.

Den ena sidan av denna utveckling har kommit igång. En stor del av industri-sektorn har slagits ut. Den andra — expansionen — går emellertid mycket trögt. De enda positiva tecknen är där en ökning av vissa sk icke-traditionella exportvaror.

Varför har då ingen expansion kommit till stånd? Naturligtvis kan man hävda att det är en tidsfråga. Omläggningen av politiken började för inte mer än fem år sedan. Att få till stånd en ny näringsstruktur tar tid. Mot detta kan emellertid hävdas att investeringar och sparande då i varje fall borde ha ökat under de senaste åren och så är i stort sett inte fallet. Visserligen har investeringskvoten ökat mellan 1977 och 1978, men detta motsvaras helt av ett större underskott i bytesbalansen.

För investeringar krävs lönsamhet. Den politik som bedrivits har kraftigt hållit tillbaka den inhemska efterfrågan. Att investera med sikte på hemmamarknaden har därför inte varit aktuellt, särskilt som reformerna på kreditmarknaden bidragit till mycket höga räntor. Men borde då inte investeringar för export kunna vara lönsamma? I själva verket är detta en av hörnstenarna i juntans politik. Inte minst har förhoppningar knutits till utländska investeringar med detta

syfte. Vi har emellertid sett att ytterst få utländska företag satsat pengar på att bygga upp ny industrikapacitet i Chile. Orsakerna till detta kan naturligtvis vara flera. Inom mineralområdet råder tex i flera fall redan överkapacitet. Men huvudproblemet är sannolikt ett annat. För de utländska investerarna är kostnadsnivån i olika länder avgörande. I Chile är kostnaderna uppenbarligen, trots devalveringar och lönesänkningar, för höga. Till detta bidrar säkert den politiska osäkerheten, som anses större än på många andra håll. Infrastrukturen är dessutom gammal och det geografiska läget i förhållande till många marknader dåligt.

Ibland hänvisas till internationella förebilder för att ge stöd åt tesen att Chile är på väg mot en ljus framtid. Chile brukar tex jämföras med Brasilien under 60-talets sista år eller med Korea och Taiwan idag. Dessa analogier anser vi vara felaktiga. För det första varierar förutsättningarna för den ekonomiska politiken kraftigt. Brasilien har exempelvis stora oexploaterade naturtillgångar medan Korea och Taiwan har en helt annan social struktur än Chile. För det andra är den ekonomiska politik som bedrivits i dessa länder annorlunda. Omläggningen till en exportorienterad politik har där skett gradvis och ställiga satsningar har kombinerats med en selektiv politik för att styra utrikeshandeln och ge incitament till privata företag.

Avslutningsvis finns det skäl att göra ytterligare ett påpekande. Den diskussion vi fört om juntans långsiktiga ekonomiska politik kan kanske ge ett intryck av att vi uppfattar politiken som ett resultat främst av teoretiska överväganden. Så är inte fallet. Den ekonomiska utvecklingen är resultatet av ett årtionde av intensiv politisk kamp. Den extrema frihandelspolitik som abrupt har införts har hårt drabbat arbetarklassen, men också stora delar av medelklassen och de företagargrupper som varit beroende

av den inhemska marknaden. Å andra sidan finns ägargrupper inom industrin och jordbruket som gynnats av utvecklingen. Det är de som hårdast drabbades av Allendes politik som idag tar revansch.

Osäkra framtidsutsikter

Den stabiliseringspolitik som bedrivits i Chile efter juntans maktövertagande 1973 har varit framgångsrik i en viss mening. Inflationen har pressats ned till den nivå som var normal under 60-talet. Tillväxten förefaller ha kommit igång, om än från en låg utgångsnivå; först under 1978 uppnåddes produktionsnivån från Allendes första år vid makten. Priset för dessa begränsade framgångar har varit högt. Arbetslösheten är fortfarande ca tre gånger högre än vad som var normalt under 60-talet.

Samtidigt har en mer långsiktigt verkande politik, i syfte att förbättra marknadernas funktionssätt och lägga grunden för en framtida tillväxt, införts. Den väldiga snabbhet med vilken denna politik genomförts har troligen sin del av skulden till den höga arbetslösheten. Några indicier på att denna politik kommer att bli framgångsrik på längre sikt finns emellertid ännu inte möjligen med undantag för ökningen av den icke-traditionella exporten. Däremot vet vi att den bidragit till en allt skevare inkomstför-

delning och till att ägandet koncentrerats. Frågan är om den sociala struktur detta resulterat i underlättar ekonomisk utveckling.

Att göra några säkra utsagor om den chilenska ekonomins framtid är alltför tidigt med tanke på den drastiska omläggning av politiken som genomförts. På basis av den kunskap vi har idag kan vi i varje fall dra en slutsats: Tron att Chile kommer att bli ett av 80-talets ekonomiska under är just inget annat än tro.

Referenser

- Chile: The Move to a Market Economy [1978], supplement till *Euromoney* juli 1978
- de Vylder, S., [1974], *Chile 1970-73. The Political Economy of the Rise and Fall of the Unidad Popular*, Unga Filosofers förlag (publicerad av Cambridge University Press 1976)
- Dias-David, M., och Millán, V., [1978], "Asistencia Financiera Externa a la Junta Militar de Chile 1973-77", *research paper No 10*, Institute of Latin American Studies, Stockholm, maj 1978
- Ffrench-Davis, R., [1979], "Exportaciones e Industrialización en un Modelo Ortodoxo: Chile 1973-78", *stencil*, CIEPLAN, Santiago
- Foxley, A., [1979], "Inflación con Recesión: Las Experiencias de Brasil y Chile", *stencil*, CIEPLAN, Santiago
- International Monetary Fund [1978] *Chile, Recent Economic Developments*
- Little, I., Scitovsky, T., och Scott, M., [1970], *Industry and Trade in Some Developing Countries*, OECD
- Meller, P., [1978], "La Persistente Desocupación", *Revista Mensaje*, Vol XXVII, No 274
- Södersten, B., [1975], *Den svenska skoldpaddan*
- Taller de Coyuntura, [1979], *Segundo semestre 1978*, Departamento de Economía, Universidad de Chile