



Xile: una visió de conjunt

César Yáñez* | cesar.yanez@ub.edu

Marc Badia-Miró** | mbmiro@uoc.edu

VISTA PRÈVIA

Xile és un dels països més dinàmics i pròspers d'Amèrica Llatina, que per estabilitat política, desenvolupament econòmic i nivell de benestar contrasta amb bona part dels seus veïns continentals. I això que només fa vint anys que camina en democràcia. Malgrat tot, és evident que a dia d'avui encara ha d'afrontar importants reptes per fer un nou salt endavant, començant per la necessitat de dotar-se d'una Constitució amb legitimitat democràtica fins a la diversificació del seu model productiu, passant per assolir una major cohesió social i una necessària descentralització política.

El plebiscit de 1988 és un punt d'inflexió en la història xilena de finals del segle XX. La Constitució de 1980 havia donat el govern al general Augusto Pinochet (1915-2006) durant vuit anys, i és precisament la derrota en el seu intent de perpetuar-se al poder la que obre les portes a unes eleccions democràtiques on el candidat de la Concertación –coalició de centreesquerra que agrupa diversos partits entre els que destaquen el Partido Socialista i el Partido Demócrata Cristiano–, Patricio Aylwin (1918), guanya davant del candidat de Democracia y Progreso,¹ Hernán Büchi (1949) –un exministre dels governs militars–. A partir d'aquest moment, els candidats de la Concertación van guanyant les successives eleccions: Edu-

1 Coalició de partits de centredreta que ha anat canviant el nom d'ençà de la seva configuració el 1989: Democracia y Progreso (1989-1992), Participación y Progreso (1992-1993), Unión por el Progreso (1993-1996), Unión por Chile (1996-2000), Alianza por Chile (2000-2009) i Coalición por el Cambio (a partir del 2009).

* Professor del Departament d'Història i Institucions Econòmiques de la UB

** Professor d'Economia i Empresa a la UOC

El creixement dels últims vint anys ha transformat la seva economia, consolidant un model obert amb un Estat regulador que deixa a l'empresa privada la iniciativa inversora

ardo Frei Ruiz-Tagle (1942) –fill d'Eduardo Frei Montalva (1911-1982) president democratacristià que va precedir Salvador Allende (1908-1973)– venç a les eleccions de 1993; Ricardo Lagos (1938), el primer president socialista des de la reinstauració de la democràcia, el succeix al 2000; i, per últim, Michelle Bachelet (1951) al 2006. En cap moment s'ha de perdre de vista que, tot i la reinstauració de la democràcia, Pinochet segueix sent cap de l'exèrcit fins al 1998, moment en que passa a la reserva i fins i tot manté el càrrec de senador vitalici fins al 2000 arrel del procés judicial emprès contra ell pels crims de la Dictadura (1973-1989). A la seva mort, Pinochet acumulava un centenar de causes per violacions dels drets humans davant dels tribunals xilens.

En el pas del segle XX al segle XXI, Xile ha estat implicat en un dels majors esforços de modernització econòmica i social de la seva història. El creixement dels últims vint anys ha transformat la seva economia, consolidant un model obert amb un Estat regulador que deixa a l'empresa privada la iniciativa inversora. Així mateix, ha aconseguit augmentar la despesa social pública en educació, salut i protecció social, sense posar en risc els equilibris fiscals –exemple d'això és la reducció del percentatge de població que es trobava per sota de llindar de la pobresa. D'altra banda, l'expansió del consum de la població no ha suposat un creixement desmesurat de la inflació, com havia estat norma recurrent en la història econòmica del país durant el segon terç del segle XX. La combinació efi-

caç entre Estat i mercat ha permès anar superant, de manera gradual, els excessos ideològics que s'enfrontaven de manera irreconciliable a l'intervencionisme lliberal.

En altres paraules, si Xile és model en algun aspecte, aquest és el de superació de les dicotomies radicals que condueixen, en el seu moment, a la ruptura institucional creada per l'intervencionisme militar en la política, amb les seves desastroses conseqüències per a les garanties dels drets humans. Però aquesta peculiar forma de pragmatisme que ha estat present durant el pas d'un segle a l'altre, no s'ha d'entendre com un pacte de silenci al voltant dels conflictes del passat i del present. Ans al contrari, està permetent processar els conflictes des de dins d'un sistema polític que els reconeix i els afronta, sense transformar-los en una causa de ruptura del consens majoritari a favor de la democràcia. En aquest sentit, és digne de ser subratllat que els agents de l'Estat que van violar els drets humans durant la Dictadura, ho estan pagant amb llargues penes de presó; i que les persones que van patir la presó, la tortura o l'exili, degut a les seves idees polítiques, estan sent compensades econòmicament i moralment per part de l'Estat.

Malgrat els progressos econòmics i socials, sobretot si els mirem en perspectiva regional –recordem que s'ha reduït la pobresa fins arribar a mínims històrics dins del país–, Xile no pot donar per superats bona part dels seus desafiaments, ni de bon tros. Alguns d'ells són herències del passat, com una forta persistència de la desigualtat en la distribució de l'ingrés que és causa d'una perllon-

Xile ha augmentat la despesa social en educació, salut i protecció social, sense posar en risc els equilibris fiscals, però passant del 40% de població pobra el 1990, a només el 13%

gada marginalitat social de la qual n'és difícil sortir-se'n. Part d'aquest problema explica l'augment de la delinqüència, que marca una tendència al creixement en comptes de disminuir, però també és un problema perquè impedeix que el país aprofiti una part del seu capital humà que queda exclòs, sovint, dels sectors formals de l'economia. I per últim, la Constitució, encara que acceptada pels partits polítics de tradició democràtica, segueix tenint una manca de legitimitat important en el seu origen. Més enllà de qualsevol disquisició, la Constitució xilena és heretada de l'era en què governava Pinochet i necessita ser reemplaçada per una carta amb un vertader pedigrí democràtic.

D'altra banda, els desafiaments de Xile tenen a veure amb les transformacions pròpies d'un país que està creixent econòmicament, amb unes taxes importants, i que alhora s'està modernitzant en les seves institucions i en els seus hàbits socials. Mai com ara hi ha hagut tants estudiants universitaris en el sistema educatiu xilè, ni tampoc tantes exigències perquè el mercat de treball aculli el talent dels joves que aspiren a la promoció social a través de l'educació i la seva posterior inserció en el mercat laboral.

Els riscos mediambientals també suposen un problema de futur a tractar per un país on el seu sector productiu està basat, de manera intensiva, en l'explotació dels recursos naturals, ja sigui de manera directa o indirecta. A més, les necessitats d'infraestructures com la construcció de centrals elèctriques a vegades xoca amb la necessitat de preservar indrets d'alt interès ambiental. És

per aquest motiu que diferents organismes internacionals destaquen la importància d'adoptar processos productius menys agressius i més respectuosos amb el medi ambient, a més de la necessitat de resoldre les dicotomies que apareixen entre desenvolupament econòmic i preservació ambiental, de manera consensuada.

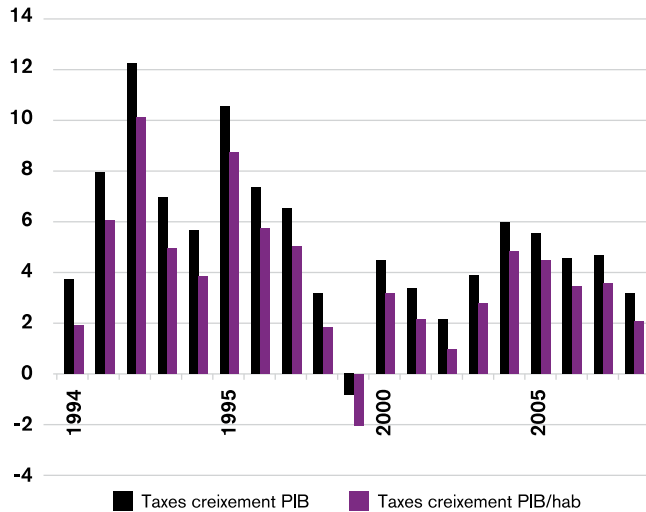
La manera com Xile està enfrontant-se a l'actual crisi financera internacional, pot ser un senyal d'esperança que un cop es recuperi el camí del creixement econòmic existeixin oportunitats per aquells que estan esperant l'ocasió per aplicar els seus coneixements al treball. Però aquests resultats no estan garantits. És ara, mirant cap al futur, quan Xile ha de demostrar que efectivament ha passat pàgina del seu passat.

Dues dècades de fort creixement econòmic

L'època democràtica coincideix amb un dels períodes de creixement econòmic més important de la història del país. Només l'època d'expansió al voltant de la mineria dels nitrats, entre finals del segle XIX i principis del XX, supera els resultats actuals. Aquest creixement parteix de les reformes macroeconòmiques que s'apliquen després de la crisi de principis de la dècada de 1980, un cop les polítiques de liberalisme portat a l'extrem dels primers governs de Pinochet es van veure abocades al fracàs. Els trets que identifiquen les bases d'aquestes polítiques

Mai com ara hi ha hagut tants estudiants universitaris ni tampoc tantes exigències perquè el mercat de treball aculli el talent dels joves que aspiren a la promoció social

GRÀFICA 1. TAXA DE CREIXEMENT DEL PIB I DEL PIB PER HABITANT, 1990 – 2008 (%)



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Comissió Econòmica per Amèrica Llatina i el Carib (CEPAL)

econòmiques són l'obertura del país a l'exterior, l'aplicació de polítiques fiscals restrictives i l'estabilitat del tipus de canvi. L'arribada de la democràcia després del referèndum de 1989, no ha comportat canvis importants en l'aplicació de les polítiques econòmiques respecte les heretades de la Dictadura, més enllà de lleugeres modificacions d'orientació social. L'estabilitat pressupostària per part del govern, l'orientació a l'exterior del sector productiu i la importància que hi juguen les exportacions de recursos naturals com el coure, segueixen sent els senyals d'identitat del país.

Aquesta orientació de l'economia cap a l'exterior s'ha intensificat en els últims anys, tal i com ho indiquen l'elevat número de tractats de lliure comerç que Xile ha signat amb bona part dels països desenvolupats i d'Amèrica Llatina, tot i que sempre ha jugat un paper bastant contrari a formar part de processos d'unió comercial o política que s'han impulsat des de la regió –exemple d'aquest fet és la negativa a formar part del MERCOSUR, associació que busca crear un mercat comú entre Brasil, Argentina, Uruguai i Paraguai, del qual només n'és país associat. Si anem al detall de la proliferació d'aquest acords, veiem com existeixen dotze tractats de lliure comerç amb països d'Amèrica Llatina, els Estats Units d'Amèrica (EUA) (2003), l'European Free Trade Association (EFTA) (2003), Austràlia (2008), la Xina (2006), el Japó (2007) i Corea (2004) i dos acords d'associació econòmica amb Europa –des del 2002– i els Acords Estratègics Trans-Pacíf-

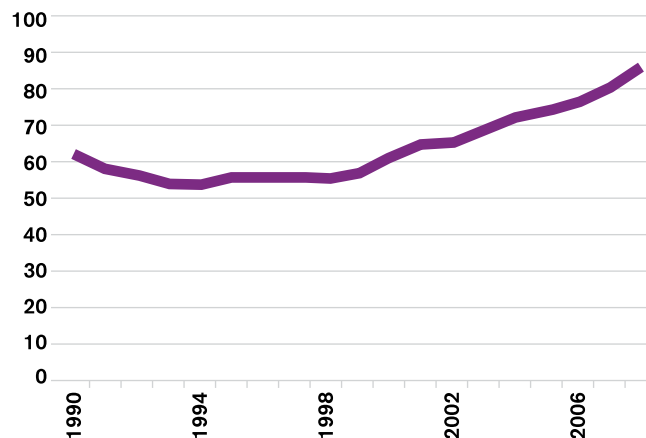
Diferents organismes internacionals destaquen la importància d'adoptar processos productius menys agressius i més respectuosos amb el medi ambient

fic d'Associació Econòmica –coneguts com a P4– que agrupen Nova Zelanda, Singapur i Brunei, a més de Xile.

Els resultats d'aquests acords sumats a una clara voluntat de foment del sector exterior per part de les polítiques econòmiques, es poden observar per una doble via. D'una banda, l'expansió de les exportacions i de les importacions en valor durant aquests últims anys. I de l'altra, l'evolució a l'alça de la taxa d'obertura² de l'economia des de finals del segle XX, després d'una etapa d'estancament que s'estén durant la dècada de 1990 –veure la gràfica 2.

És cert que l'orientació a l'exterior d'economies en vies de desenvolupament que tenen un mercat interior reduït, és una opció recurrent en el conjunt d'estratègies econòmiques seguides per alguns dels països amb l'objectiu de generar processos sostinguts de creixement. Tot i això, l'aplicació d'aquestes polítiques econòmiques no està exempta de problemes. En el cas xilè, aquests problemes prenen la forma d'una forta dependència del país de les exportacions de determinats productes. En aquest sentit, el que detectem és que pocs productes concentren la major part de les exportacions. Per exemple, al 2006, el coure i els seus derivats representen prop del 38% de les exportacions totals, el ferro i els seus derivats sumen un 25%

GRÀFICA 2. TAXA D'OBERTURA DE L'ECONOMIA DE XILE, 1990 - 2008 (% SOBRE EL TOTAL DEL PIB)

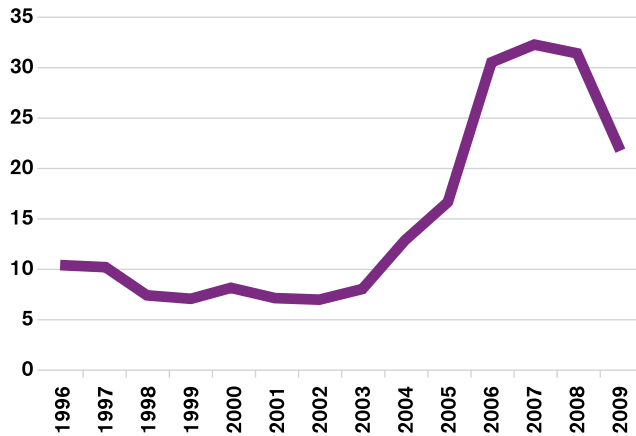


Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Comissió Econòmica per Amèrica Llatina i el Carib (CEPAL)

² Entenem la taxa d'obertura com el resultat de dividir la suma d'exportacions i importacions, per una banda, i el PIB per una altra. És una mesura directa de la importància que té el sector exterior dins del conjunt de l'economia.

El coure, el ferro i els productes agroalimentaris representen un 70% de les exportacions. Aquesta forta especialització comporta una forta volatilitat en les exportacions

GRÀFICA 3. EVOLUCIÓ DELS PREUS DEL COURE ANUAL (¢/LB)*



* Pesos per lliura

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Comissió Econòmica per Amèrica Llatina i el Carib (CEPAL)

del total, seguit d'altres productes manufacturats agroalimentaris, encara que ja a molta distància, amb un pes inferior al 5%. És a dir, si parlem del conjunt, un 70% de les exportacions xilenes s'expliquen a partir de tres grups de productes. Aquesta forta especialització, unida a les fortes variacions a les que estan sotmeses els preus d'aquest tipus de productes –sobretot dels minerals metàl·lics– tenen com a resultat l'aparició d'una forta volatilitat en les exportacions. Si tenim en compte la importància que té el sector exterior en el conjunt de l'economia, aquesta volatilitat es pot transmetre ràpidament al conjunt de l'economia. A més, aquesta situació es pot agreujar si contemplem que les exportacions mineres –especialment el coure– aporten una part important dels ingressos fiscals de l'Estat –ja sigui per impostos sobre les exportacions o pels impostos sobre els beneficis de les empreses mineres. I, per últim, si estem en un context com el que ens trobem ara, en el que bona part dels béns d'equip s'obtenen de l'exterior, les oscil·lacions de la capacitat d'importació per disminucions en les divises obtingudes a partir de les exportacions, poden crear desequilibris importants a l'economia –si a més dels béns d'equip s'han d'importar aliments, aquesta dependència és major.

Aquesta sèrie d'elements coincideixen en l'aplicació de polítiques econòmiques que pretenen diversificar l'estructura econòmica, sense perdre de vista les potencialitats que permet l'orientació exterior de l'economia. Aquests esforços d'ampliar la base productiva s'han ori-

L'ampliació de la base productiva s'orienta cap al sector logístic com a pont comercial entre el Pacífic i l'Atlàntic, l'impuls de les indústries agroalimentàries amb valor afegit i el turisme

entat cap a diverses vies: l'opció pel sector logístic com a pont entre el comerç entre el Pacífic i l'Atlàntic; l'impuls de les indústries agroalimentàries a través d'incorporar valor afegit al procés productiu; i el desenvolupament d'una indústria turística al voltant de la natura.

A més d'aquesta dependència del sector exterior, una de les altres característiques del país és l'existència d'una important macrocefàlia, al voltant de la capital. Si bé és cert que hauriem de parlar d'una característica de la regió llatinoamericana, en aquest cas no parlem només de nivells per damunt dels països desenvolupats, sinó que estariem parlant de nivells que són alts fins hi tot per a la regió. Prop del 40% de la població del país es concentra a Santiago de Xile, la capital, i la seva regió metropolitana. Aquest percentatge encara és més important si ho mesurem en termes d'activitat econòmica –valors que superen el 50% del PIB. Per intentar reduir aquests forts desequilibris regionals existeixen intents tímids de descentralització política, a més d'impulsar el foment de determinades polítiques de desenvolupament regional. Tot i aquests esforços, el resultat és el d'un país amb importants desequilibris regionals que es van reduint molt lentament durant l'últim terç del segle XX. Roberto Duncan i Rodrigo Fuentes³ han analitzat l'existència de convergèn-

cia entre les províncies xilenes en el llarg termini, entre 1960 i 2000, i han trobat que, malgrat que aquesta existeix, ho fa amb unes taxes de creixement molt reduïdes, al voltant de l'1% –per als països desenvolupats, les taxes de convergència ronden el 2%. A més, en analitzar la dispersió entre els nivells de PIB per habitant de les regions, veiem que aquesta, tot i reduir-se, és molt volàtil per l'impacte de l'evolució dels recursos naturals sobre el desenvolupament econòmic de les regions, a més del comportament de la conjuntura econòmica internacional –com ho demostra el creixement de la dispersió de la crisi de 1980 i de la crisi asiàtica de finals dels anys 90. Això s'explica perquè l'explotació de recursos naturals està molt localitzada en l'espai i, per tant, trasllada aquesta forta dependència que hem detectat pel conjunt de l'economia a l'evolució regional.

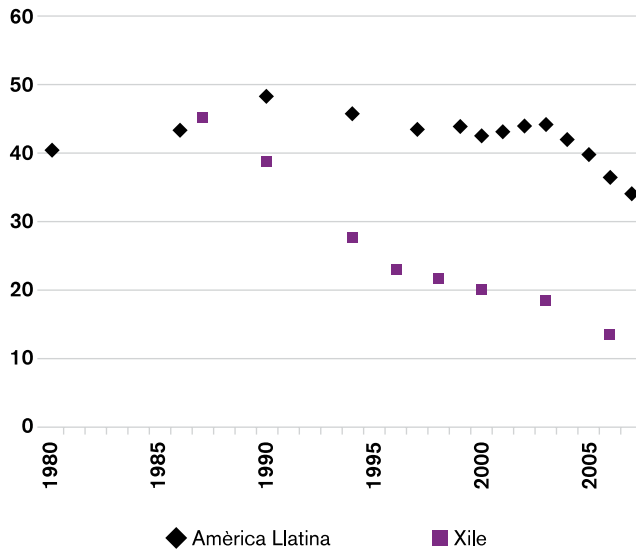
Un exemple de polítiques fiscals contracíclics i l'impacte de la crisi econòmica mundial

La política fiscal dels últims governs de la Concertación han tingut en les polítiques fiscals contracíclics un dels objectius prioritaris. Aquesta parteix de la idea que en contextos de fort creixement econòmic i de preus del coure alts –un dels principals productes d'exportació del país–, s'engeguin mecanismes que permeten la generació de superàvit fiscal que, canalitzat a través de fons

³ DUNCAN, R. i FUENTES, R., «Regional Convergence in Chile: New Tests, Old Results». *Cuadernos de Economía*. Volum 43. Número 127. Pàgines 81-112. Santiago de Xile, 2006.

El 40% de la població i més del 50% del PIB és a Santiago de Xile i a la seva regió metropolitana. Per reduir aquest desequilibri s'ha iniciat una tímida descentralització política

GRÀFIC 4. POBLACIÓ EN SITUACIÓ DE POBRESA A AMÈRICA LLATINA I XILE, 1980 - 2006 (%)



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Comissió Econòmica per Amèrica Llatina i el Carib (CEPAL)

d'estalvi, permetin mantenir la despesa fiscal en contextos en què els preus del coure es redueixen de manera dràstica o que, com està succeint a l'actualitat, ens trobem en contextos de crisi econòmica.

En aquest sentit, si ens centrem en el que està passant actualment, no és la primera vegada que una crisi internacional té un impacte important a l'economia xilena. Els que ens dediquem a la història econòmica d'Amèrica Llatina sempre assenyalen que Xile és un dels països amb una caiguda del PIB més important durant la crisi dels anys 30. Els motius, els mateixos que explicarien la crisi actual: la gran exposició que té el país en l'economia mundial a causa del seu elevat grau d'obertura econòmica i a la integració del seu sector financer dins del sistema internacional. Les respostes, per contra, han estat diferents i amb elles, els resultats. Les polítiques de despesa pública engegades, si bé no han aconseguit mantenir taxes de creixement positives, sí que han pogut frenar la caiguda i han permès l'aplicació de polítiques econòmiques que han generat ocupació.

La cohesió social, principal repte de futur

Tot i que la reducció de la pobresa durant aquests vint anys de democràcia ha estat una de les fites més remarcables, l'evolució de la desigualtat respecte als països de la regió s'ha mantingut a nivells força alts. En dades

És el moment d'incrementar la cohesió social i l'equilibri regional, accentuant la cultura democràtica i l'equitat

de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) de 2009, la pobresa ha passat d'afectar el 40% de la població el 1990, a només el 13% el 2006. Malgrat això, aquesta variable continua sent una de les assignatures pendents per als governs progressistes de la Concertación tot i que els esforços en aquest sentit han estat importants. Es aquí on apareixen alguns dels reptes de futur que determinaran l'evolució futura del país. En aquest sentit, la cohesió social apareix com a element central. Assolir-lo o no, determinarà bona part del benestar i de les llibertats de les futures generacions.

És per això que una vegada Xile ha demostrat que pot posar en pràctica unes polítiques econòmiques consensuades que han demostrat els seus avantatges potencials, és el moment d'incrementar la cohesió social i l'equilibri regional, accentuant la cultura de democràcia i l'equitat. El repte haurà de ser afrontat per aquells polítics que recullin el testimoni de la presidenta Bachelet —actual presidenta del país que acaba el seu mandat el proper any—, a partir del 2010, any del bicentenari de la Independència i del vintè aniversari de la reinstauració de la democràcia. Aquests canvis hauran d'estar acompanyats per la consolidació d'àmplies majories que donin suport a un canvi institucional que legítimi un sistema democràtic sense rèmores del passat dictatorial, a la vegada que es donin passes sòlides a favor de majors cotes d'equitat en la distribució dels ingressos i en el respecte de les majories ètniques, socials i culturals. De la cohesió soci-

al futura en depèn el que es pugui posar en funcionament el cercle virtuós del desenvolupament: creixement econòmic acompanyat de benestar social i llibertats públiques sense exclusions. |

+ INFO

Fonts

- ▢ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2008–2009. Políticas para la generación de empleo de calidad*. Santiago de Xile, 2009.
- ▢ OCDE, *OECD Territorial Review of Chile*. OCDE Publishing, 2009

Articles

DUNCAN, R. i **FUENTES, R.**, «Regional Convergence in Chile: New Tests, Old Results». *Cuadernos de Economía*. Volum 43. Número 127. Pàgines 81-112. Santiago de Xile, 2006.

Enllaços

- Comissió Econòmica per Amèrica Llatina i el Carib (CEPAL)
www.cepal.org
- Comisión Chilena del Cobre (Cochilco)
www.cochilco.cl
- Instituto Nacional de Estadística
www.ine.cl