

Utvecklingsteoriernas utveckling - en idéhistorisk översikt¹

I det föregående kapitlet låg tonvikten på fattigdom. Detta kapitel vänder blickarna mot teorier om utveckling. Syftet är att med hjälp av ett snabbt svep över idéhistorien försöka sammanfatta olika förklaringar till varför vissa länder lyckas bättre än andra med ekonomisk och social utveckling.

Låt oss börja för länge sedan. Inte med de gamla grekerna - även om främst Aristoteles skrev mycket, och ofta klokt, om ekonomiska spørsmål - så dock med några gamla hedervärda engelsmän.

De klassiska nationalekonomerna

Att ställa de rätta frågorna är viktigare än att ge korrekta svar på trivialiteter. I motsats till åtskilliga av dagens nationalekonomer förtjänar de stora klassiska ekonomerna, i första hand Adam Smith, Thomas Malthus och David Ricardo, högt betyg för sättet att formulera frågorna, om än inte alltid för metoderna att besvara dem.

Redan titeln på Adam Smiths huvudverk från 1776, "*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*", på svenska oftast förkortat till "Nationernas välstånd", markerar de centrala frågeställningar - Vad är, och hur skapas, välstånd? - som ju alltså står i centrum i den utvecklingsteoretiska diskussionen.

Smiths svar var måhända inte alltid i nivå med den ståtliga titeln, men de huvudsakliga faktorer som Smith betonade - kapitalackumulationens, det vill säga sparandets och investeringarnas roll, arbetsfördelningens och specialiseringens betydelse samt behovet av marknader, det vill säga behov förenade med köpkraft - står sig gott än idag som rimliga utgångspunkter i en diskussion om faktorerna bakom ekonomisk utveckling.

Även Smiths arvtagare i slutet av 1700-talet och början av 1800-talet ställde frågor om samhällets långsiktiga utveckling i förgrunden. De svar de gav var dock sämre än Smiths. Malthus olycksaliga och extremt pessimistiska befolkningslag², kombinerad med Ricardos lag om avtagande avkastning inom jordbruket och en förödande brist på förståelse för den tekniska utvecklingens möjligheter, fick både Malthus, Ricardo och rader av mindre prominenta efterföljare att hamna fullständigt snett i sina långsiktiga prognoser.

Malthus och Ricardos inflytande främjade inte utvecklingen av förnuftiga utvecklingsteorier. Ännu i mitten av 1800-talet kunde den tidens ledande nationalekonom, John Stuart Mill, med hänvisning till de klassiska nationalekonomernas "lagar", konstatera att samhället oundvikligen gick mot ett "stationärt stadium" (*stationary state*) i vilket både kapitalackumulation och

¹ Denna översikt är kapitel 3 i min bok "*Utvecklingens drivkrafter: Om fattigdom, rikedom och rättvisa i världen*" (Forum Syd 2013).

² Malthus befolkningslag gick i korthet ut på att befolknings-tillväxten ökar vid stigande reallöner (idag vet vi att det förhåller sig precis tvärtom). Alla förbättringar i människans villkor blir därför tillfälliga - de tenderar att snabbt ätas upp av den växande befolkningen. Föga överraskande bekämpade Malthus ihärdigt alla förslag till nödhjälp åt de fattiga; om de fattiga blir mindre fattiga blir de bara ännu fler, var kärnan i hans argumentation.

befolkningstillväxt hade upphört och den stora majoriteten av befolkningen hankade sig fram på existensminimum, utan hopp om varaktiga förbättringar.

Inte undra på att nationalekonomi - eller, som det mycket träffande hette i England på den tiden, *political economy* - gavs öknamnet "den dystra vetenskapen", *the dismal science*.

Andra bidrag från Ricardo och Malthus har dock stått sig bättre. I Ricardos fall i första hand de banbrytande utrikeshandelsteoretiska insatserna (teorin om komparativa kostnader, eller komparativa fördelar - se kapitel 8), i Malthus fall de mindre kända, men likafullt viktiga, diskussionerna om kriser och om efterfrågans roll i konjunkturcykeln. En välvillig läsning av Malthus skulle kunna påvisa vissa likheter med Keynes.

Marx

Den 1800-talsekonom som bäst förstod att utnyttja och vidareutveckla det klassiska arvet vad gäller grandiosa frågeställningar var Karl Marx.

Det viktigaste syftet med Marx analys var, som författaren betonade i förordet till "Kapitalet", att "kartlägga det kapitalistiska samhällets rörelselagar". Eftersom Marx hade föga eller inget till övers för Malthus "naiva pladder" i befolkningsfrågan, och dessutom klarare än någon annan samtida ekonom insåg den tekniska utvecklingens revolutionerande effekter (Marx var i själva verket en riktig teknik-freak) hamnade han i en långt mer positiv bedömning av kapitalismens långsiktiga utvecklingspotential än ekonomer som Malthus, Ricardo och Mill. Naturligtvis präglades kapitalismen hos Marx av svåra kriser och motsättningar som på sikt skulle förpassa den till historiens sophög, men under tiden skulle kapitalismen hinna åstadkomma en imponerande utveckling av det materiella välståndet som innehöll ett löfte om att "knapphetens rike" en dag skulle kunna övervinnas.

Det optimistiska i Marx budskap, som skarpt kontrasterade mot de uppfattningar som präglade flertalet ekonomers tänkande under hela 1800-talet, var att *utveckling är möjlig*. Och detta inte bara i de framväxande industriländerna, som var de som huvudsakligen intresserade Marx, utan överallt i världen.

I och med de så kallade marginalisternas, eller neoklassikernas, segertåg inom nationalekonomin från och med 1870-talet lades grunden för den moderna nationalekonomin. Samtidigt ändrade frågeställningarna karaktär genom att intresset försköts mot pristeori. Något schematiskt kan man säga att klassikerna ägnade sig åt frågor som rörde produktion, inkomstfördelning, samhällsklasser och långsiktig utveckling under det att den nya tidens ekonomer huvudsakligen kom att syssla med konsumtion, pristeori, efterfrågan, enskilda marknader, individer och företag.

Det fåtal ekonomer som vid denna tid - slutet av 1800-talet och början av 1900-talet - intresserade sig för makroekonomi, tillväxt och utveckling var undantagen som bekräftade regeln, särlingar som Knut Wicksell och Joseph Schumpeter. I samtliga fall var dock analysen helt inriktad på de framväxande industristaternas problem.

Keynes

Det blev John Maynard Keynes som på 1920- och 30-talen på allvar återupprättade de makroekonomiska frågeställningarnas plats i den ekonomiska teorin. Keynes centrala frågor kring hur staten under en lågkonjunktur med hjälp av en aktiv ekonomisk politik kan anpassa nivån på den samlade efterfrågan i syfte att häva en omfattande konjunkturarbetslöshet var i högsta grad relevanta i USA och Europa under 1930-talet, men hade föga gemensamt med Adam Smiths heroiska försök att kartlägga de långsiktiga orsakerna till nationers välstånd. Keynes intresse var konjunkturpolitik, inte långsiktiga utvecklingsproblem.

Keynes perspektiv var också helt i-landscentrerat. Den typiske arbetslöse hos Keynes var en brittisk stålarbetare som permitterats till följd av vikande efterfrågan på stål - inte en jordlös lantarbetare i Bangladesh, en afghansk kvinna eller en tiggare i Lagos.

Det var dock Keynes som kom att inspirera de ekonomer som med Roy Harrod, Evsey Domar och Robert Solow i spetsen under tiden kring och efter 2:a världskriget började utveckla den moderna tillväxtteorin. Vad Harrod och Domar gjorde var att komplettera Keynes analys av investeringarnas effekter på efterfrågan med deras betydelse för att öka produktionspotentialen. Det överraskande är egentligen att detta inte hade gjorts på ett systematiskt sätt tidigare - redan Adam Smith betonade ju betydelsen av såväl kapitalackumulation som marknader, det vill säga efterfrågan. Det borde ha legat nära till hands att man i en analys av ekonomisk tillväxt knöt ihop investeringarnas efterfrågestimulerande och kapacitetshöjande effekter.

1950-talet: "Utvecklingsteorier" blir ett begrepp

Även Harrod och Domar hade, i likhet med Solow, de utvecklade marknadsekonomierna i åtanke då de utformade sina modeller, men det dröjde inte länge förrän ansatsen började tillämpas även på de fattiga ländernas utvecklingsproblem. Dessa försök, som främst förknippas med namn som Arthur Lewis och Walt Rostow, kan i själva verket sägas vara de första försöken att formulera utvecklingsteorier - eller, snarare, tillväxtteorier - för de så kallade u-länderna.

Det är först nu, i början av 50-talet, som de fattiga länderna börjar föräras något mer än enstaka fotnoter i böcker och artiklar skrivna av nationalekonomer. De analyser av dessa länders problem som gjorts tidigare var i regel skrivna av kolonialtjänstemän, upptäcktsresande, journalister eller antropologer, ofta i kolonialmakternas tjänst.

Nu, plötsligt, börjar ämnet utvecklingsekonomi att etablera sig som en självständig disciplin inom ämnet nationalekonomi.

Det är lätt att förstå orsakerna till denna yrvakenhet. Den viktigaste faktorn var avkoloniseringen. Den fattigdom som oftast togs för given i kolonierna började på allvar att ifrågasättas. Både inom länderna själva och i de utvecklade industriländerna blev det snabbt en självklarhet - åtminstone i teorin - att alla folk borde ha rätt till ekonomisk och social utveckling.

En annan faktor bakom det växande intresset för utvecklingsfrågor på 50-talet var det kalla kriget och kampen mellan stormakterna om inflytande, och gärna också militärbaser, i de nyligen självständiga staterna. Som ett av många uttryck för detta inom utvecklingsteorin kan nämnas att Walt Rostows på sin tid mycket inflytelserika standardverk om utvecklingsteori, "*The Stages of Economic Growth*", betecknande nog hade underrubriken "*A Non-Communist Manifesto*".

Redan i början av 50-talet kompletterades utvecklingsteorierna med sina naturliga följeslagare: utvecklingsstrategierna. Diskussioner om utvecklingsstrategier hade givetvis förekommit tidigare, men först på 50-talet blev kopplingen mellan teori och långsiktig utvecklingspolitik ett vanligt inslag i debatten om och i de fattiga länderna.

Utvecklingsmål proklamerades, planer fastställdes, ekonomiska rådgivare anställdes, utvecklingsekonomer och internationella organisationer uttalade sig.

Det skulle föra för långt att här gå in på detaljer i denna tidiga diskussion om utvecklingsfrågor. Många av de nyckelbegrepp som då gav upphov till intensiv polemik och analys - som exempelvis debatten om "balanserad" kontra "icke-balanserad tillväxt", Rostows "fem stadier" som alla samhällen antogs genomgå och Rosenstein-Rodans teori om "*big push*" - har i dag fallit i glömska, i regel med all rätt, och ersatts av nya kontroverser.

Några ord bör dock sägas om de viktigaste vattendelarna. Om vi bortser från de meningsskiljaktigheter som naturligtvis fanns inom varje grupp går det under denna tid att urskilja två tämligen klart avgränsade skolor, som vi kan kalla "liberaler" och "struktureller".

Liberalerna

Bland de liberala förgrundsfigurerna på 50-talet och i början av 60-talet återfinns bland annat den tidigare nämnde Walt Rostow. Det som förenar dem som jag här kallar liberaler är i första hand en övertygelse om marknadsekonomens välsignelser framför alla tänkbara former av socialism, en stark tilltro till fördelarna med frihandel och en betoning av sparandets och kapitalbildningens centrala roll.

En stor roll i liberalernas tidiga utvecklingsteorier spelade de på sin tid berömda "gapkalkylerna". Det "fattades" något i de fattiga länderna; det fanns ett gap som måste täckas. Utgångspunkten var att tillgången på någon viktig komponent i utvecklingsprocessen - i regel sparande men ibland också utländsk valuta, modern teknik, utbildad arbetskraft, fysisk infrastruktur eller administrativ kapacitet, kähästarna varierade - var otillräcklig för en uthållig tillväxt.

En viktig följsats till dessa gapkalkyler var att de fattiga ländernas förbindelser med de utvecklade industriländerna hade en nyckelroll. Via handel, utländska investeringar, bistånd, krediter och utländska experter skulle de strategiska bristerna avhjälpas, flaskhalsarna elimineras och tillväxten accelerera. I de mer sociologiskt präglade ansatserna betonades starkt vikten av att främja "moderna attityder" i de

fattiga länderna,³ vilka ofta framställdes som präglade av utvecklingsfientliga tabun och föreställningar som det gällde att bryta med; epitet som "traditionella", "statiska" eller "arkaiska" samhällen var vanliga tillmälen.

Som en ofta underförstådd utgångspunkt fanns ett slags spridningsparadigm: från de moderna i-länderna skulle kapital, framstegsvänliga normer och attityder och tekniskt kunnande spridas till den fattiga delen av världen, vars grundproblem antogs vara att den var för litet integrerad med, och påverkad av, den dynamiska kapitalismen i Nord.

Dagens liberaler, som vi skall återkomma till, talar ett annat språk än Rostow och dennes kollegor. Men själva grundsynen på utveckling och modernisering genom marknader och internationalisering är densamma, och spridningsteorier och gapkalkyler av olika slag kan också sägas ligga till grund för de än i dag dominerande motiveringarna för utvecklingsbistånd till fattiga länder. Vi skall, är det meningen, tillföra det som saknas: kapital, utländsk valuta, tekniskt och administrativt kunnande, demokrati, goda institutioner, jämställdhet, med mera.

Strukturalisterna

Begreppet "strukturalister" som beteckning på en viss utvecklingsteoretisk skola myntades i Latinamerika på 1950-talet. Huvudmotståndarna kallades då "monetarister", som vid denna tid - i motsats till senare - spelade en helt marginell roll i debatten utanför Latinamerika.

Strukturalisterna kan sägas omfatta en rad ekonomer från olika länder som på 50-talet började ifrågasätta vissa förhärskande uppfattningar bland de ledande liberalerna. Den mest kände talesmannen för de latinamerikanska strukturalisterna var den argentinske ekonomen Raúl Prébisch, under många år chef för *Economic Commission for Latin America* (ECLA) och generalsekreterare för UNCTAD I och II.⁴

En stor del av kritiken inriktades på vad som uppfattades som en idylliserande syn på utrikeshandelns välsignelser för de fattiga länderna. Sålunda hävdade Prébisch och flera andra ledande ekonomer att de långsiktiga exportutsikterna för råvaruproducenter var mycket dystra. Till följd av bland annat i-ländernas protektionism, en tendens till minskat råvaruinnehåll i industrivaror och en successiv övergång från naturliga till syntetiska ämnen skulle, menade man, bytesförhållandena (*terms of trade*) för råvaror obevekligt försämrans gentemot industrivaror.

Andra argument som pekade i samma riktning, det vill säga varnade för ett fortsatt beroende av råvaruexport på en osäker världsmarknad, var att råvaruintäkterna tenderade att fluktuera mer än industrivarupriserna (Gunnar Myrdal med flera) samt att de rika länderna genom sina transnationella företag och starka förhandlingsposition kontrollerade prissättningen på råvaror.

³ På 60-talet publicerades till exempel rader av amerikanska studier som, baserade på enkäter i olika länder, försökte leda i bevis att u-landsinvånarna inte riktigt hade förstått kapitalismens själ och mening: att bli rik. Sålunda befanns den typiske småföretagaren i Ohio vara mer "*achievement-oriented*", för att använda ett av den tidens pop-uttryck, än den fattige arrendatorn i Indien. "Lösning": kurser och seminarier.

⁴ UNCTAD står för *United Nations Conference on Trade and Development*. UNCTAD spelar idag inte alls den viktiga roll som organisationen gjorde på 1960- och 70-talen.

Resonemangen kryddades ofta med liknelser som "onda cirklar" och "kumulativa processer", och budskapet till de fattiga länderna var att det är de redan rika som tjänar på frihandel.

Kritiken mot den gängse frihandelsdoktrinen kopplades, naturligt nog, till rekommendationer om en snabb industrialisering.

"Importsubstitution", det vill säga en politik som syftar till att ersätta import av industrivaror med inhemsk produktion, blev lösenordet. Med hjälp av bland annat tullar skulle den svaga inhemska industrin skyddas från den övermäktiga konkurrensen från i-länderna. Industrialiseringsstrategin innehöll i regel även andra komponenter: förmånliga krediter till industrin, tullfri import av kapitalvaror och insatsvaror med mera.

Budskapet vann ett starkt gensvar hos inflytelserika grupper i Afrika, Asien och Latinamerika. Ansatsen var tilltalande för de politiska ledarna: en stor del av problemen kunde skyllas på externa faktorer (kolonialism och imperialism hos de radikala, oförmånliga handelsförhållanden och fallande *terms of trade* hos de mindre radikala). Industrialisering och protektionism var politiskt tacksamma medel för att utvidga statens roll i ekonomin och förstärka regimernas nationella identitet (och makt och inkomstkällor).

Under 50- och 60-talen kom mer eller mindre sofistikerade importsubstitutionsstrategier att tillämpas i den överväldigande majoriteten av alla låg- och medelinkomstländer.

Samtidigt som strukturalisterna i början av 70-talet hamnade på defensiven i debatten med liberalerna började båda skolorna att hotas utifrån från både vänster och höger. Den marxistiska kritiken mot hela den etablerade utvecklingsteorin hade givetvis funnits länge, liksom Sovjetunionen och Kina (efter 1949) hade funnits i verkligheten som faktiskt existerande alternativ, men det var först i och med framväxten av den så kallade beroendeskolan och olika nymarxistiska ansatser som kritiken fick fotfäste i utvecklingsdebatten utanför de traditionella kommunistpartierna.

Attackerna från höger, representerande olika nyliberala idéströmningar, dröjde ännu längre med att få någon verklig tyngd, och först mot mitten av 70-talet kan dessa idéer sägas ha fått sitt genombrott utanför en smärre krets av konservativa ekonomer.

När de nyliberala idéerna väl slagit rot - i nationalekonomisk teori, bland politiker och opinionsbildare i Ronald Reagans USA och Margaret Thatchers Storbritannien och i mäktiga internationella institutioner som Internationella Valutafonden (IMF) och Världsbanken - gick det desto snabbare. Men mer om detta senare.

Den radikala kritiken

1950-talets marxistiska kritik av gängse utvecklingsteorier var tämligen stereotyp och låg ofta på en fördömande snarare än analyserande nivå. Imperialism, kolonialism och nykolonialism kritiserades (med all rätt), och planekonomins fördelar framför den kapitalistiska marknadsekonomi framhövdes städse (med långt mindre rätt).

Det egentliga genombrottet för en radikal utvecklingsteori markeras av Paul Barans på 60-talet mycket inflytelserika "*The Political Economy of Growth*", publicerad redan 1957 men "upptäckt" på allvar först kring mitten av 60-talet. Barans bok var ett generalangrepp på hela den liberala utvecklingsteorins ohistoriska, klasslösa och förment opolitiska perspektiv.

När den så kallade beroendeskolan formerade sig i slutet av 60-talet var Paul Barans verk en självklar referens. Andra inspirationskällor var de strukturalister som med Prébisch i spetsen hade fäst uppmärksamheten på sydländernas utsatta position i världsekonomin. Uttryck som "centrum" och "periferi" eller, hos den mest uppmärksammade beroendeteoretikern Andre Gunder Frank, "metropoler" och "satelliter", förvandlades raskt till hörnstenar i den radikala utvecklingsanalysen. Eller, snarare, *underutvecklings*analysen - beroendeskolan bidrog med teorier om underutvecklingens orsaker i ett historiskt perspektiv, men någon egentlig *utvecklingsteori* blev det knappast.

Beroendeskolans utgångspunkt var att de fattiga ländernas problem hade sina rötter i kolonialismen och i en *för stor* snarare än, som hos liberalerna, otillräcklig integration i världsekonomin.

Ekonomisk utveckling kunde utifrån denna analys inte gärna komma till stånd genom ytterligare integration med de utvecklade industriländerna. Det var ju dessa som alltsedan kolonialtiden varit huvudansvariga för utplundringen av de fattiga länderna och för deformerings av deras politiska, ekonomiska och sociala strukturer. Lösningen låg snarare i att försvaga banden till de exploaterande mekanismer som "metropolerna" vidmakthöll.

Beroendeskolans kontinent framför andra var Latinamerika, och poängerna gentemot liberala stadieteoretiker som Rostow var lättplockade och välförtjänta. Blotta tanken på att framställa de latinamerikanska samhällena som "traditionella", "arkaiska" samhällen som gick och väntade på att integreras i världsekonomin var befängd, och de latinamerikanska beroendeteoretikerna försummade sällan ett tillfälle att påpeka att större delen av kontinenten faktiskt var så gott som obebodd då den koloniserades. Och de delar som var bebodda - i första hand de andinska högländerna - integrerades redan på 1500- och 1600-talen i världsekonomin som leverantörer av guld, silver och andra mineraler till Europa.

Även i Afrika, som upplevt både slavhandeln och kolonialismen, var poängerna lättplockade. Latinamerika, och i viss mån Indien, var beroendeskolans främsta illustrationsobjekt, men genom välkända radikala afrikanska teoretiker som den egyptiske ekonomen Samir Amin fick teorierna - och deras utvecklingsstrategiska följeslagare, "*de-linking*"-strategier baserade på "självvillit" och minskade kontakter med i-länderna - fotfäste i många afrikanska länder.

Redan vid mitten av 70-talet började dock beroendeskolans aktier att dala i både Nord och Syd. Kritikerna angrep, bland mycket annat, de ledande beroendeteoretikernas fixering vid externa relationer på bekostnad av inhemska produktions- och klassförhållanden.

Vid sidan av de etablerade strömningarna av såväl liberalt som strukturalistiskt eller marxistiskt slag växte det under 70-talet fram ett spännande men något spretigt ifrågasättande av *alla* etablerade skolor till förmån för olika alternativa synsätt, där begrepp som "decentralisering", "folkligt deltagande", "småskalighet", "hållbar utveckling" med flera spelade en nyckelroll. Både marxism och liberalism anklagades, bland mycket annat, för att vara teknokratiska, ekonomistiska och i-landscentrerade utvecklingsideologier som de fattiga länderna var föga betjänta av. En del av kritiken kom från forskare och debattörer i Syd, andra impulser hämtas från namn som E.F. Schumacher ("*small is beautiful*"), Johan Galtung och Ivan Illich och, inte minst, från olika miljö-, freds- och kvinnorörelser i de utvecklade industriländerna.

Gemensamt för dessa rörelser och idéer var givetvis inte en enhetlig syn på ekonomiska frågor som till exempel finans- eller växelkurspolitik. De främsta bidragen låg snarare i strävandena att vidga utvecklingsbegreppet och göra det mer mångdimensionellt och tvärvetenskapligt (det vill säga mindre dominerat av ekonomer). Samt att föra upp dittills tämligen obeaktade frågor, som resurs- och miljöfrågor och genus-aspekter, på dagordningen i debatten om fattigdom och utveckling.

De radikala skolornas reträtt

Trots att den radikala utvecklingsteoretiska skolan aldrig var speciellt homogen var den ändå tillräckligt slagkraftig för att få en förbluffande stor genomslagskraft både i den allmänna utvecklingsdebatten och bland politiker i Syd.

Av skäl som sammanhänger både med uppenbara teoretiska brister och med den allmänna politiska och ekonomiska utvecklingen i världen har radikala utvecklingsteorier stadigt tappat inflytande sedan mitten av 70-talet. Beroendeskolans har vittrat sönder, men delar av ansatsen - i första hand det historiska perspektivet på underutvecklingens strukturella orsaker - har inorporerats av andra och blivit en del av "sunt förnuft" i debatten. De mer renodlat marxistiska förklaringsmodellerna har nästan försvunnit ur sikte i takt med att de förlorat politisk hemvist i både Syd och Nord och Öst och Väst. Berlinmurens fall, Sovjetunionens sammanbrott och de långtgående – och framgångsrika - marknadsinriktade ekonomiska reformerna i länder som Kina och Vietnam har också minskat den attraktionskraft som centralplanerade ekonomier en gång kan ha haft.

Även strukturalistiska idéer har kämpat i motvind, samtidigt som liberala idéer under 80-talet alltmer kom att utvecklas i nyliberal riktning.

"Alternativisterna" fick se många av sina nyckelfrågor - såsom miljö och hållbar utveckling, genusfrågor och andra - tas upp av etablissemangets egna teoretiker, om än i modifierat och urvattnat skick. Den dominerande tendensen under 80-talet och större delen av 90-talet var dock etablerandet av en stark hegemoni för en liberal, marknadsinriktad syn på vad som skapar utveckling.

Den liberala kritiken mot importsubstitution

Under 1970-talet utsattes den importsubstitutionsstrategi som varit vägledande för många länder i Syd för växande kritik. Politiken anklagades bland annat för att ha lett till ineffektivitet i den bakom höga tullmurar skyddade industrisektorn, lågt kapacitetsutnyttjande och höga kostnader, diskriminering av exportsektorn, övervärderade växelkurser och snedvridna priser, omfattande korruption i tilldelningen av importlicenser och statliga subventioner, en ojämn inkomstfördelning och "*urban bias*", det vill säga gynnande av industri och andra urbana näringar på jordbrukets bekostnad.

Offensiven hade såväl teoretiska som ideologiska inslag och kan ses som ett uttryck för den globala trend i nyliberal riktning som ägde rum. Ett liknande mönster kunde skönjas i de utvecklade industriländerna, där keynesianismen spelade rollen som nyliberalernas syndabock, ansvarig för hög inflation, höga skatter och klåfingrig statlig interventionism.

Kritiken hämtade ytterligare näring från de uppseendeväckande export- och tillväxtframgångar som några av de så kallade nya industristaterna - Taiwan, Sydkorea med flera - redovisade år efter år.

Liberalisering av utrikeshandeln, mindre statliga regleringar och satsning på export snarare än importsubstitution blev hörnstenar i det (ny)liberala paradigmskiftet.

Som vi kommer att diskutera senare kan dock framgångarna i Asien tolkas på många olika sätt. Idag torde de flesta bedömare vara ense om att de nya industristaterna i Asien har tillämpat en rad oortodoxa metoder såsom tullar, importkontroller och statliga exportsubventioner, det vill säga instrument som strider mot den liberala läroboken och som näppeligen vore förenliga med det regelverk som har vuxit fram inom WTO (*World Trade Organisation*).

Det stora sammanbrottet för den strukturalistiskt inspirerade utvecklingspolitiken som kan dock dateras till 1980-talet.

Skuldkris och strukturanpassning

Den internationella ekonomiska utvecklingen på 1970-talet var i många avseenden gynnsam för de fattiga länderna. Råvarupriserna var höga - speciellt efter 1973, då oljepriserna tredubblades och flertalet andra råvarupriser sköt i höjden. Det var också lätt, och billigt, att låna pengar. Tillväxten var genomgående hög, eller åtminstone ganska hög, i Asien, Afrika och Latinamerika.

I början av 80-talet förbyttes den positiva utvecklingen i sin motsats. Sjunkande råvarupriser slog hårt mot många fattiga länders exportinkomster, liksom stigande räntor och dollarkurs (flertalet utländska lån var i dollar). Skuldsituationen blev alltmer ohållbar, speciellt i Afrika och Latinamerika, och när Mexiko i augusti 1982 ställde in alla betalningar på sin gigantiska utlandsskuld markerade detta början på vad som kom att utvecklas till en djup och långvarig skuldkris för ett mycket stort antal låg- och medelinkomstländer.

Skuldkrisen tolkades allmänt - och i de flesta krisländer med all rätt - som en kris för den förda utvecklingspolitiken. Den självklara syndaboken blev den strukturalistiskt inspirerade importsubstitutionsstrategin.

Skuldkrisen kom också att medföra en helt ny, och synnerligen defensiv, dagordning i de fattiga länderna. Efter 1982 handlade det inte längre om att formulera nya, stolta utvecklingsstrategier utan om att försöka hanka sig fram, i regel under Världsbankens och Internationella Valutafondens bistra överinseende.

De frågor som nu kom att dominera var av följande slag: Hur ska ränte- och amorteringsbetalningarna på utlandsskulden klaras av i år? Hur ska nästa års import av olja och livsmedel kunna finansieras? Hur länge ska vi kunna streta emot IMF:s krav på privatiseringar av statliga företag, minskade offentliga utgifter, ökade avgifter inom utbildning och hälsovård och minskade livsmedelssubventioner? Hur ska den moderna sektor som byggdes upp på 1960- och 70-talen - med hjälp av utländskt bistånd, billiga lån och, på 70-talet, höga råvarupriser - hjälpligt kunna underhållas så att ett sammanbrott kan undvikas? Hur ska de fattiga hållas i schack ett par år till?

Samtliga djupt skuldsatta länder förlorade mycket av den handlingsfrihet de åtminstone skenbart hade åtnjutit före 1982. Speciellt ökade deras beroende av de så kallade Bretton Woods-institutionerna IMF och Världsbanken, vilka spelade en nyckelroll i alla omförhandlingar om utlandsskulden och vars godkännande av den förda ekonomiska politiken var avgörande för de fattiga ländernas tillgång till nya krediter och ofta även till vanligt utvecklingsbistånd.

"Strukturanpassning" blev lösenordet, och den politik som förknippas med strukturanpassningsprogram har ofta kommit att sammanfattas med begreppet "*the Washington consensus*", eller "samsynen i Washington", där Washington står för platsen för Världsbankens och IMF:s huvudkontor och, inte minst viktigt, USA:s regering.⁵

The Washington Consensus

Den nya ortodoxin som växte fram på 1980-talet och som låg till grund för strukturanpassningsprogrammen vilade på två fundament, vilka enklast kan sammanfattas som makroekonomisk stabilisering samt strukturella reformer syftande till ökad ekonomisk effektivitet.

1) *Makroekonomisk stabilisering* - normalt under överinseende av IMF - med följande standardingredienser:

- finanspolitisk åtstramning, det vill säga minskning av statens utgifter, ofta i kombination med avgiftshöjningar på offentliga tjänster;
- stram penningpolitik i syfte att få ned inflationen så mycket som möjligt;
- strävanden att minska externa obalanser (bytesbalansunderskott och problem med utlandsskulden) genom minskad inhemsk efterfrågan i kombination med växelkursförändringar syftande till förbättrad internationell konkurrenskraft.

⁵ Uttrycket "*the Washington consensus*" myntades först 1990 (av John Williamson i Williamson, 1990) men blev mycket snabbt ett etablerat begrepp, inte minst bland kritikerna (till vilka dock Williamson inte kan räknas).

- 2) *Strukturella reformer* - normalt under överinseende av Världsbanken - med tonvikt på
- avreglering, såsom avskaffandet av priskontroller - "*Get the prices right!*", som slagordet löd. Vidare minskade statliga subventioner (på energi, vatten, livsmedel, transporter med mera) samt färre statliga ingripanden och regleringar i stort;
 - privatisering av statliga företag och ökat utrymme för privata marknader inom den offentliga sektorn, inklusive sociala sektorer som utbildning och hälsovård;
 - liberalisering av utrikeshandeln, innebärande bland annat sänkta tullar och exportskatter samt en minskning eller eliminering av olika kvantitativa restriktioner (kvoter, importlicenser med mera);
 - liberalisering av kapitalrörelser (ofta, men långtifrån alltid, omfattande ett avskaffande av alla valutakontroller);
 - flexibilisering av arbetsmarknaden, normalt innebärande minskning av "marknadsstörningar" ("*distortions*") i form av minimilöner, skydd mot uppsägningar med mera. Även fackföreningar sågs ofta som en form av "marknadsstörning".

För tjugo-trettio år sedan var enigheten stor om rimligheten i ovanstående inom internationella finansiella institutioner och bland bilaterala biståndsgivare. Många såg rentav ett resolut genomförande av liberaliseringspolitiken som ett både nödvändigt och tillräckligt villkor för snabb ekonomisk tillväxt och utveckling.

I dag är de flesta överens om att det var fel att vara överens. I rättvisans namn förtjänar det dock att understrykas att delar av strukturanpassningspolitiken endast avspeglar ett slags ekonomiskt sunt förnuft. Verkligheten har obarmhärtigt avslöjat vilka enorma skador som en galen ekonomisk politik kan åstadkomma, och kanske bör vi som är kritiska vara generösa nog att erkänna att nyliberalernas - och IMF:s och Världsbankens - envisa predikningar har hjälpt till att runt om i världen hamra in vissa viktiga budskap: priser spelar roll, individuella incitament är viktiga, rimliga växelkurser är bättre än orimliga, staten bör normalt inte ägna sig åt att driva hotell eller skofabriker, makroekonomisk balans är bättre än gigantiska underskott, med mera.

Den utvecklingsteori - eller utvecklingsideologi, om man så vill - som samsynen i Washington vilade på var dock starkt marknadsfundamentalistisk. Den ligger därför närmare den nyliberala än den gammaldags liberala skolan, som i dag snarast skulle kallas socialliberal. Men oavsett etikett kan konstateras att teorierna - mer eller mindre helhjärtat - kom att omsättas i praktiken i en stor majoritet av dagens låg- och medelinkomstländer.⁶ Även politiken i de så kallade övergångsekonomierna - som blev väldigt många efter Sovjetunionens fall - var i huvudsak baserad på *Washington consensus*, dock med den skillnaden att själva systemskiftet var långt mer drastiskt i dessa länder, som ju på kort tid skulle genomföra en övergång från en rigid planekonomi till ett i huvudsak marknadsbaserat ekonomiskt system.

Också i de utvecklade industriländerna präglades 80-och 90-talen av en (ny)liberal, anti-keynesiansk offensiv. En stor del av världen blev strukturanpassad.

⁶ Dock kan konstateras att många fattiga länder stretade emot: man lovade att göra vissa saker, tog emot lånen från IMF och Världsbanken men fortsatte sedan med samma politik som tidigare. Det stora antalet "olydiga" länder gjorde att hela problemet med villkor, så kallad konditionalitet, kom att ifrågasättas på ett helt annat sätt än tidigare.

Reträtt från *Washington Consensus*?

När pendlar svänger svänger de ofta för långt. Liksom importsubstitutionspolitiken i många länder medförde en överdrivet klåfingrig statlig interventionism, ofta med stor ineffektivitet som följd, kom strukturanpassningsparadigmets genomslagskraft att leda till vad som många med mig skulle vilja kalla överdriven liberalism.

Strukturalisterna baserade en stor del av sina teorier och rekommendationer på analyser av så kallade marknadsmisslyckanden ("market failures") som staten behövde rätta till. Nyliberalerna ägnade merparten av sin energi åt att belysa den offentliga sektorns felgrepp. I sin iver att identifiera dessa "government failures" glömde de ofta den sunda kärna som fanns i den tidigare analysen av marknadernas brister. Inte minst gällde dessa brister fördelningsfrågor och utvecklingens sociala aspekter, men även marknadernas oförmåga att utan hjälp från den offentliga sektorn och ett civilt samhälle skapa de institutioner som behövs för att en marknadsekonomi skall fungera väl (se vidare kapitel 4).

Strukturanpassningsdoktrinen otillräcklighet, som många påtalade redan på 80-talet, blev alltmer uppenbar under 90-talet. I Afrika gick det dåligt; efter tio-femton års strukturanpassning i Afrika söder om Sahara var per capita-inkomsten betydligt lägre än innan programmen inleddes. Skuldskrisen hade förvärrats. Flera av övergångsekonomierna i forna Sovjetunionen befann sig i vad som närmast kan beskrivas som fritt fall.

En viss omsvängning var på väg. Från att ha varit ett honnörssord blev "strukturanpassning" alltmer ett skällsord. IMF och Världsbanken fortsatte visserligen att ställa många av de liberaliseringskrav som kännetecknade strukturanpassningsagendan, men retoriken anpassades till den allt hårdare kritik som växte fram.

Ofta är det inte *vad* som sägs, utan *vem* som säger det, som spelar störst roll. När Världsbanken 1996 fick en ny chef, James Wolfensohn, började det höras helt nya tongångar från Washington. Fattigdomsbekämpning sattes högst upp på den internationella utvecklingsagendan, och Världsbanken markerade sin nya inriktning bland annat genom att bjuda in ett antal enskilda organisationer till samtal och samarbete.

Även IMF hamnade mot slutet av 90-talet på defensiven, och ändrade sin retorik i linje med de nya strömningarna. När strukturanpassning blivit ett skällsord ändrade till exempel Fonden namn på sina strukturanpassningslån från "*Enhanced Structural Adjustment Facility*" till det betydligt trevligare "*Poverty Reduction and Growth Facility*". I sak hände dock inte så mycket med IMF:s faktiska politik.⁷

Inom traditionella ekonomkretsar växte kritiken mot det rådande utvecklingsparadigmet. Med relativt unga men synnerligen etablerade akademiska nationalekonomer som Paul Krugman och Dani Rodrik som förgrundsfigurer ifrågasattes nyliberala dogmer - hos Krugman från ett mer keynesianskt synsätt, hos

⁷ IMF har fortsatt att tro på ett slags omvänd keynesianism: kriser skall alltid bekämpas med åtstramning. Som många exempel visat brukar dock försök av ett land att svälta sig ur en kris endast lyckas till hälften: svälten breder ut sig, men krisen fördjupas. I hanteringen av eurokrisen har dock IMF markerat en viss distans till sina åtstramningsextremister i trojkan.

Rodrik från ett snarast strukturalistiskt perspektiv med starka inslag av vad som skulle kunna kallas en ny-institutionell ansats.

När Världsbankens dåvarande chefsekonom Joseph Stiglitz år 1998 öppet förde fram en drastisk, för att inte säga förintande, kritik mot *Washington consensus* upprepade han vad många tidigare hade sagt, men hans plattform som ledande akademisk nationalekonom⁸ och chefsekonom på Världsbanken gjorde att hans kritik fick kraftiga återverkningar i den efterföljande diskussionen, inte minst inom internationella organisationer som Världsbanken och olika bilaterala biståndsgivare.

Några citat ur en föreläsning Stiglitz höll 1998 (Stiglitz 1998), med den talande rubriken "*More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*", kan illustrera inriktningen på den kritik som vuxit sig allt starkare, och som Stiglitz nu gjorde sig till tolk för:

- "*Vi (det vill säga Världsbanken och IMF) har definierat makroekonomisk stabilitet på fel sätt. Ironiskt nog har 'the Washington consensus' försummat själva poängen med stabilisering: att stabilisera produktion och sysselsättning.*"
- *Vi har drivit liberaliseringskraven för långt - "dogmatismen har gjort att liberalisering har blivit ett mål i sig, snarare än ett medel."*
- *Litet inflation ska väl ett land tåla. "Hyperinflation är skadlig", säger Stiglitz, "men det finns inga belägg för att en inflation som understiger 40 procent (!) skulle ha negativa effekter."*
- *"Statliga budgetunderskott kan vara helt OK, eftersom offentliga investeringar i till exempel utbildning och infrastruktur har mycket hög samhällsekonomisk avkastning."*
- *"Förespråkarna för privatisering överskattade vinsterna, och underskattade kostnaderna. Det är inte ägandet i sig, utan graden av konkurrens, som är avgörande."*
- *"Marknader är inte automatiskt överlägsna staten."*

Stiglitz riktade också häftig kritik mot den liberalisering av kapitalmarknaderna som traditionellt förespråkats av både Världsbanken och IMF. En viktig lärdom av Asienkrisen, hävdade Stiglitz, är att en avreglering av valutamarknaderna kan ha katastrofala effekter för de länder som alltför slaviskt följer *Washington consensus*.

Slutet på Stiglitz anförande var smått sensationellt för att komma från en chefsekonom på Världsbanken: "*Vi måste visa större ödmjukhet, och erkänna att vi inte har svaren på alla frågor.*"

Intressant att notera i detta sammanhang är också den senaste tidens uppsving i intresset för äldre, institutionellt inriktade samhällsvetare som till exempel den store Karl Polanyi, vars mästerverk från 1944, *The Great Transformation*, kommit ut i en ny utgåva, med förord av just Joseph Stiglitz. För Polanyi var det samspelet mellan stat och marknad, och den offentliga sektorns och den politiska demokratins betydelse för framväxten av fungerande marknadsekonomier, som stod i centrum för analysen.

⁸ För sina forskningsmeriter - inte för sin kritik mot "*Washington consensus*" - belönades Stiglitz med 2001 års ekonomipris till Alfred Nobels minne. Hans frispråkighet, och allt häftigare utfall mot IMF, kostade honom emellertid jobbet på Världsbanken.

Polanyis arbeten kan läsas som en kritik av den enkelspåriga ekonomism som fick sitt mäktigaste uttryck just i *Washington Consensus*.

En viktig och förhoppningsvis bestående slutsats från strukturanpassningsprogrammets misslyckande är att olika länder måste tillåtas att följa skilda utvecklingsstrategier. Det som fungerar i ett land kan vara förödande i ett annat. Inte minst viktig är – eller borde vara – en annan lärdom: utländska experter och institutioner är sällan lämpade att skriva ut utvecklingsstrategiska recept. Alla *success stories* när det gäller ekonomisk utveckling – tidigare t.ex. Japan, Sverige eller USA eller, i modernare tid, Sydkorea, Singapore, Kina eller Vietnam – har följt sina egna vägar.

Institutionell ekonomi

Ett dominerande drag i modern utvecklingsteori är betoningen av institutionernas roll. En av pionjärerna är den inflytelserike ekonom-historikern Douglass North (mottagare av Riksbankens ekonomipris till Alfred Nobels minne år 1993), som ofta pekat på svagheter i det dominerande neoklassiska paradigmet, till exempel att nationalekonomin som vetenskap har sin styrka i att förklara hur marknader fungerar, men inte hur marknader *skapas* och *utvecklas*.⁹ I många länder som strukturanpassades, inte minst i de forna östländerna med en lång period av centralplanering bakom sig, fanns inte, visade det sig, de marknadsstödjande institutioner - trovärdiga politiska institutioner, ett fungerande legalt ramverk, klart fastställda ägande- och nyttjanderätter ("*property rights*"), företag och människor med rätt sorts kunskaper, med mera - som en väl fungerande marknadsekonomi kräver.

Den på senare tid kanske mest diskuterade och inflytelserika boken om utvecklingsfrågor har den ambitiösa titeln "*Why Nations Fail*" (Acemoglu & Robinson, 2012). Författarna tar ett stort grepp över historien och analyserar hur politiska, sociala och ekonomiska institutioner kan förklara varför det gått bra i vissa länder och dåligt i andra. Tyngdpunkten ligger på statens roll; dess förmåga att mobilisera skatter och bygga upp väl fungerande institutioner. Boken har ett centralt tema: varför länder med vad författarna kallar "inkluderande" (*inclusive*) institutioner lyckas, i motsats till länder med "extraktiva" (*extractive*) institutioner. Ett längre citat kan illustrera den röda tråden i författarnas framställning: "*Central to our theory is the link between inclusive economic and political institutions and prosperity. Inclusive economic institutions that enforce property rights, create a level playing field, and encourage investments in new technologies and skills are more conducive to economic growth than extractive economic institutions that are structured to extract resources from the many by the few and that fail to protect property rights or provide incentives for economic activity.*" (s. 429-30).

Det mest övertygande i Acemoglus och Robinsons ansats är deras betoning av makt och politik. De länder vars härskare främst ägnar sig åt att berika sig själva och sina vänner är dömda att misslyckas med att skapa ekonomisk och social utveckling. Dock är "*Why Nations Fail*" svagare när det gäller att förklara *varför* vissa länder haft turen

⁹ Med Douglass Norths ord: "*Neoclassical theory is simply an inappropriate tool to analyze and prescribe policies that will induce development. It is concerned with the operation of markets, not with how markets develop*" (1993, s. 2).

att begåvas med ”inkluderande” institutioner, som i flera av kapitlen mest framstår som en lycklig slump.

Frågan om ansvarsutkrävande spelar en viktig roll i denna ”ny-institutionella” ansats. Central är också frågan om beskattning. I länder där en stor majoritet av befolkningen betalar skatt för att finansiera den offentliga sektorn är det troligt att medborgarna ställer större krav på att resurserna används effektivt än i länder där statens inkomster härrör från t.ex. oljeexport eller utländskt bistånd.

Betoningen av goda institutioner och ansvarsutkrävande har också bidragit till att frågor om inkomstfördelning och medborgerligt inflytande har fått en renässans. Rader av studier har övertygande visat att de mest ojämlika länderna i Latinamerika och Afrika har mer ”extraktiva” institutioner, för att låna Acemoglus och Robinsons uttryck, än de mer framgångsrika länderna i Asien. Även Världsbanken och IMF, som på 1970- och 80-talen aldrig nämnde en ojämn inkomstfördelning som ett utvecklingshinder, har alltmer kommit att betona de negativa konsekvenser som alltför stora klassklyftor för med sig.

Även i synen på statens roll inleddes en pendelsvängning redan i mitten av 90-talet, efter strukturanpassningsepokens förenklade syn att en mindre stat alltid är bättre än en större. Som exempel kan nämnas att 1997 års utgåva av Världsbankens inflytelserika *World Development Report* - en årligt utkommande publikation som är en god indikator på åt vilket håll vindarna blåser för tillfället - innehöll en närmast uppseendeväckande positiv analys av den offentliga sektorns centrala roll för utveckling.¹⁰

Även på biståndsområdet inleddes en reträtt (se vidare kapitel 9). Ordet "*partnership*", eller partnerskap, ersatte de tidiga strukturanpassningsprogrammets honnörsord "konditionalitet". Ingen förstod riktigt vad partnerskap betydde, utom att begreppet avspeglade biståndsgivarnas dåliga samvete efter en period av hämningslöst och arrogant kravställande.

Fokus på människan

Själva målet med utveckling började också omformuleras. Ekonomisk tillväxt kan aldrig vara ett mål i sig, bara ett medel för mänsklig utveckling. Nationalekonomer som Amartya Sen, skolad i den neoklassiska traditionen men starkt pådrivande i försöken att tillföra nationalekonomin en etisk dimension och att sätta människan i centrum, utmanade etablerade synsätt.

Inte minst Sens insatser var betydelsefulla som inspirationskälla när FN:s utvecklingsprogram UNDP (*United Nations Development Program*) år 1990 började ge ut den årliga översikten över mänsklig utveckling, *Human Development Report*. Denna rapport, och det enkla index över mänsklig utveckling (*Human Development*

¹⁰ En sedan decennier mycket inflytelserik liberal utvecklingsekonom, Irma Adelman, beskriver pendelsvängningen bort från nyliberalernas krav på en minimalistisk stat på följande sätt: "*A `revisionist` school of economic development, dubbed the `post-Washington consensus`, appears to be in the making. This school advocates a dynamically changing mix of state-market interactions in which developmental governments play a significant role...Development economics is returning full circle to the view of the classical development economists that the government has a critical role in economic development.*" (2001, s. 117). Se även Dani Rodrik (2006) med den talande titeln "*Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?*".

Index) som publiceras varje år, fick snabbt ett mycket stort genomslag i debatten, inte minst i Syd.

Människan blev både ett mål och ett medel för utveckling. Ett mål, därför att utveckling formulerades i termer av en ökning av människans möjligheter att förverkliga sig själv och leva ett rikt liv. Syftet med utveckling är, för att låna ett par formuleringar av Amartya Sen, att vidga människors "*capabilities*" och "*increase the range of human choice*". Inkomst och materiell levnadsstandard blir här endast en, om än synnerligen viktig, komponent.

Insikten att mänsklig utveckling också kan ses som ett medel för ekonomisk utveckling var givetvis inte ny, men tiden var mogen för att budskapet skulle vinna gehör. IMF:s och strukturanpassningsortodoxins fixering vid finansiellt kapital - budgetunderskott, inflation, tillgång till utländsk valuta med mera - hade gjort att mänskliga och sociala effekter av politiken hade försumrats, till skada också för den ekonomiska tillväxten och den politiska stabiliteten. I rader av teoretiska och empiriska arbeten dokumenterades på ett övertygande sätt att investeringar i människor - utbildning, hälsa, nutrition med mera - spelar en helt avgörande roll för den ekonomiska tillväxten.

Under 2000-talet kan vi också se hur fokus alltmer har inriktats på vad de fattiga människorna själva ser som viktigt. Inte minst biståndsgivare har börjat lära sig att de inte alltid vet bäst. I den traditionella biståndsjargongen handlade mycket om att med smart designade projekt träffa "målgruppen". Detta uttryck, och det engelska "*target group*", har alltid givit mig militära associationer: någon siktar på, och hoppas träffa, en avlägsen måltavla.

En av de mest tongivande kritikerna av idén att utomstående "experter" vet bäst är Esther Duflo. Duflo och hennes medarbetare har bl.a. tillbringat mycket tid med att lyssna på fattiga människor, och tolka varför de handlar på ett sätt som vi kan tycka är irrationellt men som är fullständigt begripligt om man bara sätter sig in i deras situation.

Även genus-aspekter fick ökad betydelse, inte minst sedan mäktiga institutioner som Världsbanken i ett flertal studier påvisade att utbildning av flickor och kvinnor var de investeringar som kanske hade den allra högsta samhällsekonomiska avkastningen.

"Humankapital" blev ett nyckelbegrepp. Vi kan ogilla uttrycket; själv ryser jag alltid litet grand när jag hör det, eftersom det antyder en ekonomistisk och instrumentell syn på människan ("Blir du lönsam lille vän?"), men otvivelaktigt fångar det in något som borde vara helt självklart: det är människans kunskaper, hälsa, kreativitet och erfarenheter som skapar hållbar utveckling.

Det sociala kapitalet

Det sociala kapitalets roll började uppmärksammas. En viktig roll i detta sammanhang spelade en av 1990-talets mest inflytelserika samhällsvetenskapliga publikationer: statsvetaren Robert Putnams redan klassiska "*Making Democracy Work*" från 1993.

Vad Putnam gjorde var att visa hur den skilda tillgången till socialt kapital kunde förklara en del av skillnaderna i ekonomisk utveckling mellan norra och södra Italien. Putnam fann i sin studie ett starkt positivt samband mellan en rad olika indikatorer på socialt kapital - såsom föreningsaktivitet, socialt och politiskt engagemang hos medborgarna, graden av tillit och förtroende med flera variabler som var starkare utvecklade i norra Italien än i södra - och den ekonomiska utvecklingen i mer traditionell bemärkelse. Ju mer aktiva människorna är i lokala gräsrotsorganisationer, fackföreningar, politiska partier och liknande, desto bättre cementeras, hävdade Putnam, de normer för umgänge, ansvarstagande och konfliktlösning som utgör en ovärderlig tillgång i ett anständigt *och effektivt* samhälle.

När folk inte litar på varandra, när affärsuppställningar inte respekteras, när hemlighetsmakeri ersätter öppenhet och samverkan även då alla parter skulle tjäna på att samarbeta lider samhället brist på socialt kapital. Med nationalekonomisk jargong blir transaktionskostnaderna i en sådan ekonomi mycket höga; det är dyrt och besvärligt att söka information, att göra upp avtal, att driva in skulder, etc. Affärer görs upp enligt kontantprincipen. Skulder drivs in med torpeder utrustade med avsågade hagelgevär, eller inte alls. Incitamenten för hederligt arbete försvagas, och investeringarna hämmas.

Det sociala kapitalet är alltså produktivt. Eller, snarare: det behövs för att göra andra sorters kapital produktiva. Och det gör att goda idéer, erfarenheter och innovationer sprids snabbare.

Trygghet

En annan fråga som kommit i förgrunden i både teori och praktik är frågan om trygghet, och därmed också behovet av sociala trygghetssystem även – och inte minst – i de allra fattigaste länderna. De skyddsnet som handlar om kan vara av många olika slag: ålderspensioner, barnbidrag, offentliga arbeten, behovsprövade matkuponger eller subventioner, med mera. Ett mycket uppmärksammat exempel är det brasilianska programmet *bolsa familia*, som baseras på ett mindre kontantstöd till fattiga barnfamiljer om två villkor är uppfyllda: att barnen går i skolan och låter vaccinera sig. Enligt samstämmiga bedömare har programmet, som idag omfattar drygt 12 miljoner familjer, starkt bidragit till Brasiliens framgångsrika fattigdomsbekämpning.

Även i afrikanska låginkomstländer har intresset ökat för sociala trygghetssystem. Sex afrikanska länder har idag infört ålderspensioner, och flera andra har planer på att införa både ålderspensioner och barnbidrag.¹¹

En speciell form av otrygghet är risken att utsättas för våld och kriminalitet. När fattiga människor får ange vilka faktorer som påverkar livskvaliteten är svar som berör hot om våld, inte minst sexuellt våld, vanliga. Flertalet våldshandlingar utförs av fattiga människor (läs: män) och riktas mot andra som också är fattiga.

Som en första, approximativ indikator på förekomsten av våld och kriminalitet kan statistik över antalet mord per hundra tusen människor och år användas. Skillnaderna

¹¹ Se t.ex. Barrientos (2010). En utmärkt översikt av framväxten av sociala trygghetssystem i låginkomstländer är Axelsson Nycander (2011).

mellan olika regioner länder är slående (se faktaruta). Den högsta mordfrekvensen finner vi i et antal latinamerikanska och afrikanska länder som präglas av stora klassklyftor. Även i Latinamerika finns det dock undantag. Så är t.ex. Chile och Argentina enligt detta grova mått färre mord i förhållande till befolkningen än USA.

I de allra blodigaste länderna i Centralamerika tillkommer problem med drogrelaterad kriminalitet och ungdomsgäng, de fruktade s.k. *maras*, som terroriserar befolkningen. Den lägsta mordfrekvensen finner vi i höginkomstländer och i Ostasien, och glädjande nog pekar statistiken på att antalet mord är på nedgång i en majoritet av jordens länder.

Kostnaderna för våld är i de värst utsatta länderna svindlande, och utgör ett allvarligt utvecklingshinder. Inte minst i länder där den organiserade brottsligheten kring droger, smuggling och trafficking har fått fotfäste är de destruktiva effekterna på det rättsliga och politiska systemet och det sociala kapitalet ett gift som korrumpierar hela samhället.

FAKTARUTA. Antal mord på år och 100.000 invånare i olika regioner och ett urval länder år 2004-2011. *)

<i>Region/land</i>	<i>Antal mord per 100.000 invånare</i>
Latinamerika och Karibien	22,2
Honduras	91,6
El Salvador	69,2
Guatemala	38,5
Venezuela	45,1
Brasilien	21,0
Costa Rica	11,3
Uruguay	4,9
Chile	3,2
Argentina	3,1
Afrika söder om Sahara	20,4
Lesotho	35,2
Sydafrika	31,8
Kenya	20,1
Botswana	14,5
Europa och Centralasien	5,5
Ryssland	10,2
Kazakstan	8,8
Serbien	1,2
Sydasien	3,7
Pakistan	7,8
Sri Lanka	3,6
Indien	3,4
Ostasien	2,8
Vietnam	1,6
Kina	1,1
Höginkomstländer	2,1
USA	4,2
Frankrike och Finland	2,2
Sverige	1,0
Norge	0,6
Japan	0,4
Island, Singapore	0,3
Hong Kong	0,2

Källa: UNDP, *Human Development Report* 2013, Tabell 9.

*) Siffror gäller det senaste år mellan 2004 och 2011 som det finns data från.

Miljö- och klimatfrågor har också fått ett starkt genomslag bland utvecklingsforskare (om än inte bland ledande politiker), och även bland nationalekonomer har fler och fler börjat ifrågasätta om den nuvarande utvecklingen, med dess fortsatta starka betoning av ekonomisk tillväxt och ständigt stigande konsumtion, verkligen är hållbar från ett miljö- och resursperspektiv. På senare år har givetvis växthuseffekten, och den tilltagande vissheten om att *business as usual* kan förväntas medföra en klimatförändring med enorma återverkningar på livsbetingelserna på jorden, kommit speciellt i förgrunden.

Vi kommer senare i denna bok - bland annat i kapitlen om utrikeshandel, stat och marknad och om finanskriser - att möta flera av de frågeställningar som kritiken mot samsynen i Washington aktualiserade. Men min slutsats - eller är det måhända bara en förhoppning? - är att en mer mångdimensionell och tvärvetenskaplig syn på utvecklingsfrågor håller på att växa fram, jämfört med situationen för tjugo eller trettio år sedan.

Var står vi i dag?

Den pragmatism som för närvarande tycks prägla en stor del av den utvecklingsteoretiska debatten är delvis ett uttryck för en ökad förståelse för att det inte finns några riktigt enkla lösningar. De en gång så populära "enfaktorsmodellerna" som med enfaset betonade en av många faktorer som nyckeln till framgång - såsom kapital, utbildning, sysselsättning, industrialisering, frihandel, familjeplanering, jordbruk eller privatisering - är idag välgörande sällsynta.

Insikten har vuxit om att utveckling är ett begrepp med många olika - men samverkande - ekonomiska, politiska, sociala och institutionella aspekter. Kort sagt: en insikt om att det finns mycket som spelar roll.

Men frågorna kvarstår: Vad spelar störst roll, och på vilket sätt? Och för vem? Och vad kan göras? Varje försök till enighet kring dessa frågor tenderar att bli falsk och hycklande.

Som framgått tidigare tror jag att det är förrädiskt att vara alltför överens. Efter varje period av enighet tycks ha följt en period av ifrågasättande, varpå följt en ny period av enighet om att det man tidigare var enig om var fel. Och så vidare.

Till en del kan detta givetvis förklaras med att verkligheten förändras. När inflationen i världen var hög i slutet av 70-talet, och när importsubstitutionspolitiken hade gått till ytterligheter i många låg- och medelinkomstländer, är det inte konstigt att inflationsbekämpning, monetarism och nyliberala idéer i allmänhet fick starkt gensvar. Idag är det hot om stagnation och deflation snarare än inflation som oroar den rika världens ekonomer och politiker.

När detta skrivs, hösten 2013, har världsekonomin under ett decennium upplevt en period - åren 2003-2007 - med exceptionellt hög tillväxt men också en global finanskris med ursprung i världsekonomens epicentrum, USA, som avslöjat den sårbarhet och instabilitet som finansmarknaderna har utsatt världsekonomin för. Gick kanske liberaliseringen av de finansiella marknaderna för långt? Ja, skulle nog många

säga. Vi har också bevittnat hur eurokrisen är i färd med att förorsaka en mänsklig, ekonomisk och politisk katastrof i delar av Europa, och hur krisländerna nu ordinerar samma medicin som tidigare skrevs ut till skuldsatta länder i Syd. Samtidigt har det även efter finanskrisen 2008 vuxit så det knakar i många låg- och medelinkomstländer med sinsemellan väldigt skiftande kulturella, sociala och politiska institutioner. Vad är det egentligen som fungerar?

Och varför kan Kina växa så snabbt trots diktatur, korruption och institutioner som inte uppfyller flertalet av de krav som institutionellt lagda ekonomer ställer?

Verkligheten förändras ständigt, och den ser helt olika ut i olika länder och i olika tidsperioder. En utvecklingsstrategi som fungerar i ett land under en viss epok kan haverera i ett annat. Det finns inga enkla svar, inga mallar som passar alla länder och situationer, inga lätta genvägar till utveckling.

Och det är inte säkert att samhällsvetenskap - speciellt inte en så höggradigt politisk disciplin som den som ända sedan Adam Smiths dagar sysslar med "Naturen hos och orsakerna till nationernas välbefinnande" - följer en steg mot ständigt högre insikter. Inte minst ekonomiska teorier har en benägenhet att följa trender och avspegla rådande maktförhållanden och ideologier snarare än att på ett kumulativt sätt lagra nya vetenskapliga sanningar ovanpå de gamla.

Överdriven enighet kan alltså vara förrädisk. Vi är alla offer för den rådande tidsandan.

Det är utmärkt att inte alla är överens. Det är ur brytningen och nötningen mellan olika teorier, erfarenheter och tolkningar av verkligheten som vi blir klokare. Det är därför med viss bävan jag avslutar denna idéhistoriska översikt med ett försök att besvara två frågor: Vad tycks vi vara överens om i dag, och vad är vi mest oense om?

Men först ett förtydligande. Med ordet "vi" avses dem som jag, förvisso subjektivt, uppfattar som representanter för en dominerande strömning i dagens utvecklingsteoretiska diskussion (men vars genomslag i den faktiskt förda politiken ofta är mera blygsamt). "Vi" omfattar ett mycket brett spektrum av teorier och åsikter, men inte alla; ytterlighetsuppfattningar av olika schatteringar ryms inte i den utvecklingsteoretiska huvudfåran.

Vad är vi överens om?

Har vi blivit klokare med åren? Jag vet inte; mycket av diskussionen rör sig i cirklar snarare än framåt. Men vissa enkla trossatser har måhända kommit för att stanna. Till exempel:

- Målet med utveckling är inte ekonomisk tillväxt, utan mänsklig utveckling.
- Fattigdom är ett mångdimensionellt begrepp som inte kan förklaras enbart utifrån inkomst och materiell levnadsstandard.
- En ansvarslös ekonomisk politik är dålig, och sämre än en klok och ansvarsfull.

Dock är detta föga upplysande. Den svåra frågan är ju vad som är klokt och ansvarsfullt och, inte minst viktigt, vad som bör göras för att gå från en dålig politik till en bra. Här, om inte förr, tenderar enigheten att upphöra.

- Marknader behövs. Men de kan inte lösa allt. Den globala finanskrisen 2008, som väldigt få nationalekonomer hade förutsett, avslöjade ånyo tomheten i gängse makroekonomiska modeller och dumheter som teorin om effektiva marknader. Nya teoretiska analyser, av vilka några har berörts ovan, har kompletterat tidigare insikter om marknadsmisslyckanden. Men allra viktigast för vår förståelse för marknadens tillkortakommanden är miljö- och klimatfrågan (se vidare kapitel 11).
- Utrikeshandel är bra (i varje fall ganska bra och för det mesta).
- Utbildning är bra. Inte minst utbildning av flickor/kvinnor. Mänskligt kapital - god hälsa, utbildning med mera - är viktigare än maskiner. Men bara utbildning räcker inte; för att människors kunskaper, erfarenheter och kreativitet ska komma till sin rätt och vara utvecklingens främsta drivkrafter fordras också en omgivande miljö som stimulerar och inte hämmar individernas skaparkraft.
- Till denna goda miljö som främjar utveckling hör människornas inbördes relationer och tillit till varandra – socialt kapital, med dagens jargong. Av mycket stor betydelse är även kvaliteten på ett lands institutioner: "*good governance*", "*rule of law*", "*accountability*", "*transparency*" med flera slagord. Allt detta är viktigt. Mycket viktigt. Hur allt detta goda skapas råder det dock föga enighet kring och det finns, enligt min uppfattning, i dagens etablerade sanningar om utvecklingsfrågor – inte minst bland biståndsgivare - starka inslag av "institutionsfundamentalism", med åtföljande klåfingrighet när det gäller försöken att exportera just de institutioner som råkar vara mest i ropet för tillfället.
- Ett visst mått av politisk stabilitet är bra. Göran Persson fick utstå mycket kritik när han var statsminister och vid ett besök i Kina prisade landets politiska stabilitet, men i sak hade Persson naturligtvis rätt (detta inte sagt som ett försvar för övergrepp mot mänskliga rättigheter). Och även en halvriskig men stabil politisk och makroekonomisk miljö kan faktiskt fungera ganska bra; det som är mest förödande är tvära kast i politiken och i de ekonomiska och legala spelreglerna.
- Korruption är dåligt. Urdåligt. Dock förefaller det som om korruptionens destruktiva effekter är mindre i de framgångsrika länderna i Asien, där kapitalet i regel stannar inom landet och investeras hemmavid, än i till exempel Uzbekistan, Zimbabwe eller Nicaragua, där mutkolvarnas pengar raskt försvinner utomlands.
- Sparande och investeringar behövs. Ingen har ifrågasatt Adam Smiths grundläggande postulat om kapitalackumulationens betydelse för ekonomisk tillväxt, och inget folk har kunnat häva sig ur fattigdom utan att spara och investera en ansevärd del av nationalinkomsten. Men investeringarnas inriktning, och det tillväxtnöster som etableras, spelar också stor roll; alla investeringar är inte (lika) bra.
- Utformningen av ett lands skattepolitik är viktig, såväl för att finansiera nödvändiga offentliga utgifter som för att skapa legitimitet hos skattebetalarna. Att skatteflykt och existensen av skatteparadis blivit ett allvarligt utvecklingsproblem erkänns numera i både Syd och Nord.

- Demografiska faktorer, som nationalekonomer haft en tendens att underskatta, är viktiga. Ett flertal låg- och medelinkomstländer befinner sig idag mitt i vad som brukar kallas den demografiska transitionen, med snabbt sjunkande födelse- och dödstal. Det faktum att andelen äldre ännu är ganska liten innebär att en mycket stor del av befolkningen befinner sig i den mest produktiva åldern. I ett land som Kina, som är i färd med att förgubbas på europeiskt vis, är dock denna gyllene period snart över; år 2012 minskade för första gången i modern tid antalet kineser i åldersgruppen 15 till 60.
- Entreprenörskap är viktigt, och ingen utvecklingsteoretisk skola med något inflytande försvarar idag ett förbud mot privata initiativ och företagsamhet. Här kan Världsbanken och radikala alternativrörelser, liksom Moderater och Vänsterpartister, finna varandra. Byråkrati, korruption och krångliga regelverk är dåliga för både små och stora företag. Men så snart diskussionen blir mer konkret än så brukar vägarna skilja sig.
- Konflikthantering, det vill säga ett lands förmåga att skapa institutioner som kan hantera sociala konflikter och ekonomiska kriser, är en viktig ingrediens i alla *success stories*. En närliggande fråga är kostnaderna för olika former av våld – krig, väpnade inbördes konflikter, narkotikauppgörelser, kriminalitet, sexuellt våld och andra uttryck för kvinnomisshandel, m.m. – som i många länder är så höga att våldet framstår som ett avgörande utvecklingshinder.

Antalet krig och väpnade konflikter i världen har, glädjande nog, sjunkit de allra senaste åren. Men världens samlade rustningskostnader har, efter en nedgång efter det kalla krigets slut, ökat dramatiskt på senare år. Och i frågor som användandet av militärt våld för att lösa konflikter, eller de drastiska ingrepp i personlig integritet och rättssäkerhet som följd på det s.k. kriget mot terrorismen, råder ingen enighet.

Vad är vi inte överens om?

Väldigt mycket (och flera av dessa frågor återkommer vi till senare). Ett litet axplock, utan inbördes rangordning:

- Avvägningen mellan stat och marknad och liberaliseringars och privatiseringars välsignelser. Hur allvarliga är "*market failures*" och "*government failures*"?
- Behövs socialförsäkringssystem såsom sjukförsäkring, barnbidrag och ålderspensioner i fattiga länder? Ja, absolut, svarar fler och fler. Men inte alla.
- Hur farlig är egentligen inflationen? Att hyperinflation är destruktiv erkänns av alla, men var går gränsen?
- Hur bra, och för vem, är egentligen handelsliberalisering och sänkta tullar i de fattigaste länderna?
- Fast eller rörlig växelkurs, eller något däremellan? Fria kapitalrörelser eller någon form av reglering av kapitalrörelserna? Är valutaunioner bra?
- Behövs det en "ny internationell finansiell arkitektur" för att hantera riskerna för nya finanskriser? Vilka regleringar av finansmarknaderna är bra? Vilken roll bör IMF och Världsbanken spela?

- Hur ska handelsavtal utformas för att bäst främja utveckling och fattigdomsbekämpning?
- Betydelsen av interna respektive externa faktorer. Liberaler och ortodoxa marxister har i regel betonat de interna, strukturalister och beroendeteoretiker de externa. Att frågan ännu lever illustreras av de motsättningar som fortfarande kan blossa upp på internationella konferenser om handels- och utvecklingsfrågor, där Syd hänvisar till externa faktorer (som försämrade bytesförhållanden, handelshinder på i-landsmarknaderna och sjunkande biståndsvolymer) och Nord svarar med att anklaga Syds ledare för dålig ekonomisk politik, korruption med mera. Det vill säga man gör ungefär som på dagis (om alla barn ursäktar): pekar finger och säger: "*Det är ditt fel!*"
- Politiska faktorer och deras betydelse; samband mellan styrelseskick och utveckling och andra svåra frågor.
- Vad menar vi egentligen med "civilt samhälle", och vilken roll bör fackföreningar och andra folkrörelser spela?
- Hur ser vi på kulturella och religiösa faktorer betydelse för ekonomisk utveckling? Här har det gått i vågor; flertalet nationalekonomer har fnyst och kallat hänvisningar till religion och kultur för den misslyckade ekonomens sista räddningsplanka. Men för över hundra år sedan diskuterade den store sociologen Max Weber den "protestantiska etikens" betydelse för kapitalistiska dygder som flit och sparsamhet, en diskussion som med jämna mellanrum blossar upp än i dag. Så kunde t.ex. den svenske ekonomiprofessorn Lars Jonung år 2012 basera sin analys av eurokrisen på religiösa faktorer: "*Vi ser en skillnad mellan protestantiska och katolska länder. Det är en kulturell skillnad i synen på ekonomi och politik. I söder har man en mer kortsiktig syn*" (Jonung 2012). På 1960-talet försökte vissa forskare (till exempel Gunnar Myrdal) förklara Asiens fattigdom bland annat med hänvisning till utvecklingshämmande traditioner och normer. På 1980-talet och början av 90-talet, däremot, reste otaliga samhällsvetare till Asien för att studera "*Asian values*" i syfte att leda i bevis att just konfucianism, buddism och "asiatiska värderingar" i största allmänhet utgjorde en utmärkt grogrund för ekonomisk utveckling.

Idag har denna diskussion kommit av sig litet, inte minst mot bakgrund av allt dumt som har sagts tidigare, men frågorna kvarstår. Finns det samband, och i så fall vilka?

- Frågor om villkor, "konditionalitet", från IMF, Världsbanken och bilaterala biståndsgivare.
- Klimatets betydelse för utveckling. Det finns få teorier som haft en sådan tontstämpel som den franske 1700-talsfilosofen Montesquieus klimatlära, som när allt kom omkring mynnade ut i slutsatsen att utveckling gynnas bäst av ett klimat som Frankrikes (norrut är det för kallt, söderut för varmt), men på senare år har ledande utvecklingsforskare som Jeffrey Sachs ägnat frågor om geografins och klimatets betydelse ökad uppmärksamhet. Kan till exempel Afrikas svårigheter delvis sammanhånga med oregelbundna klimatförhållanden (torka, översvämningar), näringsfattiga jordar eller rentav med den utbredda förekomsten av sjukdomar som till viss del är relaterade till klimatrelaterade faktorer?

- Hur farligt är hotet om en global klimatsämring? Här tycks det dock som om klimatförnekarna som bagatelliserar problemet nästan tycks ha gett upp. Men stor oenighet råder fortfarande kring allvaret i många av dagens miljöproblem, liksom om frågan om vad vi ska göra åt dem.
- och många, många andra.