

PETER SVEDBERG

## Importsubstitution – en misslyckad utvecklingsstrategi?\*

*U-länderna missgynnas av spelreglerna för de internationella relationerna. Det är dessa länders förklaring till sin relativt långsamma utveckling och det är den verklighetsuppfattning som ligger bakom kraven på en ny internationell ekonomisk ordning. Flertalet ekonomer hävdar dock att den främsta förklaringen till misslyckandena är en annan, nämligen u-ländernas försök att industrialisera genom att utveckla en industri för hemmamarknaden. Peter Svedberg presenterar kritiken av den sk importsubstitutionspolitiken och hävdar att en del av kritikernas slutsatser är förhastade.*

Spelreglerna för det internationella handelsutbytet missgynnar u-länderna. Efterfrågan på deras exportprodukter växer långsamt, priserna faller långsiktigt och varierar våldsamt år från år. I-länderna skyddar sig rigoröst mot konkurrens från u-länderna när det gäller alla slags färdigvaror med hjälp av höga tullar och en mängd andra handels hinder. De i-landsbaserade multinationella företagen suger ut u-länderna genom monopolistisk prissättning på sitt teknologiska kunnande. I korthet, och lite förenklat, är detta 77-gruppens (dvs u-ländernas) förklaring till varför utvecklingen i tredje världen gått långsamt. Det är också den verklighetsuppfattning som ligger bakom kraven på en "Ny Internationell Ekonomisk Ordning" (NIEO).

Samtidigt har ortodoxa nationalekono-

mer sällan eller aldrig varit så eniga om att orsaken till u-ländernas misslyckanden står att finna på ett annat plan. Det är u-ländernas importsubstitutionspolitik som är den främsta orsaken, inte i första hand en (i och för sig) mot u-länderna diskriminerande internationell ordning. Under efterkrigstiden har flertalet u-länder försökt industrialisera genom att stödja inhemsk tillverkning av varor som tidigare importerades.<sup>1</sup> Hemmamarknadsindustrin har skyddats av höga tullar och kvantitativa importrestriktioner. Dessa har tillsammans med diverse direkta och indirekta kapitalsubventioner garanterat lönsamheten för de enskilda företagen. Det är den "utvecklingsstrategin" som är den främsta orsaken till de relativa misslyckandena enligt flertalet ekonomer. Syftet med denna artikel är

*Fil dr PETER SVEDBERG är forskare vid Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet. Hans arbete är främst inriktat på problem som rör u-ländernas internationella relationer.*

\* Foreliggande artikel är en uppdaterad och reviderad version av en opublicerad uppsats som sedan 1974 använts i undervisningen på grundkursen vid Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

<sup>1</sup> Alla u-lander har inte bedrivit en importsubstituerande industrialiseringspolitik; vissa u-lander har ännu inte påbörjat sin industrialisering och några få valde tidigt en exportinriktad strategi, främst Taiwan, Sydkorea, Hong Kong och Singapore.

att presentera kritiken mot importsstitutionspolitiken. Jag ska också försöka visa att kritiken, även om den är berättigad i mångt och mycket, ibland förenklar problemen och bortser från väsentliga aspekter samtidigt som andra överbetonas. Man har därför inte sällan dragit förhastade och alltför kategoriska slutsatser.<sup>2</sup>

### Den historiska bakgrunden

Under den koloniala epokens glansdagar mellan 1870 och 1930 var flertalet u-länder mer eller mindre ofrivilligt inlemmade i ett närmast världsomfattande frihandelssystem där de tilldelades rollen som råvaruleverantörer [Yates 1959, Appendix Table 32].<sup>3</sup> Depressionsåren på 30-talet medförde betalningsbalansproblem för u-länderna till följd av minskad efterfrågan på deras traditionella exportprodukter, kapitalutflöde, instabilitet och sämre bytesförhållanden (terms of trade). Under andra världskriget blev det svårt att överhuvud taget komma över industrivaror på världsmarknaden [Little 1970, s 32]. Dessa svårigheter utgjorde naturliga incitament för att ersätta tidigare importerade varor med inhemsk tillverkning. Den tidigare importsstitutionsfasen, speciellt i Latinamerika, var således inte i första hand resultatet av en aktiv reformpolitik (som i Europa och USA), utan mer följderna av ändrade yttre omständigheter [Herrera 1972, s 30].

Först i ett senare stadium, efter andra världskriget, när ordningen i världen började återgå till det tillstånd som rådde före 1930, blev importsstitutionspolitiken en klart formulerad utvecklingsstrategi. Det tidigare "naturliga" skyddet mot utländsk konkurrens ersattes nu allt mer med tullar och andra importrestriktioner. Det var också nu som de flesta argumenten för en "inåtriktad" industrialiseringsstrategi för u-länderna formulerades av ekonomer.

### Ekonomerna förespråkade importsstitution

Prebisch [1950] och Nurkse [1953] förutsåg en fortgående och oundviklig försämring av bytesförhållandet för u-ländernas traditionella exportprodukter och detta var ett tvingande skäl att satsa på egen tillverkning av varor som tidigare importerades.<sup>4</sup> Singer [1950] och Myrdal [1957] hävdade samma behov med hänvisning till att den traditionella exportsektorn i u-länderna utgjorde en isolerad "enklav" som inte medförde någon stimulans för den övriga ekonomin. Hirschmans [1958] förordande av en inåtriktad industrialiseringspolitik med hänvisning till olika typer av kedje-effekter kan ses som en utveckling av Singers och Myrdals resonemang. Prebisch [1950] hävdade att industriproduktion var förknippad med större utbildnings- och tränings effekter än produktion i jordbruket eller den traditionella exportsektorn ("infant industry"-argumentet). Lewis [1955] fann anledning att skydda en modern industrisektor därför att en sådan skulle dra till sig arbetskraft från jordbruket, där dess marginella bidrag till produktionen var noll.

Nurkse [1953] ansåg att "demonstrationseffekten" av billiga och attraktiva importerade varor skulle få befolkningen i u-länderna att spara mindre. Egen tillverkning av mer "lämpade" inhemska

<sup>2</sup> I en kommande artikel ska jag närmare granska möjligheterna och förutsättningarna för en mer allmän övergång bland u-länderna mot den exportorienterade industrialiseringsstrategi som liberala ekonomer anser utgöra det främsta alternativet.

<sup>3</sup> Både handeln och de utländska investeringarna i kolonierna var i flertalet fall helt eller nästan helt dominerade av kolonialmakten. Det är mycket möjligt att denna monopolisering av de ekonomiska relationerna ledde till ett väsentligt mindre utbyte för u-länderna. Det snedvridna handels- och, framför allt, utländska investeringsmönster som etablerades under kolonialtiden har visat sig mycket beständigt (se Kleiman [1976], Svedberg [1979], Yeats [1978]).

<sup>4</sup> En bra sammanfattning av detta resonemang ges i inledningen till Banerji [1974].

varor var därför att föredra. En överföring av inkomster till industrisektorn var också önskvärd därför att största delen av sparandet äger rum där [Lewis 1955]. Myrdal [1957] ansåg att den (förment) högre pris- och exportintäktsinstabiliteten i råvaruexport hade ett negativt inflytande på spar- och investeringsbenägenheten, vilket också motiverade stöd till industrisektorn.

Det saknades således inte argument för satsningar på industrialisering i u-länderna under 50-talet. Någon utförligare diskussion om vilken typ av industrialisering dessa länder borde satsa på förekom dock inte; man tog mer eller mindre för givet att något alternativ till en skyddad, inåtriktad industrialisering inte fanns.<sup>5</sup> En exportinriktad strategi avfärdades snabbt med hänvisning till "formidabla" svårigheter både på utbudssidan, i form av bristande teknisk kunskap och erfarenhet, och på efterfrågesidan, i form av u-ländernas protektionistiska politik (jfr Nurkse [1961]).

Nu hävdar emellertid dagens ekonomer, att även om en del av de anförda argumenten för skydd av, eller snarare stöd till, industrisektorn i u-länderna har en viss relevans, tyder erfarenheterna på att "intäkterna" blivit betydligt mindre och "kostnaderna" väsentligt större än vad förespråkarna förutspådde.<sup>6</sup> Importsubstitutionspolitiken har inte bara medfört ytterligt höga produktionskostnader i industrin och stagnerande export. Den har dessutom orsakat en ojämnare inkomstfördelning och en allt högre arbetslöshet. Inte heller är det troligt att sparandet och utvecklingen av teknologiskt kunnande har stimulerats.

i ett tiotal undersökta u-länder var uppemot 100 procent [Little 1970, s 174], [Balassa 1971], [Schydlosky 1972]. Det betyder lite schematiskt att åtgången av produktionsfaktorer (teknologi, kapital och arbetskraft) för att producera en given vara kan vara dubbelt så hög som i omvärlden. De höga produktionskostnaderna beror dels på ineffektivitet, dels på outnyttjade stordriftsfördelar och, inte minst, ett mycket lågt kapacitetsutnyttjande [Healey 1972, tabell 6]. Enligt kritikerna hänger även det låga kapacitetsutnyttjandet ihop med importsubstitutionsstrategin, bl a via effekterna på betalningsbalansen [Little 1970], [Winston 1971].

I inledningsfasen tenderar efterfrågan på importerade varor att minska i och med att några eller flertalet förädlingsled ersätts med inhemsk produktion. I denna fas kan de utrikes betalningarna balanseras vid en högre växelkurs än tidigare. I och med att en industrisektor växer upp kommer dock efterfrågan på kapital, rå- och intermediära varor att öka. Eftersom tullar i u-länder ger incitament till investeringar i kapitalintensiva industrier och till användandet av kapitalintensiv produktionsteknik och importerade kapitalvaror kan den totala importefterfrågan komma att växa mycket snabbt. För att betala för denna import måste

<sup>5</sup> Även de ekonomer som vid denna tidpunkt uttryckte stark skepticism mot importsubstitutionspolitiken (tex Bauer och Yamey [1957]), såg inte i första hand en exportinriktad industrialisering som alternativet. De framhöll i stället fortsatta satsningar på de traditionella råvarubaserade industrierna som den relativt bästa utvecklingsstrategin.

<sup>6</sup> De viktigaste studierna av handels- och industrialiseringsstrategier i tredje världen har initierats av OECD, NBER och Kielinstitutet. I samtliga projekt har ett tiotal u-lander studerats ingående och resultaten har dels redovisats i länderstudier, dels i sammanfattningsvolymerna [Little 1970], [Bhagwati 1978], [Kreuger 1978]. Kielprojektets resultat har annu inte publicerats men finns tillgängliga i stencilform. ILO [1970], [1971], [1972] har också producerat viktiga studier.

## Allokeringsförluster

I början av 70-talet publicerades ett antal studier som visade att det genomsnittliga effektiva tullskyddet för industrisektorn

exporten öka lika snabbt på sikt. Men eftersom importsstitutionspolitiken diskriminerar exportsektorn av flera skäl (se nästa avsnitt) uppstår tendenser till ständigt återkommande bytesbalansunderskott. Dessa har lett till en stop-go-politik, vilket ofta medfört importrestriktioner för insatsvaror som varit nödvändiga för att hålla igång produktionen.

Det bästa sättet att lösa de ständigt återkommande bytesbalansproblemen är valutakursjusteringar, men importsstitutionspolitiken har gjort denna metod mindre effektiv enligt kritikerna. Den förda politiken har varit "framgångsrik" i meningen att importen av priskänsliga dagligvaror och varaktiga konsumtionsvaror har skurits ner väsentligt. Importen består numera till stor del av insatsvaror i produktionen, dvs råvaror, halvfabrikat och kapitalvaror, samt av livsmedel. Gemensamt för dessa varor är att de har en lägre priskänslighet än konsumtionsvaror. Effekten på efterfrågan av utländsk valuta vid en given växelkursförändring blir mindre än när importen till stor del består av priskänsliga produkter. För länder som samtidigt har sin export koncentrerad till ett litet antal råvaror som svarar för en inte negligierbar andel av världsmarknaden kan den låga priskänsligheten på både utbuds- och efterfrågesidan göra devalveringar mer eller mindre verkningslösa.<sup>7</sup> Dessa och andra svårigheter att lösa bytesbalansproblemen med generella medel har medfört ett omfattande bruk av kvantitativa regleringar i form av importlicenser och kvoter [Schydowsky 1972].

Problemet att fördela billig, men knapp, utländsk valuta via licenser när importen nästan uteslutande består av insatsvaror, blir bl a att prioritera mellan att upprätthålla utnyttjandet av redan existerande produktionsanläggningar eller att företa nyinvesteringar. Men importsstitutionspolitiken har inte bara skapat denna målkonflikt; den gynnar

samtidigt import av kapitalvaror på bekostnad av import av insatsvaror därför att den gjort kapitalvarorna billiga.

De höga tullarna har i många fall medfört övervärderade växelkurser [Healey 1972, tabell 6] samtidigt som import av kapitalvaror medgivits tullfritt i syfte att stimulera investeringar. Lågräntepolitik i länder med kraftig inflation och synnerligen liberala avskrivningsregler, har också bidragit till att sänka kapitalkostnaderna och stimulerat kapitalanvändning. Minimilönlagstiftning, dåligt fungerande arbetsmarknader och fackföreningarnas koncentration till "moderna" industrier i städerna, har samtidigt drivit upp lönerna där. Priset på importerade kapitalvaror har således blivit mycket lågt i förhållande till priset på arbetskraft och insatsvaror och medfört att utnyttjad kapacitet blir relativt "billig" för det enskilda företaget. Vidare har de snedvridna faktorpriserna inte givit tillräckliga incitament för drift i flera skift [Little 1970, s 93 f]. I många fall har det också varit så att importlicenserna knutits till den installerade kapaciteten i stället för till den faktiska produktionsvolymen. Outnyttjad kapacitet har på så sätt kunnat användas till att "köpa" importlicenser.

Betydelsen av det låga kapacitetsutnyttjandet kan illustreras med ett exempel från Latinamerika. Argentina hade under 5-årsperioden 1961-1965 ett genomsnittligt utnyttjande av industrins kapacitet på ca 60 procent. Om detta kunde höjas till 90 procent (genomsnittet i Västeuropa under samma period) skulle den årliga industriproduktionen öka med 50 procent. En sådan ökning hade svarat mot ca 15 procent av Argentinas BNP [Schydowsky 1972, s 272].

<sup>7</sup> Lance Taylor [1974] har formaliserat ett liknande resonemang i en modell över den chilenska ekonomin.

Tabell 1 U-ländernas andel av världsexporten (procent)

	1880	1913	1928	1950	1960	1970	1976
Alla u-länder	24	23	34	31	22	18	25
Petroleumexportörer	—	—	—	6	6	5	14
Övriga u-länder	—	—	—	25	16	13	11

Källor: [Yates 1959], [UNCTAD Handbook 1972, tabell 1.8], ibid [1977, tabell 3.1.c.]

### Stagnation i exportsektorn

Sedan importsubstitutionspolitiken inleddes i början av 30-talet har u-ländernas andel av världens export (tabell 1) minskat från 34 till 18 procent 1970. Sedan dess har andelen ökat beroende på oljeprishöjningarna; de icke-oljeexporterande u-ländernas andel har fortsatt att falla. I flera studier hävdas att den dåliga exportutvecklingen i första hand är en följd av att u-länderna förlorat marknadsandelar till andra länder. Bara en mycket liten del av minskningen fram till 1970 förklaras av att u-ländernas export är knuten till varor för vilka världsmarknaden vuxit långsamt [Cohen 1968], [Kravis 1970], [Little 1970, s 243 f].

De förlorade marknadsandelarna har av samma författare tagits som intäkt för att förklaringen till exportstagnationen ligger på utbudssidan, dvs i u-länderna själva. Utbudssvårigheterna förklaras i sin tur av importsubstitutionspolitiken, främst av att kostnadsläget i den skyddade industrin har blivit för högt för att möjliggöra export därifrån. Men även de traditionella exportsektorerna anses ha påverkats negativt. För det första har exportpriserna drivits i höjden av de övervärderade växelkurser som följt i spåren av de höga tullarna. För det andra har höga priser i den importkonkurrerande industrin medfört högre kostnader för insatsvaror i exportsektorn. Exportsektorerna har också blivit lidande av att den höga privatekonomiska lönsamheten i den skyddade importkonkurrerande

sektorn gjort att denna dragit till sig merparten av det tillgängliga kapitalet och talangen.

När det gäller effekterna på exporten finns det dock anledning att nyansera den bild som ges i den kritiska litteraturen. En granskning av de resultat som redovisas av Little, Cohen och Kravis visar att u-ländernas förlorade exportandel till minst lika stor del beror på koncentration till långsamt växande (råvaru)-marknader som på förlorade marknadsandelar för enskilda produkter (desa författares tolkning). En senare, mer omfattande, marknadsandelsanalys visar också att varusammansättningen spelar den avgörande rollen [Banerji 1974]. Studien är dock baserad på mycket aggregerade data och i den mån u-ländernas export är koncentrerad till långsamt växande marknader inom varje produkttaggregat, kommer varusammansättningsfaktorn att underskattas även i denna undersökning. Vidare har ingen beaktat att det för vissa råvaruexporterande länder finns fullt rationella ekonomiska skäl att hålla igen utbudet om man svarar för en stor del av världsmarknaden, dvs att utnyttja sin monopolställning i prissättningen. Inte heller har man tagit någon hänsyn till att u-länderna har diskriminerats på ett flertal olika sätt, t ex genom EECs jordbrukspolitik, vilket mycket väl kan förklara en del av marknadsförlusterna. Någon helt tillfredsställande marknadsandelsanalys finns sålunda inte att tillgå, varför mer definitiva slutsatser

om effekten av importsstitutionspolitiken på u-ländernas export får vänta.<sup>8</sup>

### Lågt sparande

Femtioalets förespråkare för industrialisering genom importsubstitution i u-länderna såg de positiva effekterna på spar- och investeringsbenägenheten som de kanske viktigaste. För perioden 1950–65, importsstitutionspolitikens glansår, finns uppgifter om sparkvoten för 56 u-länder [UN 1970, tabell 6]. Till de 22 länder som hade en fallande sparkvot i denna period hörde flertalet länder i Latinamerika, dvs länder som skyddat de importkonkurrerande industrierna mer än några andra. De länder som hade det högsta sparandet hade samtidigt lyckats bäst på exportsidan [UN 1970, tabell 7]. Ett signifikant samband mellan sparandet och exporten har även dokumenterats i ett flertal andra studier [Maizels 1968], [Chenery and Eckstein 1970], [Lee 1971], [Massel 1972], [Papanek 1972].

Dessa data tyder på att importsstitutionspolitiken inte medfört den ökning av sparande och investeringar som förespråkarna ställde i utsikt. Det finns flera tänkbara förklaringar. Den närmast till hands liggande är kanske att de höginkomstgrupper som har en dokumenterat hög genomsnittlig sparbenägenhet sparar mycket lite på marginalen. Det är också möjligt att den högsta marginella sparbenägenheten återfinns i den diskriminerade exportsektorn (vilket resultatet i de ovan refererade verken antyder). Den kan också vara så att de höga priserna på konsumtionsvaror som följt av importsubstitutionen har medfört en mindre benägenhet att spara. Men det bör noteras att även om sparkvoten hade ökat är det därmed inte sagt att sparandet i absoluta tal ökat. De allokering förluster som tullarna medfört ger en lägre inkomst att spara av [Corden 1974, kapitel 10].

### Det teknologiska beroendet har ökat

Det kanske äldsta argumentet för skydd av industriell verksamhet i länder som kommit efter i utvecklingen är att utan skydd kan man inte mobilisera det teknologiska kunnande som är en nödvändig förutsättning för en allsidig och självständig industriproduktion (det s k infant industry-argumentet). I detta perspektiv kan effektivitetsförluster på kort sikt ses som en investering i teknologiskt kunnande som ger avkastning på lång sikt.<sup>9</sup>

Importsstitutionspolitiken har nu bedrivits i ett stort antal u-länder i mer än fyra decennier. Har det "teknologiska beroendet" av i-länderna, som man ville befria sig från, minskat i någon mening? I den mot importsstitutionspolitiken kritiska litteraturen har det inte gjorts några försök att besvara denna fråga i detalj. De få empiriska data som står att finna på annat håll tyder dock på att beroendet när det gäller produktionsteknologi i stället har ökat, åtminstone i Latinamerika.

Ett tecken på detta är att andelen patent som tagits ut av inhemska företag och personer minskat drastiskt sedan 30-talet i de länder som fört statistik (Chile, Argentina och Peru). I slutet av 60-talet ägde nationella grupper mindre än 1 procent av patenten (vägda efter ekonomiskt värde) i dessa länder [Vaitsos 1972]. Det ökade beroendet av utländsk teknologi visar sig också i betalningsba-

<sup>8</sup> Morrison [1976] har undersökt sambandet mellan ökningen av exporten av industrivaror från u-länderna och, å andra sidan, det genomsnittliga tullskyddets höjd och graden av öppenhet i ekonomin i 45 u-länder med hjälp av multipel regressionsanalys på tvärsnittsdata. Resultaten var signifikanta men de låga  $R^2$ -värdena och de få observationerna tyder på ett fåtal extrema fall, Sydkorea, Taiwan och Israel, står för så gott som hela förklaringsvärdet.

<sup>9</sup> För en bra sammanfattning av olika tolkningar av infant-industry argument och invändningarna mot det, se Corden [1974, kapitel 9].

lanserna. I de länder för vilka statistik finns (Argentina, Mexico, Chile, Indien och Turkiet) har betalningarna för utländsk teknologi vuxit ungefär tre gånger så fort som den industriella produktionsvolymen under 60-talet [UNCTAD 1971].

I Latinamerika, som är den region där importsubstitutionspolitiken genomförts mest konsekvent, har framväxten av inhemsk industriell FoU-kapacitet helt enkelt varit obefintlig. I mitten av 60-talet var den årliga investeringen i *all* FoU i Latinamerika ca 200 miljoner dollar eller ca 0,2 procent av BNP. Motsvarande siffra för de utvecklade länderna är 2,5–3 procent. Av den totala satsningen på FoU i Latinamerika avsåg dock bara 3,5 procent, eller 7 miljoner dollar, industriell verksamhet. Vare sig man räknar i förhållande till BNP eller per capita är detta mindre än en hundradel av motsvarande siffror för i-länderna. Det föreligger här inga skillnader mellan länder med relativt hög inkomstnivå (Argentina, Venezuela) och de fattigare länderna i samma storleksklass (Brasilien och Mexico). Siffrorna för Latinamerika är också väsentligt lägre än i andra länder med

ungefär lika höga inkomster [Herrera 1972].

### Importsubstitution förenlig med hög tillväxt

De teoretiska resonemang och empiriska studier som redovisats ovan ger vissa belägg för att den av u-länderna förda importsubstitutionsinriktade industrialiseringspolitiken haft övervägande negativa konsekvenser på fyra områden: resursallokeringen, sparande och investeringar, utveckling av teknologiskt kunnande och exporten. Detta är fyra viktiga komponenter för bestämmandet av ett lands tillväxt enligt all gängse teori och erfarenhet. Man förväntar sig därmed att tillväxten blivit låg i de länder som fört en konsekvent och långtgående importsubstitutionspolitik. En granskning av statistiken ger dock inte ovedersägliga belägg för den hypotesen.

För u-länderna som helhet var tillväxten under 50- och 60-talen över 5 procent per år totalt, och drygt 2,5 procent per capita (*tabell 2*). Ur flera synvinklar är detta en anmärkningsvärt hög siffra. Under tidigare perioder för vilka statistik finns hade u-länderna en väsentligt lägre

Tabell 2 Årlig ökning av bruttonationalprodukten 1900–1976, procent

	I-länder*		U-länder*		Latin-amerika		Asien		Mellan-östern		Afrika	
	Totalt per capita		Totalt per capita		Totalt per capita		Totalt per capita		Totalt per capita		Totalt per capita	
1900–1913**	1.9	1.4	2.1	1.2	2.1	1.5	2.2	1.5	–	–	–	–
1913–1929**	2.4	1.2	1.9	0.9	2.8	1.0	1.3	0.8	–	–	–	–
1929–1950**	2.3	1.5	2.2	0.6	3.5	1.4	1.1	–0.3	–	–	–	–
1950–1960	4.1	2.8	4.7	2.4	5.2	2.3	4.1	2.0	6.9	4.1	4.5	2.3
1960–1970	5.1	4.2	5.2	2.7	5.4	2.6	4.7	2.3	7.9	4.7	4.7	2.0
1970–1976	3.0	2.1	5.3	2.8	5.7	2.8	4.8	2.4	7.8	4.7	4.1	1.4

\*exklusive de socialistiska länderna

\*\*relativt grova estimat, speciellt för u-länderna.

Källor: [Bairoch 1975, tabell 1, 51 och 52] (1900–1950); [UNCTAD, 1972, tabell 6.2] (1950–1960); [UNCTAD, 1977, Supplement, tabell 6.2] (1960–1976).

tillväxt. I-ländernas tillväxt under deras tidiga utveckling var också avsevärt lägre (se även [Kuznets 1966, tabell 2.5]). Under de senaste decennierna har u-ländernas tillväxt totalt överstigit den i i-länderna, men varit något lägre i per capita termer.

Tillväxttakten har dock skilt sig markant mellan olika länder i tredje världen. De länder som hade den lägsta per capita inkomsten vid periodens början har haft den lägsta tillväxten, dvs de fattigaste länderna har blivit *relativt* fattigare. Hit hör framför allt de stora befolkningsrika länderna i Asien samt flertalet länder i Afrika. Till snabbväxarna hör framför allt oljeländerna i Mellersta Östern, som påbörjat sin industrialisering först på senare år. Hit hör också de u-länder som tidigt satsade på en industrialisering baserad på export av tillverkningsvaror: Hong Kong, Singapore, Taiwan och Korea. Men, och det är det viktiga i sammanhanget, till snabbväxarna hör även de stora länderna i Latinamerika, Brasilien och Mexico, som fört en mycket konsekvent och långtgående importsubstitutionspolitik långt fram på 60-talet.

Det faktum att länder som Brasilien och Mexico vuxit snabbt, medan andra länder som fört en substitutionspolitik och som haft likartade förutsättningar, t ex Argentina, lyckats väsentligt sämre har kritikerna inte förklarat. Men det visar dels att importsubstitutionspolitik är förenlig med snabb tillväxt (om kanske inte utveckling i en vidare mening, jfr nedan), dels att det måste finnas ytterligare faktorer än den förda importsubstitutionspolitiken som påverkat utvecklingen i de länder som "misslyckats", faktorer som berörts mycket lite i litteraturen på området.

Den inte helt ovanliga föreställningen, inte minst bland marxister [Frank 1967], att importsubstitutionspolitiken var relativt framgångsrik på 30- och 40-talen i Latinamerika, en tid då "beroendet" av

i-länder i fråga om handel och investeringar minskade drastiskt, stöds inte heller av statistiken. Tillväxten i samtliga u-landsregioner, även Latinamerika, var väsentligt lägre 1929–50 än under de nästföljande två decennierna.

De relativt höga tillväxttakterna till trots har flera u-länder, främst i Latinamerika,<sup>10</sup> försökt lägga om sin industriproduktion mot en mer exportorienterad utveckling. Man kan tänka sig tre skäl till detta. Ett är att det finns, som många gör gällande, svåra och lätta faser i importsubstitutionsprocessen och att de lätta nu skulle vara avverkade. Det andra är att effekterna på inkomstfördelning och sysselsättning är väsentligt mindre gynnsamma än på tillväxten. Det tredje är att de få u-länder som tidigt satsade på en exportinriktad industrialiseringsstrategi inte bara har vuxit exceptionellt snabbt, utan även kan visa upp en väsentligt jämnare inkomstfördelning.

### Importsubstitution kostar mera i senare faser

I flertalet fall börjar importsubstitutionsprocessen med att det sista ledet i förädlingskedjan, dvs monteringen av färdiga delar, flyttas över till importlandet. Nästa steg är vanligtvis att starta egen tillverkning av vissa komponenter för att successivt producera allt fler insatsvaror i konsumtionsvaruindustrin. Det slutliga steget tas då även kapitalvaror produceras lokalt. Flera faktorer kan tänkas förklara varför dessa faser skulle vara allt svårare att förena med ekonomisk stabilitet och effektiv produktion i u-länderna.

Den första, stabiliseringspolitiska, svårigheten har diskuterats tidigare: importsubstitutionspolitikens inneboende tendens att på lång sikt öka importefter-

<sup>10</sup> Forsöken att lägga om politiken i olika Latinamerikanska länder har analyserats i ett stort antal artiklar i ett specialnummer av *World Development* [1977].

frågan och diskriminera exporten, med oundvikliga bytesbalansproblem som följd, samtidigt som själva anpassningsmekanismen påverkas negativt.

Det andra, allokeringpolitiska, problemet är att kapitalvaruindustrin förmodligen är mer intensiv i användningen av både sofistikerad teknologi och humant och fysiskt kapital än andra industrier. Om så är fallet innebär det, enligt gängse uppfattning, att u-länderna har sina komparativa *nackdelar* i den sektorn. Montering av färdiga komponenter, å andra sidan, är vanligtvis en både arbetsintensiv och relativt enkel process. Vidare måste man se till stordriftsfördelarna. För varje given produktionsvolym av en färdig vara blir den härledda efterfrågan på insatsvaror mindre ju längre bakåt i produktionsprocessen man går. Till viss del motverkas denna effekt av att efterfrågan bakåt från olika industrier strålar samman. Men med tanke på den totala marknadens begränsning i flertalet u-länder blir det ändå frågan om mycket små produktionsvolymmer i de bakersta förädlingsleden och svårigheter att utnyttja stordriftsfördelar. Det kan också vara så att stordriftsfördelarna blir mer accentuerade ju längre bakåt i produktionsprocessen man går. Slutligen har den tekniska utvecklingen inneburit att stordriftsfördelar blivit allt mer betydande över tiden.

### Ojämnare inkomstfördelning

Flertalet u-länder har en väsentligt ojämnare inkomstfördelning än vad som är vanligt i i-länderna. Samtidigt tenderar fördelningen att bli allt snedare över tiden i flera länder [Ahluwalia 1974]. Importsstitutionspolitiken har på ett avgörande sätt bidragit till den ojämna inkomstfördelningen enligt kritikerna. Tullskyddet har varit tillräckligt högt för att inte bara täcka höga kostnader till följd av för liten skala i produktionen, inoptimal produktionsteknik, ineffektivi-

tet och lågt kapacitetsutnyttjande. Det har också varit tillräckligt för att ge höga inkomster åt kapitalägarna. Men det är inte bara kapitalägarna som gynnas; en del av monopolröntorna har spillt över på arbetskraften i de skyddade sektorerna, där lönerna ligger långt över vad som är vanligt i övriga sektorer.

Samtidigt har de höga priserna på industrivaror försämrat det interna bytesförhållandet för jordbruket, där merparten av den fattiga befolkningen återfinns. De höga priserna har i en del fall haft samma effekt som en skatt på 30 procent på denna del av befolkningen [Little 1970]; en "skatt" som tillfallit kapitalägarna och arbetare i de skyddade importsubstituerande industrierna.<sup>11</sup>

### Svårare arbetslöshet

Hand i hand med den allt ojämnare inkomstfördelningen går den höga arbetslöshet och undersysselsättning som började framstå som det allt mer överskuggande problemet för flertalet u-länder under slutet av 60-talet. Den statistiska dokumentationen är fortfarande bristfällig, men uppskattningar av arbetslöshet på 10–25 procent förekommer inte sällan. Den bild av sysselsättningsläget som börjar ta form visar samtidigt på en fortgående försämring [Thurnham 1971], [ILO 1970; 1971; 1972], [Little 1970], [Morawetz 1974].

Den höga arbetslösheten hänger nära ihop med att ökningen av sysselsättningen i industrisektorn varit mycket blygsam under importsstitutionsfasen. I Latinamerika som helhet har tillverk-

<sup>11</sup> I flertalet u-länder har jordbruksproduktionen inte ökat i takt med efterfrågan, vilket medför att knappa valutatilgångar måste användas till import av livsmedel. Importsstitutionspolitiken har hamnat jordbruksproduktionen på flera sätt enligt kritikerna. Dels har de höga priserna på industrivaror inneburit att kostnaderna för insatsvaror i jordbruket ökat, dels har övervärderade vaxelkurser inverkat menligt på exporten av jordbruksprodukter.

Tabell 3 Andelen av arbetskraften sysselsatt i tillverkningsindustri i Latinamerika, procent

	1925	1950	1960	1970
Genomsnitt för de 7 största länderna	15,0	—	17,0	17,0
Hela Latinamerika	—	14,4	14,0	13,8

Källor: [Griffin 1969], [Thurnham 1971], [Morawetz 1974].

ningsindustrins andel av arbetskraften tom minskat under senare decennier (tabell 3). Den låga sysselsättningen i industrisektorn har i sin tur klara samband med importsubstitutionspolitiken enligt kritikerna. Det är denna politik som orsakat snedvridningen av faktorpriserna och på så sätt givit incitament för investeringar i kapitalintensiv produktionsteknik och kapitalintensiva industrier.

Antalet "förlorade" arbetstillfällen i respektive industri beror på i vilken utsträckning det funnits tekniska substitutionsmöjligheter mellan kapital och arbetskraft. På basis av ekonometriska skattningar av produktionsfunktioner har ett flertal författare hävdats att dessa substitutionsmöjligheter är relativt betydande (se [Morawetz 1974] för en översikt av litteraturen). Merparten av studierna indikerar en genomsnittlig substitutionselasticitet på ca 0,5, dvs en ändring av relativa faktorpriserna med en viss procent ger ungefär ett relativt hälften så stort relativt utslag i ändrade faktorproportioner. Om priset på arbetskraft i förhållande till kapital har höjts med t ex 100 procent på grund av importsubstitutionspolitiken — vilket inte förefaller orealistiskt i många u-länder — har sysselsättningen bara blivit tre fjärdedelar av vad den annars skulle ha blivit.<sup>12</sup>

Effekten av snedvridna faktorpriser på industrisammansättningen och därmed på sysselsättningen är förmodligen väsentligt större än effekten av valet av produktionsteknik inom respektive industri. Det är de kapitalintensiva industrierna, där u-ländernas komparativa nackdelar ligger enligt gängse uppfattning,

som erhållit det högsta tullskyddet.<sup>13</sup> Förhoppningen i u-länderna är naturligtvis att den obetydliga omedelbara sysselsättningseffekten av importsubstitutionen ska kompenseras genom en högre tillväxt och därmed fler jobb på sikt. Men i länder där arbetskraften växer med 2,5–3 procent per år, och där den marginella arbetskraft/output-kvoten är ca 0,3, måste industriproduktionen växa mycket snabbt om industrins andel av arbetskraften ska öka. I flertalet importsubstituerande u-länder har produktionen inte ökat i en sådan takt, vilket avspeglar sig i siffrorna i tabell 3.

Vidare har importsubstitutionspolitiken enligt många varit en viktig orsak till den omfattande uppväxten av slumstäder, befolkade av i huvudsak arbetslösa och undersysselsatta. Den har skapat stagnation i jordbruket och exportsektorn, vilket stött ut folk från landsbygden. Dessutom har den givit upphov till höga löner i industrin, vilket i sin tur har bidragit till att locka ett mycket större antal personer från jordbruket än vad som kunnat sysselsättas i industrisektorn [Harris och Todaro 1970].

<sup>12</sup> I de här refererade studierna har skattningarna av substitutionsmöjligheterna byggts på data från företag som oftast bara har ett skift igång. En betydligt lagre arbetskraftskostnad i förhållande till kapitalkostnaden skulle förmodligen innebära att två- och flerskift skulle bli betydligt vanligare och medföra ytterligare sysselsättning.

<sup>13</sup> Det estimerade fysiska kapitalet per anställd var ca 8 gånger större i de 10 procent mest kapitalintensiva tillverkningsindustrierna jämfört med de 10 procent mest arbetskraftsintensiva i USA i början på 60-talet (beraknat på tabell A-2 i Lary [1968]).

## Importsubstitution oförenlig med snabb tillväxt och jämn inkomstfördelning

Förhoppningsvis har de centrala tankegångarna i kritiken mot importsubstitutionspolitiken fångats upp i denna översikt. Eftersom syftet har varit att täcka ett stort forskningsområde med en ansenlig litteratur har det naturligtvis inte varit möjligt att göra rättvisa åt alla nyanseringar och reservationer respektive författare anför.

Min egen slutsats är att analysen och de empiriska studier som föreligger, om än långt ifrån helt invändningsfria, ger tillräckligt övertygande belägg för att den typ av industrialisering genom importsubstitution som flertalet u-länder *de facto* har praktiserat knappast är förenlig med en snabb och jämnt fördelad tillväxt; än mindre med en snabb expansion av antalet arbetstillfällen i den icke-hantverksbetonade industrin. Men därav följer inte automatiskt slutsatsen att industrialisering genom importsubstitution inte under några omständigheter kan leda till bättre resultat än den faktiskt har gjort. Litteraturen på området är svag på framför allt två punkter.<sup>14</sup>

För det första har man inte tillräckligt analyserat i vilken utsträckning de relativa misslyckandena beror på importsubstitutionspolitiken i sig, eller på de metoder som har använts för att genomföra den. Den faktiska politiken har ofta förts med sämsta tänkbara instrument. Tullar och kvantitativa regleringar är enligt modern välfärdsteori bara det kanske "fjärde bästa" sättet att nå de åsyftade målen. Det "första bästa" alternativet skulle vara att ge direkta subventioner till sparande och arbetskraftsanvändning. En sådan politik, som samtidigt undviker kvantitativa regleringar av importen och gör snabba kontinuerliga anpassningar av växelkursen etc, har stora förutsättningar att bli väsentligt mer framgångsrik än den politik som faktiskt förts.

För det andra har man i litteraturen inte gjort några större ansträngningar för att klargöra varför knappast något u-land har fört en enligt ekonomisk teori vettig importsubstitutionspolitik. Orsakerna har ofta varit politiska. Tullar och andra importavgifter tex ger regeringarna intäkter. I Latinamerika finns det exempel på länder där upp till 75 procent av statsintäkterna utgörs av skatter på utrikes-handeln [Lee 1971, s 343]. Att ersätta tullskyddet med direkta subventioner till den importkonkurrerande industrin skulle fordra att hela skattesystemet lades om. Tullintäkterna skulle behöva ersättas med andra skatter, och samtidigt skulle det totala skatteuttaget behöva ökas för att finansiera subventionerna. Sådana drastiska förändringar fordrar dels kraftfulla politiska och administrativa system, dels att det finns en vilja att acceptera de ofta omfattande omfördelningar av inkomster och förmögenheter i utjämnande riktning som blir följden.

För det tredje, för att en industrialiseringsstrategi ska bli framgångsrik gäller det inte bara att välja rätt instrument för att styra själva industrialiseringen. Man måste förmodligen samtidigt genomföra en rad kompletterande reformer, inte bara av skattesystemet, utan även av utbildningssektorn, kapitalmarknaden och, inte minst, agrarsektorn. Flertalet importsubstituerande u-länder har gjort mycket små, om några, ansträngningar på dessa områden. De u-länder som lyckats industrialisera exceptionellt snabbt under 60-talet genom en exportinriktad strategi, främst Taiwan och Sydkorea, har däremot genomfört mycket långtgående förändringar på samtliga dessa områden, reformer som förmodligen på ett avgörande sätt bidragit till framgångarna.

<sup>14</sup> För analyser från delvis andra utgångspunkter av importsubstitutionspolitiken i positiv anda, se bla Abovade [1973] och Hirschman [1968].

Till sist: Kritiken mot importsubstitutionen bygger till syvende og sidst på att det funnits, och finns, ett alternativ för flertalet u-länder: export av industrivaror till främst i-länderna. Uppenbarligen tror många regeringar i u-länderna så, eftersom allt fler av dem, om än långsamt och försiktigt, påbörjat en omorientering mot en mer utåtriktad industrialisering under 70-talet. Men det är ett alternativ som förutsätter att dessa länder kan omstrukturera hela sin pris- och produktionsstruktur efter årtionden av ofta långtgående importsubstitution; att de kan genomföra de kompletterande reformer, som förefaller vara nödvändiga för att eliminera restriktionerna på utbudssidan; och inte minst, att i-länderna avvecklar restriktionerna på efterfrågesidan genom att öppna sina marknader för u-ländernas industrivaror i långt större utsträckning än för närvarande. Det är ingalunda självklart att ett sådant alternativ verkligen existerar.

Referenser

- Aboyade, O., [1973], "Advancing Tropical African Development: A Defence of Inward Looking Strategy", in Streeten, P. P., ed, *Trade Strategies for Development*, MacMillan, London
- Ahluwalia, M. S., [1974], "Income Inequality: Some Dimensions of the Problem", *Finance and Development*, Vol 11
- Bairoch, P., [1975], *The Economic Development of the Third World Since 1900*, Methuen and Co Ltd, London
- Balassa, B., et al, [1971], *The Structure of Protection in Developing Countries*, J. Hopkins, New York
- Banerji, R., [1974], "The Export Performance of Less Developed Countries: A Constant Market Share Analysis", *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol 110
- Bauer, B. T. and Yamey, B. S., [1957], *The Economics of Underdeveloped Countries*, Chicago
- Bhagwati, J. N., [1978], *Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass
- Chenery, H. B. and Eckstein, P., [1970], "Development Alternatives in Latin America", *Journal of Political Economy*, Vol 78
- Cohen, B. I., [1968], "The Less Developed Countries' Exports of Primary Products", *Economic Journal*, Vol 78
- Corden, W. M., [1974], *Trade Policy and Economic Welfare*, Clarendon Press Oxford
- Frank, A. G., [1967], "Capitalism and Underdevelopment in Latin America", Monthly Review Press, New York
- Griffin, K., [1969], "Reflections on Latin American Development", in Nisbet, C. T. (ed), *Latin America: Problems in Economic Development*, MacMillan, London
- Harris, J. R. and Todaro, M. P., [1970], "Migration, Unemployment and Development: A Two Sector Model", *American Economic Review*, Vol 60
- Healey, D., [1972], "Development Policy: A New Assessment", *Journal of Economic Literature*, Vol 10
- Herrera, A., [1972], "Social Determinants of Science in Latin America", *Journal of Development Studies*, Vol 9
- Hirschman, A. O., [1958], *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven
- Hirschman, A. O., [1968], "The Political Economy of Import-Substitution in Latin America", *Quarterly Journal of Economics*, Vol 82
- I. L. O., [1970], *Towards Full Employment—A Programme for Colombia*, Geneva
- [1971], *Matching Employment Opportunities and Expectations—A Programme of Action for Ceylon*, Geneva
- [1972], *Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Geneva
- Kleiman, E., [1976], "Trade and the Decline of Colonialism", *Economic Journal*, Vol 86
- Kravis, I. B., [1970], "Trade as a Handmaiden of Growth: Similarities between the Nineteenth and Twentieth Centuries", *Economic Journal*, Vol 80
- Kruger, A. O., [1978], *Liberalization Attempts and Consequences*, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass
- Kuznets, S., [1966], *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread*, Yale University Press, New Haven and London
- Lary, H., [1968], *Imports of Manufactures from Less Developed Countries*, NBER
- Lee, J-K., [1971], "Exports and the Propensity to Save in LDCs", *Economic Journal*, Vol 81
- Lewis, A. W., [1955], *The Theory of Economic Growth*, George Allen and Unwin, London
- Little, I., et al, [1970], *Trade and Industry in Some Developing Countries*, Oxford University Press, London
- Maizels, A., [1968], *Exports and Economic Growth of Developing Countries*, Cambridge University Press
- Massel, B., [1972], "Foreign Exchange and Economic Development", *Review of Economics and Statistics*, Vol 54
- Morawetz, D., [1974], "Employment Implications of Industrialization in Developing Countries: A Survey", *Economic Journal*, Vol 84
- Morrison, T. K., [1978], "Manufactured Exports and Protection in Developing Countries: A Cross-Country Analysis", *Economic Development and Cultural Change*, Vol 25
- Myrdal, G., [1957], *Ekonomisk teori och underut-*

- vecklade regioner, Tidens Forlag, Stockholm
- Nurkse, R., [1953], *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Basil Blackwell, Oxford
- [1961], *Equilibrium and Growth in the World Economy*, Cambridge, Mass
- Papanek, G., [1972], "Aid, Foreign Investment, Savings and Growth in Less Developed Countries", *Journal of Political Economy*, Vol 80
- Prebisch, R., [1950], "The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems", omtryckt i *Economic Bulletin of Latin America*, Vol 7 (1962)
- Schydowsky, D. M., [1972], "Latin American Trade Policies in the 1970's", *Quarterly Journal of Economics*, Vol 86
- Singer, H. W., [1950], "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries", *American Economic Review*, Vol 40
- Svedberg, P., [1979], "Colonial Enforcement of Foreign Direct Investment", (under utgivning)
- Taylor, L., [1974], "Short-Term Policy in Open Semi-Industrialized Economies: The Narrow Limits of the Possible", *Journal of Development Economics*, Vol 1
- Turnham, D., [1971], *The Employment Problem in Less Developed Countries*, OECD Development Centre Studies, Employment Series, no 1, Paris
- Tyler, W. G., [1974], "Labour Absorption with Import-Substituting Industrialization", *Oxford Economic Papers*, Vol 26
- UNCTAD, TD/106, [1971], *Transfer of Technology*, Geneva (mimeo).
- UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, olika utgåvor, Geneva
- United Nations, [1970], *The Measurement of the Development Effort*, New York
- Vaitsos, C., [1972], "Patents Revisited: Their Function in Developing Countries", *Journal of Development Studies*, Vol 9
- Winston, G., [1971], "Capital Utilization in Economic Development", *Economic Journal*, Vol 81
- World Development*, [1977], Special Issue on Latin America in the Post-Import-Substitution Era, Vol 5
- Yates, P. L., [1959], *Forty Years of Foreign Trade*, George Allen and Unwin, London
- Yeats, A. J., [1978], "Monopoly Power, Barriers to Competition and the Pattern of Price Differentials in International Trade", *Journal of Development Economics*, Vol 5