

Christof Parnreiter

Globalisierung, Transformation und Neoliberalismus in Lateinamerika: Neue Literatur zum Thema

In Abwesenheit und unter Ausschluss von Kuba unterzeichneten Vertreter von 34 nord-, zentral- und südamerikanischen Staaten vergangenen April ein Abkommen über die Schaffung einer Freihandelszone, die von Alaska bis Feuerland reichen soll. Für Lateinamerika wäre diese „Free Trade Area of the Americas“ Ergebnis und vorläufiger Höhepunkt einer ökonomischen und politischen Transformation, die mit der Schuldenkrise 1982 begann und in deren Verlauf in praktisch allen Ländern die binnenorientierten, staatszentrierten Entwicklungsmodelle aufgegeben und weltmarktorientierte Strategien neoliberaler Prägung eingeschlagen wurden. Diese Transformation von der importsubstituierenden Industrialisierung zur neoliberalen Globalisierung hat naturgemäß die Aufmerksamkeit zahlreicher LateinamerikanistInnen auf sich gezogen. Hier sollen einige kürzlich erschienene Monographien und Sammelbände vorgestellt werden, die unterschiedliche ökonomische, soziale und politische Aspekte des Wandels beleuchten.

Dieter Boris, Soziologe in Marburg, stellt in seiner Untersuchung *Zur Politischen Ökonomie Lateinamerikas* die Transformation seit den 1980er Jahren in einen größeren historischen Zusammenhang: „Wie ist es zu erklären“, fragt er einleitend, „dass eine weitgehende Integration Lateinamerikas unter liberalen Formen, die zunächst in einer großen Krise endete (1929ff.), ca. 50 Jahre später im Gefolge einer weiteren tiefen Krise (1982ff.) wieder aufgenommen werden konnte und (...) mit erheblichem Eifer verfolgt wird?“ Die Antwort auf diese Frage sucht Boris vor allem in einer detaillierten Analyse des Aufkommens und Scheiterns der Importsubstitution, also in der Zeit etwa zwischen 1930 und 1980. In den entsprechenden Kapiteln liegt sicherlich die größte Stärke des Buches, weil Boris sich weder der heute modischen Verdammung der Importsubstitution anschließt noch in eine beschönigende Nostalgie verfällt.

Nach einer knappen einleitenden Übersicht über die wesentlichen Entwicklungen des letzten Jahrhunderts und einem Kapitel über das exportgeleitete Wachstumsmodell von 1870 bis 1930 analysiert Boris den Beginn der Im-

portsubstitution als reflexartige Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise von 1929, die Lateinamerika stark traf und die eine Fortsetzung des außenorientierten Entwicklungsweges (Agrar- und Rohstoffexporte, Industrie- und Kapitalimporte) verunmöglichte. Übersichtlich und gut verständlich werden die Eckpunkte der Wirtschaftspolitik beschrieben, die eine importsubstituierende Industrialisierung ermöglichen sollten: Abwertung der heimischen Währung, Zollerhöhungen und andere Importrestriktionen, Abkehr vom Goldstandard und einer orthodoxen Geldpolitik, Ausbau des öffentlichen Sektors und Ausweitung des Binnenmarktes (im Verein mit einer expansiven Geldpolitik). Die (leider insgesamt etwas spärlich verwendeten) Daten zeigen, dass die Importsubstitution für zumindestens drei Jahrzehnte sowohl in ökonomischer als auch in sozialpolitischer Sicht recht erfolgreich gewesen ist.

Präzise analysiert Boris aber auch die Schwächen der Importsubstitution. Andauernde Außenabhängigkeit (z.B. von Kapital und Technologie) und interner Reformunwille bezüglich der Einkommens-, Vermögens- und Machtverteilung ließen den ursprünglichen Plan, die Importsubstitution bald schon mit industriellen Exporten zu ergänzen, scheitern. Statt dessen kam es zu einem „unhappy mix“ von Überbewertung der Währung, Protektionismus, Benachteiligung der Landwirtschaft und Freiheiten für ausländische Investoren, das bis in die 1970er Jahre zwar ein dynamisches Wachstum erlaubte, eine substantielle Weiterentwicklung der Industrie (in Richtung höherwertiger Produkte) aber verhinderte. Die ursprüngliche Devise „Entwicklung von innen“ (*desarrollo desde adentro*) musste so in „Entwicklung nach innen“ (*desarrollo hacia adentro*) umgedeutet werden. Allerdings blieb auch die unvollendet, weil die zu einer Ausdehnung und Vertiefung des Binnenmarktes notwendige substantielle Landreform bzw. eine ebenso erforderliche Umverteilung von Reichtum und Einkommen ausblieben. Zudem nahm die außenwirtschaftliche Verflechtung eine immer nachteilhaftere Form an. Während der Handel mit dem Weltmarkt abnahm – Lateinamerikas Anteil an den Weltexporten sank zwischen 1950 und 1970 von 12,5% auf 5% –, wurde der Zustrom von ausländischem Kapital immer wichtiger, um die ständig negative Handelsbilanz auszugleichen.

Im Abschnitt über die Schuldenkrise zeigt sich eine weitere Stärke des Buches: Boris behandelt interne und externe Faktoren, indem er einerseits den Bogen spannt vom Zusammenbruch des Bretton-Woods Systems über die für die Länder Lateinamerikas nachteilige Entwicklung der Rohstoffpreise und der Hochzinspolitik der USA Anfang der 1980er Jahre, und indem er andererseits auf die strukturellen Schwächen der Importsubstitution verweist, die zu chronisch negativen Handelsbilanzen und Haushaltsdefiziten führten.

Das Kapitel über die „Etablierung des neoliberalen Projekts“ überzeugt vor allem wegen der Diskussion, warum der Neoliberalismus politische Hegemonie erringen konnte – trotz des ausbleibenden nachhaltigen ökonomischen

Erfolges und der hohen sozialen Kosten. Wieder verweist Boris sowohl auf externe wie auch auf interne Faktoren, wobei vor allem das Versprechen, makroökonomische Stabilität und eine Eindämmung der Inflation zu erreichen, Unterstützung mobilisiert hat. Damit konnten auch die Unterschichten gewonnen werden, weil die Preisstabilität eine gewisse Konsumverbesserung ermöglichte. Interessant ist auch das Argument, dass vor allem jene, die in der unregulierten informellen Ökonomie (ein in Lateinamerika rasch wachsendes Segment von Arbeitsmarkt und Gesellschaft) arbeiten, zu den UnterstützerInnen des neoliberalen Projektes wurden, weil sie einerseits von der Sozialpolitik während der Importsubstitution relativ wenig profitiert hatten und weil andererseits ihre Produkte und Dienstleistungen in keiner direkten Konkurrenz zu den importierten Waren stehen, weshalb Widerstand gegen Liberalisierung und Deregulierung ausblieb. Daran anschließend wird auch verständlich, warum es zwischen Neoliberalismus und dem neuen, rechten Populismus in Lateinamerika Affinitäten gibt.

Abgerundet wird das Buch mit einem Kapitel über die CEPAL (UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika), das für die Dokumentation der entwicklungspolitischen Debatte wertvoll ist, und einem Abschnitt über die Geschichte regionaler Integrationsprojekte. Fazit: Boris' Buch mag für diejenigen, die sich bereits ausführlicher mit der Wirtschaftsgeschichte Lateinamerikas beschäftigt haben, wenig neue Details bringen. Als Zusammenschau, die sowohl hinsichtlich der historischen Tiefe als auch bezüglich der Breite der angeschnittenen Themen überzeugt, bietet das Buch aber sowohl für LateinamerikanistInnen als auch für allgemein Interessierte einen ausgezeichneten Überblick. Schade nur, dass das Buch bereits nach einmaliger (und achtsamer) Lektüre zerfällt. Etwas mehr Sorgfalt seitens des Verlages wäre hier angebracht gewesen.

Polarizing Mexico nennt der Ökonom Enrique Dussel Peters, der an der UNAM (National Autonomous University of Mexico) lehrt, seine Untersuchung über die Entwicklung Mexikos in den letzten 15 Jahren. Der Titel drückt zugleich die zentrale Hypothese aus, dass nämlich die seit 1988 durchgesetzte Liberalisierungsstrategie zu einer wachsenden wirtschaftlichen, sozialen und räumlichen Polarisierung führt. Diese Hypothese wird theoretisch und empirisch geprüft, wobei das gelungene Wechselspiel von wirtschafts- und entwicklungstheoretischer Debatte einerseits und einer detaillierten und datenreichen Analyse der sozioökonomischen Entwicklung Mexikos andererseits zu den großen Stärken des Buches zählt.

Im ersten Kapitel fasst Dussel Peters die entwicklungstheoretische Diskussion um Importsubstitution und exportorientierte Industrialisierung zusammen, wobei er vor allem die wirtschaftstheoretische Armut der letzteren zeigt. Ihre Annahme, eine Kombination aus Exportorientierung, Freihandel, restriktiver Geldpolitik sowie minimalistischem Staat würde reichen, um Wirtschafts-

wachstum zu schaffen, vernachlässigt nach Dussel Peters die zentralen – und konsensualen – Punkte der ökonomischen Entwicklungstheorie. Die Ignoranz gegenüber der Bedeutung endogener Wachstumsbedingungen und gegenüber der Wichtigkeit staatlicher Politik (etwa um diese endogenen Wachstumsbedingungen zu gewährleisten) führt dazu, dass exportorientierte Industrialisierung und Liberalisierung in eine Polarisierung münden. Jenen wenigen ökonomischen Einheiten, die sich erfolgreich am Weltmarkt behaupten, stehen die vielen gegenüber, die dabei scheitern.

In den folgenden Kapiteln wird diese Annahme aus unterschiedlichen Blickwinkeln untersucht. Zunächst widmet sich Dussel Peters dem Scheitern der Importsubstitution, wobei er hier zu theoretischem Widerspruch reizt. Sicherlich, die verfehlte Landwirtschaftspolitik, die großen Zugeständnisse an transnationale Konzerne und ausländische Investoren sowie der mangelnde Wille zu einer substantiellen Umverteilung trugen wesentlich zur Krise der Importsubstitution bei. Dennoch vernachlässigt die Feststellung, die Krise sei „primarily a result of domestic factors“ gewesen, exogene Faktoren. Hier wäre neben den bekannten – und von Dussel Peters genannten – Aspekten wie Verfall der Rohstoffpreise oder die Zinspolitik der USA (von extrem günstigen zu sehr teuren Krediten) vor allem strukturelle Faktoren zu nennen. Dass die Importsubstitution die *immer* prekär gewesene Auslandsabhängigkeit Mexikos nicht überwinden konnte, kann schwerlich alleine auf interne Gründe zurückgeführt werden.

In der Geschichte der Durchsetzung der Liberalisierungspolitik ist vor allem der Hinweis interessant, dass in den 1980ern eine neue Generation von Politikern die Ruder in Mexiko übernahm. In der Regierung Carlos Salinas' (1988–1994) waren beispielsweise neun von 19 Ministern Ökonomen, wobei fünf von ihnen in den USA an Universitäten wie Yale oder MIT ausgebildet wurden, an denen der „Charme“ der Exportorientierung nur so sprüht. Die von ihnen durchgesetzte Politik zielte erstens auf makroökonomische Stabilisierung (Kontrolle der Inflation und des Haushaltsdefizits, restriktive Geld- und Kreditpolitik), zweitens auf eine Verschiebung der Beziehungen zwischen Kapital, Staat und Arbeit zugunsten des Kapitals (Unterminierung von Arbeitsbedingungen, drastische Lohnsenkungen, Privatisierungen, Rückzug des Staates aus der Wirtschaftspolitik) und drittens auf die verstärkte Öffnung zum und die intensivierte Anbindung an den Weltmarkt (Freihandel, Werben um ausländische Investitionen, Forcierung der privaten Exportindustrien).

Kann eine solche Politik nachhaltig sein in dem Sinne, dass sie einen Großteil der Firmen, Sektoren und Regionen am (erwarteten) Wachstum teilhaben lässt? Dussel Peters' Antwortet lautet Nein. Zwar ist die Liberalisierungsstrategie gemessen an ihren eigenen Ansprüchen erfolgreich – Inflation und Haushaltsdefizit wurden reduziert, die jährlichen Exporte sowie die ausländischen Direktinvestitionen versechsfachten sich seit 1980. Allerdings: das Ziel,

Ziel, jährliche Wachstumsraten des BIP von 6% zu erreichen, wurde mit 3% deutlich verfehlt (was auch klar unter den während der Importsubstitution erreichten Wachstumsraten bleibt), das BIP pro Kopf wuchs im Jahresschnitt nur um 1%, die Zunahme an Arbeitsplätzen blieb sogar weit hinter den Versprechungen der Regierung und den Notwendigkeiten des Landes zurück, die realen Löhne fielen seit 1980 um mehr als 40% (die Mindestlöhne büßten real gar zwei Drittel ihres Wertes ein), die Auslandsschuld konnte in absoluten Zahlen nicht reduziert werden.

Im Zusammenhang mit den Ansprüchen der Liberalisierungsstrategie am gravierendsten ist aber, dass Handels- und Zahlungsbilanz negativ blieben bzw. sich weiter verschlechterten. In einer detaillierten Analyse des industriellen Sektors zeigt Dussel Peters, dass die wachsende Exportorientierung nicht nur durch zunehmende Importe begleitet wurde, sondern dass diese direkt aus dem neuen Modell folgen. Eckpfeiler der aktuellen Wirtschaftspolitik (wie die Handelsliberalisierung, ein wegen des „anlegerfreundlichen Klimas“ überbewerteter Peso sowie die aus dem gleichen Grund hohen Zinsen) erzeugen Investitions- und Produktionshemmnisse für den Großteil der mexikanischen Industriebetriebe. Die Folge ist eine Substitution ehemaliger mexikanischer Produktion durch Importe – Mexiko steuert nach Dussel Peters entgegen der offiziellen Rhetorik also keine exportorientierte, sondern eine importorientierte Industrialisierung. Damit befindet sich das Land aber in einem Teufelskreis: Um das Handelsbilanzdefizit zu finanzieren, müssen vermehrt ausländische Investitionen angezogen werden, wofür hohe Zinsen angeboten werden müssen, die wiederum inländische Kredite verteuern und damit Investitionen bremsen. Außerdem macht, wie die Krise 1994/5 zeigte, der hohe Bedarf an externer Finanzierung Mexiko gegenüber globalen Finanzkrisen und spekulativen Angriffen extrem verwundbar.

Deutlich sichtbar wird in Dussel Peters' ausführlicher Analyse der Industrie auch die polarisierende Wirkung der Liberalisierungsstrategie. Beispielsweise kamen 1998 die 3.130 Maquiladora-Betriebe (Lohnfertigungsindustrien, die größtenteils an der Grenze zwischen den USA und Mexiko angesiedelt sind) sowie die 305 größten, nicht zur Maquiladora-Industrie gehörenden Exportfirmen zusammen auf 88,4% aller mexikanischen Exporte, obwohl sie nur 6,1% der Beschäftigten stellen. Fast noch bedeutungsvoller ist der Umkehrschluss: Die restlichen rund 120.000 Industriebetriebe Mexikos, die das Gros der Arbeitskräfte beschäftigen, kommen auf lediglich 6,6% der Exporte (die Differenz auf 100% entspricht den Exporten des staatlichen Ölkonzerns PEMEX). Nach Dussel Peters sind es sechs industrielle Subsektoren (vorwiegend aus der Auto-, Elektronik- und Elektroindustrie), die zu den großen Gewinnern der Liberalisierungsstrategie zählen. Sie verdoppelten zwischen 1988 und 1996 ihren Anteil an allen industriellen Exporten auf 41%, und sie sind die einzigen Industriebranchen, die im Untersuchungszeitraum eine po-

sitive Handelsbilanz aufwiesen. Interessanterweise liegen aber Branchen mit wesentlich geringeren Zuwachsraten bei den Exporten und einer deutlich negativen Handelsbilanz bei den Wachstumsraten des BIP bzw. der Beschäftigung gleichauf oder besser als die genannten Liberalisierungsgewinner.

Die Konzentration der Exporte auf wenige Branchen und Betriebe zeigt die fragmentierende Wirkung der Liberalisierungsstrategie. Einerseits kann sich im Freihandel nur eine Minderheit der Unternehmen behaupten – die „Top 6“-Branchen kommen für lediglich 18% des industriellen BIPs und für nur 17% der Beschäftigten auf. Andererseits sind die boomenden Unternehmen immer weniger mit dem „Rest“ der mexikanischen Wirtschaft verbunden. Das enorme – und steigende – Gewicht des intraindustriellen Handels, der ca. 50% des gesamten Handels ausmacht, zeigt, dass die mexikanischen Exporte zunehmend innerhalb sogenannter „global commodity chains“ abgewickelt werden. Entgegen den Annahmen der neoklassischen Theorie spezialisiert sich Mexiko's Industrie dabei nicht auf arbeitsintensive Produkte, sondern auf kapitalintensive (wie Autos und Autoteile), die dann innerhalb der Netze transnationaler Konzerne exportiert werden. Damit werden aber keine Bedingungen für dauerhaftes und stabiles Wachstum geschaffen. Das Beschäftigungswachstum bleibt gering, die Löhne verfallen, und die Vernetzung mit dem „Rest“ der mexikanischen Industrie bleibt aus. „(This) lack of endogenous growth conditions and the increasing net penetration of imports is a result of macroeconomic conditions that have emerged since liberalization.“ Ähnlich wird im Kapitel 5 in einer Detailstudie über ausländische Direktinvestitionen argumentiert. Die Ergebnisse zeigen, dass Auto- und Elektronikindustrie, die zu den größten Empfängern von Direktinvestitionen gehören, mehr und mehr in globale Produktionsnetze integriert werden. Mexiko wird, wie auch die Regionalstudie über die Elektronikindustrie im Bundesstaat Jalisco im 7. Kapitel bestätigt, zum Standort von Produktionsschritten mit niedriger Wertschöpfung, wobei die zunehmende Integration in „intrafirm networks“ und die abnehmenden Verbindungen zu mexikanischen Betrieben es immer unpassender erscheinen lassen, von „nationaler“ Industrie zu sprechen.

Schließlich geht Dussel Peters noch auf die sozialen Auswirkungen der Liberalisierungsstrategie ein. Zum einen zeigt er, dass Veränderungen in den Arbeitsbedingungen eines ihrer charakteristischsten Merkmale ist. Steigende Arbeitslosigkeit und die Ausweitung der informellen Ökonomie, der Verfall der Löhne, die gezielte Schwächung der korporatistischen Gewerkschaften sowie die Bemühungen, unter der Devise „new labor culture“ die Arbeitsgesetzgebung zu verändern, erlaubten es, den sozialen Kompromiss zuungunsten der Arbeitenden zu verschieben. Zum anderen belegt Dussel Peters, dass die Ungleichheit in Mexiko deutlich zugenommen hat. Während der Anteil der ärmeren 50% der Bevölkerung an allen Einkommen von 20,8% auf 19,1% ge-

sunken sind (1984 – 1996), konnte das reichste Zehntel seinen Anteil von 32,8% auf 37,9% erhöhen.

Dussel Peters sichert seine Polarisierungsthese in allen Abschnitten sehr gut ab. Das Buch ist reich an meist aktuellen Daten und enthält zahlreiche Tabellen und Grafiken. Darüber hinaus ist es gut und verständlich geschrieben. All das macht Dussel Peters' Argumente überzeugend, was angesichts des ernüchternden Befunds zwar traurig, jedenfalls aber erhellend ist: „Globalization in the Mexican case means (...) that Mexico's economy has been increasingly functional for the strategies of U.S. firms to confront Asian competition. (...) Liberalization has resulted in an economic, social, and regional disintegration.“

Dem größten Land Lateinamerikas widmet der Wiener Ökonom Andreas Novy seine Untersuchung *Brasilien: Die Un-Ordnung der Peripherie*. Hier geht es nicht primär um die Transformation der letzten zwei Jahrzehnte (obwohl auch die eine prominente Rolle spielt), sondern um die Kontinuität der Unordnung von „der Sklavenhaltergesellschaft zur Diktatur des Geldes“. Novy zeigt, dass die chronischen Probleme Brasiliens und seiner Bevölkerung nicht einfach einem Chaos entspringen, das durch wohlmeinende und gezielte politische Intervention zu beheben wäre, sondern Ergebnis einer der Peripherie entsprechenden Ordnung sind – die sich für die meisten Menschen allerdings als Un-Ordnung gestaltet. Zum anderen will Novy den Handlungsspielraum für Veränderung, der trotz und in diesen Strukturen besteht, ausloten.

Zu diesem Zweck beginnt Novy seine Untersuchung mit einer theoretischen Auseinandersetzung mit Macht und Raum. Dabei geht es ihm vor allem darum zu zeigen, dass Macht nicht einfach in einem bestimmten Territorium (z.B. im Nationalstaat Brasilien) von oben herab auszuüben ist (und Veränderung also nicht automatisch auf die Übernahme der Regierung folgt). Vielmehr wird Macht mit Foucault als strukturelle Kraft definiert, die in und über Räume(n) herrscht, die Räume schafft, verändert, zerstört, und zwar relativ unabhängig von den „sie besitzenden“ Personen. Dadurch bekommt Räumlichkeit eine historische Dimension, was insbesondere den heute oftmals als unabänderliche Einheit gesehenen Nationalstaat relativiert: „Vor 200 Jahren gab es keine Nationen; heute gibt es keine Räume mehr, die zu keinem Nationalstaat gehören“. Mit der historischen verbindet Novy eine globale Perspektive. Es ist ein Verdienst des Buches, dass es die Widersprüchlichkeit zwischen der Nation als Territorium und internem Machtsystem einerseits und ihrer Einbindung in den globalen, von den Zentren aus dominierten Kapitalismus andererseits aufzeigt, wodurch die Grenzen der Gestaltbarkeit in Brasilien deutlich werden.

Wird im Theorieteil also die Notwendigkeit globaler und historischer Analyse überzeugend dargelegt, so wird dennoch nicht wirklich klar, warum dafür ein neuer Begriff – nämlich Raum-Macht – eingeführt wird. In zahlreichen Pas-

sagen der empirischen Untersuchung kann der Begriff weggelassen oder durch bekannte andere ersetzt werden, ohne dass dadurch eine Abschwächung oder gar Entstellung der Argumente zu befürchten wäre, weil Novy ohnehin datenreich und durchaus einleuchtend zeigt, wie sehr die historisch gewachsenen Strukturen (der äußeren Abhängigkeit und der inneren Deformation) die Gegenwart und das Handeln in ihr prägen. Auch ist das innovative Potential des verwendeten „Denkrahmens“ nicht so groß, weil manches, das Novy entwirft, nicht wirklich neu ist. Dass Staat und Kapital keine gegensätzlichen Kräfte sind, sondern einander ergänzende Momente, die allerdings auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen angesiedelt sind, ist beispielsweise ein Kernpunkt der Weltsystemanalysen von Wallerstein und anderen. Auch überrascht es, dass Braudel in Novy's theoretischer Konzeption von Raum und Zeit keinerlei Beachtung findet, obwohl dessen Arbeiten doch zahlreiche hilfreiche Instrumente zur Erfassung der räumlich wie zeitlich ungleichen und ungleichzeitigen Entwicklung des Kapitalismus liefern.

Die Transformation der letzten zwei Jahrzehnte wird in mehreren Abschnitten analysiert, die sich der wirtschaftlichen Tiefenstruktur und der „nationalen Bühne der Macht“ auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen widmen. Detailreich zeichnet Novy die Zerstörung der „nationalstaatszentrierten Entwicklungsweise“ und die erneute / verstärkte Durchsetzung der Vorherrschaft der USA nach, wobei insbesondere die Parallelität der Entwicklung in Brasilien und anderen lateinamerikanischen Ländern auffällt. Von der Krise der Importsubstitution über die politische Aufbruchstimmung in den späten 1980er Jahren (die bald schon einer Desillusionierung und der gesellschaftlichen Hegemonie des neoliberalen Projektes weichen sollte) bis zu den Prozessen räumlicher und sozialer Fragmentierung und Desintegration im letzten Jahrzehnt macht Novy begreifbar, dass das, was er treffend „Zerstörung à la Pinochet, aber ohne Pinochet“ nennt, tatsächlich das Ergebnis von Machtverhältnissen ist, deren räumliche und zeitliche Dimensionen weit über Brasilien im ausgehenden 20. Jahrhundert hinausgehen.

Die Stärke des Buches liegt sicherlich in seiner umfassenden Herangehensweise. Politik und Ökonomie, Geschichte und Geographie, Struktur und Handelnde, Theorie und Empirie werden zu einem klaren Porträt der brasilianischen Wirklichkeit verknüpft. Als besonders positiv ist in diesem Zusammenhang auch zu erwähnen, dass der umfangreiche tabellarische Anhang nicht nur um Aktualität bemüht ist, sondern auch historische Daten anführt, die Vergleiche im historischen Längsschnitt ermöglichen.

Der sozialen Entwicklung in Lateinamerika und der Sozialpolitik in den letzten zwei Jahrzehnten widmen sich Beiträge in zwei Sammelbänden. Der von Joseph S. Tulchin und Allison M. Garland (Woodrow Wilson International Center for Scholars) herausgegebene Band *Social Development in Latin America* fasst allgemeine Beiträge zur Reform der Sozialpolitik sowie Fallstu-

dien aus Chile, Mexiko, Venezuela und Argentinien zusammen. Auffallend ist vor allem die Heterogenität der Beiträge: Während die allgemeinen Artikel im wesentlichen auf der heutigen Linie der Weltbank liegen, sind die Fallstudien wesentlich kritischer orientiert.

Ausgehend vom Befund, dass die Armut in Lateinamerika in den letzten zwei Jahrzehnten in absoluten Zahlen gewachsen ist und dass die Einkommensungleichheit weiter zugenommen hat, wird das Hauptproblem nicht in den stagnierenden oder rückläufigen Sozialausgaben gesehen, sondern in der unzureichenden Wirkung der Sozialprogramme. Diese wiederum wird auf schwache und schlecht funktionierende Einrichtungen des öffentlichen Sektors zurückgeführt. Deshalb wird nun, anders als in den 1980er Jahren, als der radikale Abbau der Sozialpolitik und das Zurückdrängen des Staates auf der Tagesordnung stand, der Umbau des Staates und insbesondere der Sozialpolitik gefordert. Fähige, nicht minimalistische Staaten lautet die Losung, um das Ziel, Wirtschaftswachstum, zu erreichen: „By the early 1990s, references to the reform of the state began to mean more than downsizing and eliminating state intervention in response to fiscal deficits and inefficiencies; it began to be identified with the creation of institutions to buttress the market and to ensure an enabling environment for market-oriented development“ heißt es im programmatischen Einleitungsartikel von M. S. Grindle.

Die Reform der Sozialpolitik wird so gesehen zu einem Eckpunkt der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation in Lateinamerika, weil über sie die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Bürgern durchgesetzt werden soll. Sozialpolitik und ihre Institutionen müssen, so die AutorInnen des ersten Teils des vorliegenden Buches, so umgebaut werden, dass sie dem Potential von Human- und sozialem Kapital mehr Rechnung tragen können, dass sie dezentraler organisiert werden, und dass sie von marktkonformen Institutionen getragen werden (Stichwort: Reform der Alterssicherung): „Social sector reforms are imperative to consolidate and to reap the benefits from the painful economic adjustment measures“ (Joan M. Nelson).

Um diese Reformen ohne großen gesellschaftlichen Widerstand durchsetzen zu können, erscheint den AutorInnen Partizipation seitens der betroffenen Einrichtungen erforderlich. Gerade das aber wird zum Problem, denn Gesundheits- und Bildungsbereich zählen zu den gewerkschaftlich am besten organisierten Sektoren. Im vorliegenden Band werden die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes, die sich in zahlreichen Ländern Lateinamerikas lautstark gegen Sozialabbau und gegen Privatisierungen im Sozialbereich eingesetzt haben, denn auch als Gegner von Fortschritt und Modernisierung bezeichnet, denen es vor allem um die eigene Macht und die eigenen Pfründe geht. So eindeutig ideologisch diese Behauptung ist (denn empirische Belege bleibt Grindle schuldig), so berechtigt erscheint die Frage, warum die gewerk-

schaftlichen Kämpfe im Gesundheits- und Bildungsbereich relativ wenig Unterstützung in der Bevölkerung gefunden haben.

Die Ergebnisse der Fallstudien im zweiten Teil des Buches stehen teilweise in deutlichem Widerspruch zu den Ansprüchen, die eingangs erhoben werden. Beispielsweise zeigen Dagmar Raczynski und María Elena Ducci in zwei Beiträgen über Chile, dass erstens keine „benefits from the painful economic adjustment measures“ zu ernten sind und dass zweitens auch die sozialpolitischen Reformen der 1990er Jahre kritikwürdig sind. So liegt etwa der Anteil der Armen trotz eines spürbaren Rückgangs in den 1990er Jahren deutlich über dem Wert von 1969, und die Verteilung der Einkommen ist noch ungleicher geworden als sie es zu Ende der 1960er Jahre war. Raczynski beurteilt einen Teil der marktorientierten Reform der Sozialpolitik durchaus als positiv – etwa dass von „social welfare“ übergegangen wird zu „social investment“, womit auch eine erhebliche Ausweitung der Budgetmittel für Sozialpolitik verbunden war. Der im ersten Teil des Buches als vorbildhaft gepriesenen Reform der Rentenversicherung stellt sie allerdings kein gutes Zeugnis aus: Infrastrukturelle, personelle und materielle Ressourcen des staatlichen Systems, in dem immer noch 60% der Bevölkerung versichert sind, haben sich verschlechtert, die Zahl der Versicherten hat durch die Privatisierung nicht zugenommen, und der Wert der künftigen Pensionen bleibt ungesichert, weil von der Entwicklung der Finanzmärkte abhängig. María Elena Ducci zeigt in dem Beitrag über die Wohnungspolitik, dass zwar spürbare Verbesserungen hinsichtlich von Faktoren wie Wasserversorgung oder Kanalisation erzielt werden konnten, dass die staatliche Wohnungspolitik aber andererseits neue Ghettos geschaffen hat. In diesen „pockets of chronic poverty“ breiten sich Drogen, Alkohol und Gewalt aus, auch weil die Wohnungs- und Umsiedlungspolitik soziale Netze zerstört hat. Zu einem ähnlichen Befund gelangt Susan Eckstein für Mexiko. In ihrer Studie dreier unterschiedlicher Stadtviertel in Mexico City, deren Entwicklung sie seit den 1960er Jahren verfolgt, konstatiert sie eine Verschlechterung der Lebensbedingungen, der Einkommen, und der sozialen Kohäsion der Stadtteile.

Der zweite mit Sozialpolitik befasste Band heißt *Sozialpolitik in der Peripherie*, herausgegeben von den österreichischen SozialwissenschaftlerInnen Johannes Jäger, Gerhard Melinz und Susan Zimmermann. Das Buch behandelt Entwicklung und aktuelle Rolle der Sozialpolitik in einer Reihe peripherer Staaten und Regionen in und außerhalb Lateinamerikas (China, Indien, Osteuropa, Südafrika, Südkorea, Taiwan und Türkei). In allen drei auf Lateinamerika bezogenen Beiträgen (Johannes Jäger über Chile und Uruguay, Christian Suter und Monica Budowski über Mexiko und Costa Rica, Andreas Novy über Brasilien) werden die Entstehung korporatistischer Sozialpolitik und ihr Wandel in marktgerechte „Treffericherheit“ vor dem Hintergrund des jeweils dominanten sozioökonomischen Systems analysiert.

Die Rahmenbedingungen sind in allen Ländern vergleichbar: verringerte staatliche Mittel für Sozialpolitik und ein wegen des Beschäftigungsrückgangs und des Verfalls der Löhne gesunkener Eigenfinanzierungsgrad der Sozialversicherungsinstitutionen einerseits, ein wegen der prekären sozialen Lage gesteigerter Bedarf an Sozialleistungen andererseits. Suter und Budowski zeigen in der vergleichenden Untersuchung von Mexiko und Costa Rica, dass in dieser Situation unterschiedliche Politiken möglich sind und erheblichen Einfluss auf die soziale Sicherheit der Bevölkerung haben. Mexiko folgte dem chilenischen Modell des Sozialabbaus und der Teilprivatisierung, ergänzt durch ein populistisches, auf Präsident Salinas zugeschnittenes Sozialprogramm (das von seinem Nachfolger Zedillo beendet und durch ein neues ersetzt wurde). In Costa Rica hingegen wurde ein neues Modell der Sozialpolitik gesucht. Um Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerung zu erzielen, wurden einerseits traditionelle Maßnahmen wie Leistungseinschränkungen oder administrative Reorganisationen angewandt, aber auch innovative Aspekte eingeführt. In der Gesundheitspolitik wurde etwa der Prävention Vorrang gegenüber der kurativen Medizin eingeräumt. Damit ging ein Übergang von der „assistenzialistischen“ Politik zu Ansätzen von „empowerment“ einher – im neuen Modell spielen Dezentralisierung und Aufwertung der Kompetenzen der Gemeinden und der Zivilgesellschaft eine wesentliche Rolle.

Jäger zeigt in seinem Beitrag, dass die Reform der Sozialpolitik weit über Fragen der Finanzierbarkeit hinausgehende gesellschaftspolitische Bedeutung hat. In Chile etwa wurde die Umstellung des Rentenversicherungssystems von einem Umlageverfahren zu einem privaten Kapitaldeckungsverfahren unter anderem damit begründet, dass die Interessen der Arbeitenden an jene der Kapitalisten geknüpft werden sollen, indem aus ihnen „kleine Kapitalisten“ gemacht werden. In der Evaluierung der Sozialpolitik muss damit auch und ganz zentral berücksichtigt werden, dass die Reform nicht nur an direkten Erfolgen (Jäger stellt etwa für das Gesundheits- und Bildungswesen eine leichte Verbesserung in den 1990er Jahren fest) und Misserfolgen (durch die Reform der Rentenversicherung konnte weder der Anteil der Versicherten ausgeweitet werden noch dürfte das Kapitaldeckungsverfahren ausreichend hohe Renten erbringen) zu messen ist. Gesellschaftspolitisch bedeutsam sind auch die generellen verteilungspolitischen Wirkungen, die mit der Sozialpolitik erzielt werden können, und deren politische Legitimierbarkeit, die im Falle Chile einer sozialliberalen Hegemonie gewichen ist.

In diesem sozialliberalen Modell, dem „Wettbewerb am Markt des Sozialen“, sieht Novy aber auch Widersprüche, die für progressives Handeln genützt werden können. Denn während ein Kreis vorwiegend männlicher Entscheidungsträger die Steuerung der Sozialpolitik in immer größerer Autonomie von demokratischen Institutionen vornimmt, erfolgt im Dezentralen eine Einbindung der Bevölkerung, die vor allem für Frauen ein Partizipationspo-

tential eröffnet. Transparenz einzufordern und die vorgebliche Neutralität von Entscheidungen zu problematisieren, wäre ein Weg, der bis zur partizipativen Erstellung eines kommunalen Budgets (wie es in Porto Alegre seit zwölf und in Rio Grande do Sul seit zwei Jahren praktiziert wird) führen kann.

Um eine in zweierlei Hinsicht spezielle Transformation geht es in einem vom deutschen Soziologen Hans-Jürgen Burchardt (Universität Hannover) herausgegebenen Sammelband, der leider nur in spanischer Sprache vorliegt (was aber für LateinamerikanistInnen kein Problem sein sollte). *La última reforma agraria del siglo* (Die letzte Agrarreform des Jahrhunderts) fasst Beiträge von 17 AutorInnen aus Kuba, der BRD und aus den USA zur Landreform von 1993 in Kuba zusammen, in deren Verlauf mehr als die Hälfte des von staatlichen Latifundien kontrollierten Bodens an Kooperativen übergeben wurde.

In einem (vielleicht etwas zu lang geratenen) historischen Teil wird gezeigt, dass die kubanische Landwirtschaft trotz Revolution und mehrmaliger Schwenks in der Politik das koloniale Erbe nie abschütteln konnte; der Latifundismus bestimmte folglich die sozialistische Landwirtschaft(spolitik). Erst die sogenannte „Dritte Agrarreform“ von 1993 (nach 1959 und 1962/3), die im zweiten Teil des Buches behandelt wird, führte zu einer tiefgreifenden Veränderung. Der Dezentralisierungsprozess, durch den die neu geschaffenen Kooperativen (Unidades Básicas de Producción Cooperativa: UBPC) in die Kontrolle von 42% der bebauten Fläche kamen, wird von mehreren AutorInnen aus unterschiedlichen Blickwinkeln beschrieben und analysiert. Positiv zu vermerken sind dabei einerseits der analytisch-kritische Gehalt der Aufsätze – auch mit Kritik wird nicht zurückgehalten, auch nicht seitens der kubanischen WissenschaftlerInnen – und andererseits das Datenmaterial, das über die Entwicklung der letzten Jahre einen guten Überblick gibt (wenn es auch keine „tieferen“ historischen Vergleiche erlaubt, weil ältere Daten fehlen).

Die Kritikbereitschaft der AutorInnen zeigt sich etwa daran, dass konstatiert wird, dass die Agrarreform aus ökonomischer Sicht (bis 1997) keine Erfolge zeitigte. Der Großteil der UBPCs ist wirtschaftlich unrentabel, und zur Versorgung der Bevölkerung tragen sie bisher wenig bei: Nur 5% des Angebots auf den sogenannten „Bauernmärkten“ stammt von den neuen Kooperativen. Der Grund für diese schlechte „performance“ liegt nach Einschätzung der AutorInnen in dem, was Herausgeber Burchardt zugespitzt als „cooperativismo sin cooperativas“ (Kooperativismus ohne Kooperativen) bezeichnet. Die UBPCs stellen lediglich ein Hybridsystem zwischen staatlichen und selbstverwalteten Betrieben dar, was zu anhaltenden Kompetenzkonflikten mit staatlichen Institutionen führt. Der Staat verweigert den Kooperativen in wichtigen Aspekten die Autonomie (z.B. bei der Erstellung von Produktionsplänen), was verhindert, dass die ökonomischen Effizienzpotentiale der Reform zum Tragen kommen. Beispielsweise begreifen sich die KooperativistInnen in Folge der Bevormundung durch den Staat immer noch mehr als

LohnarbeiterInnen denn als KooperativistInnen, was die potentiellen positiven Auswirkungen auf die Arbeitsmoral, die sich aus der Verbindung von Produktionsergebnissen und Einkommen ergeben sollten, hintertreibt. Im dritten Teil werden die Perspektiven des kubanischen Agrarsektors diskutiert. Obwohl ein die Analysen und politischen Schlussfolgerungen resümierendes Kapitel leider fehlt, wird der gemeinsame Nenner der AutorInnen deutlich: Einerseits wird hervorgehoben, dass einer Konsolidierung der Agrarproduktion sowohl als Importsubstitutionsstrategie als auch als Impuls für den Binnenmarkt (und damit für die Versorgungslage) eine strategische Bedeutung zukommt. Andererseits wäre dafür allerdings, so die AutorInnen, die Zubilligung realer betrieblicher Autonomie für die Kooperativen erforderlich, also eine Entstaatlichung der ökonomischen und eine Dezentralisierung der politischen Sphäre. Mit der Einschätzung, dass zur Konsolidierung der „dritten Agrarreform“ den Kooperativen genau jene Interessenorganisationen zugewilligt werden müssten, die ihnen der Staat bisher verweigerte, berühren die AutorInnen einen zentralen Punkt der Debatten in und um Kuba: Ob die Landreform zum Erfolg wird oder nicht, ist vor allem eine politische Frage. Mit dieser Diskussion gewinnt das Buch eine allgemeine entwicklungstheoretische Bedeutung. Burchardt's These, dass das neue System im besten Fall in eine weit gefächerte, staatlich geförderte Genossenschaftskultur mündet, die zur ökonomischen wie politischen Demokratisierung beitragen könnte, hat Relevanz weit über eine Kuba-spezifische Diskussion hinaus. Könnte der Kooperativismus in Kuba zur Entstehung eines ökonomisch und politisch stabilen Sektors führen, durch den sozialisiertes Eigentum zu einem gesellschaftlichen Faktor werden könnte, mit dem jede zukünftige Regierung rechnen muss, so wäre das Genossenschaftswesen in jenen Ländern Lateinamerikas, in denen die Polarisierung zwischen privaten Lati- und Minifundien fortbesteht bzw. voranschreitet, ein möglicher Weg, Ungerechtigkeiten zu verringern und die Lebensmittelversorgung zu verbessern.

Literatur

- Boris, Dieter (2001): *Zur Politischen Ökonomie Lateinamerikas. Der Kontinent in der Weltwirtschaft des 20. Jahrhunderts*. VSA. Hamburg. 164 Seiten.
- Burchardt, Hans-Jürgen (Hrsg.) (2000): *La última reforma agraria del siglo. La agricultura cubana entre el cambio y el estancamiento*. Nueva Sociedad. Caracas. 270 Seiten.
- Dussel Peters, Enrique (2000): *Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy*. Lynne Rienner Publishers. Boulder/London. 250 Seiten.
- Jäger, Johannes/Gerhard Melinz/Susan Zimmermann (Hrsg.) (2001): *Sozialpolitik in der Peripherie. Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa*. Brandes & Apsel/Südwind. Frankfurt. 256 Seiten.
- Novy, Andreas (2001): *Brasilien: Die Unordnung der Peripherie. Von der Sklavenhaltergesellschaft zur Diktatur des Geldes*. Promedia. Wien. 364 Seiten.
- Tulchin, Joseph S./Allison M. Garland (eds.) (2000): *Social Development in Latin America. The Politics of Reform*. Lynne Rienner. Boulder. 272 Seiten.