

Ökonomische Mechanismen von Inklusion und Exklusion in Lateinamerika

Barbara Fritz

1. Einleitung: Wirtschaftspolitik im Dilemma zwischen ökonomischem und politischem Souverän

Aus einer keynesianisch fundierten Sicht ist der Markt keine Institution, die bei vollständiger Funktion eine Interessenharmonie aller Akteure herstellt. Neoklassisch geprägte Konzepte gehen von einer gegebenen Ressourcenausstattung und dem Leitmotiv der Nutzenmaximierung bei sämtlichen Tauschtransaktionen für alle Marktakteure aus. Wenn aber das Wirtschaften in erster Linie als ökonomisches Handeln unter Unsicherheit und als Umgang mit Knappheiten und Hierarchien verstanden wird, rücken Gläubiger-Schuldner-Beziehungen in den Mittelpunkt. Daraus leitet sich eine Dominanz der Geld- über die Gütersphäre ab.¹

In einer mehr oder weniger funktionierenden Marktwirtschaft (die also weder durch Kriegswirtschaft noch durch die erhebliche Verknappung eines sonstigen Guts wie Energie geprägt ist), muss das Geld das knappste Gut sein. Weil eine Vollbeschäftigung diese Knappheitshierarchie tendenziell stören könnte, ist nicht das Gleichgewicht unter Vollbeschäftigung der Regelfall einer störungsfreien Marktwirtschaft, sondern eine Situation der Unterbeschäftigung, wobei das Ausmaß der Arbeitslosigkeit natürlich erheblich variieren kann. Die hier verwandten Begriffe der ökonomischen Inklusion und Exklusion beziehen sich zum einen auf den Zugang zu entlohnter Arbeit, und zum anderen auf sozialstaatliche Leistungen, die häufig, aber nicht immer an formale Beschäftigungsverhältnisse gebunden sind.

Daher wird der Vermögensbesitzer zum ökonomischen Souverän, der über ein Vermögensportfolio verfügt, dessen Zusammensetzung sich durch seine Liquiditätspräferenz einerseits und seine Risikobereitschaft andererseits bestimmt. Der Vermögenseigentümer entscheidet darüber, ob er Geld oder Realvermögen hält, und ob er das Geld als Sicht- oder gar Barguthaben hält oder aber es in Form von längerfristigen Einlagen für einkommensschaffende Investitionen zur Verfügung stellt. Hier spielt zusätzlich das Kalkül des Vermögensbesitzers, also beispielsweise einer Geschäftsbank, eine Rolle. Denn diese wird je nach Einschätzung des Zustands des Vertrauens die Entscheidung über die Gewährung eines investitionsfinanzierenden Kredits fällen, den ein kapitalarmer Unternehmer mit gewinnversprechenden Investitionsprojekten nachfragt. Die Zentralbank ist hier mit asymmetrischer Macht ausgestattet, kann sie doch die Kreditbildung durch die

¹ Siehe hierzu Riese (2004); Schelkle (1992); Lüken gen. Klassen (1993); Herr/Priewe (2001).

Erhöhung des Basiszinssatzes unterbinden, mit einer Zinssenkung dagegen weder Vermögenseigentümer noch –besitzer zum Eingehen langfristiger Kreditverträge nötigen.

In einer Welt mit mehr als einer Währung hat der Vermögenseigentümer nicht nur die Wahl zwischen Geld- und Sachaktiva, sondern darüber hinaus die Wahl der Vermögensbildung in einheimischer oder internationaler Währung. Je weicher die einheimische Währung scheint, das heißt je größer die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Vermögensverluste - nach innen durch Inflation und nach außen durch eine nominale Abwertung des Wechselkurses - eingeschätzt wird, desto geringer ist die Neigung des Vermögenseigentümers, in der einheimischen Währung zu disponieren. Vermögenseigentümern fällt daher grundsätzlich eine entscheidende Definitionsmacht über das Ausmaß von Investitionen und Beschäftigung innerhalb einer Ökonomie zu. Durch die Androhung des Wechsels in eine andere Währung verfügen die Vermögenseigentümer über ein Vetorecht, zumindest solange die weltwirtschaftlichen Bedingungen eine gewisse internationale Kapitalmobilität gewähren. Daher muss die Wirtschaftspolitik den Forderungen der Vermögenseigentümer, insbesondere was die Stabilität der Währung angeht, entgegenkommen.

Dies bedeutet gerade im Fall von Weichwährungen, dass die Binnenproduktion entweder aufgrund von hohen Kapitalabflüssen stranguliert wird, weil für den ökonomischen Souverän kein Anreiz besteht, in einer verhältnismäßig schwachen und durch Inflation und Abwertung an Wert verlierenden Währung zu disponieren. Oder aber der Staat sucht trotz einer historisch als schwach eingeschätzten Währung dem Interesse des ökonomischen Souveräns nachzukommen und etabliert einen hohen Realzinssatz, der die relative Schwäche und die potentiellen zukünftigen Verluste durch hohe gegenwärtige Erträge kompensiert. Doch auch auf diese Weise werden Produktion und Beschäftigung in dieser Ökonomie auf sehr geringem Niveau gehalten, da nur wenige Investitionen einen Gewinn über diesem hohen Realzinssatz versprechen.

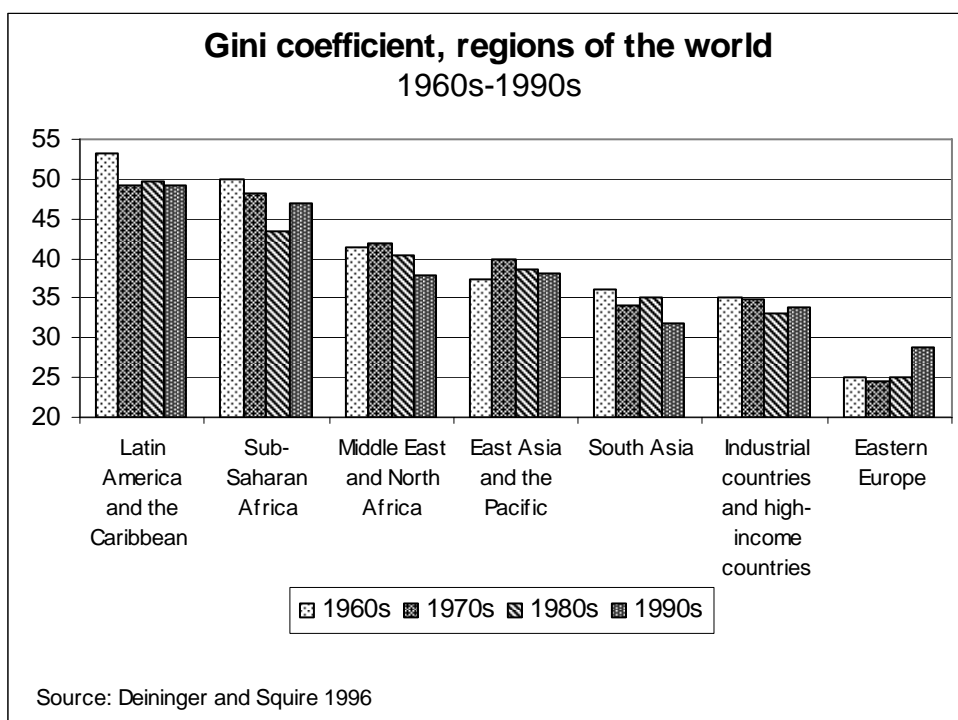
Auf der anderen Seite stehen Gesellschaften gleichzeitig unter dem Legitimationsdruck der mehrheitlichen Bevölkerung – zumindest solange der politische Mehrheitswille nicht weitgehend unterdrückt wird. Der politische Souverän fordert tendenziell eine Wirtschaftspolitik ein, die eine möglichst weit reichende ökonomische und soziale Inklusion erreicht und die unter Umständen mit der Forderung nach einer progressiven Umverteilung verbunden ist. Die Macht des politischen Souveräns ist in Wahldemokratien modernen Zuschnitts formal so definiert, dass sie jedem wahlberechtigten Bürger bzw. jeder wahlberechtigten Bürgerin ein gleichwertiges Stimmrecht zugesteht. Doch selbst autoritäre Regime brauchen zumindest ein gewisses Maß an ökonomischer Legitimität, um einen forcierten Regimewechsel zu verhindern.

Alle modernen Gesellschaften sind durch dieses fundamentale Dilemma zwischen ökonomischem und dem politischem Souverän geprägt, und die Vermittlung im Konflikt zwischen den unterschiedlichen Interessen hat im Lauf der Zeit und in verschiedenen Ländern und Regionen der Welt die unterschiedlichsten Formen angenommen.

In einer Region wie Lateinamerika, die im Vergleich zu industrialisierten Ländern gemessen am pro-Kopf-Einkommen ein relativ geringes ökonomisches Entwicklungsniveau aufweist, zeigt sich dieses Dilemma in Form eines hohen Grads der ökonomischen Exklusion besonders ausgeprägt. Dies schlägt sich in einer Einkommensverteilung nieder, die – bei allen intra-regionalen Differenzen – in keiner anderen Region der Welt so ausgeprägt ist, wie die folgenden Abbildungen zeigen.²

In Grafik 1 zeigt sich, dass der Gini-Koeffizient³, für den in etwa verlässliche internationale Messungen erst seit den 1960er Jahren verfügbar sind, in Lateinamerika grundsätzlich deutlich höher liegt als in allen anderen Regionen der Welt. Auffällig ist dass sich dieser Unterschied aber in den 1970er Jahren verringert hat, um ab den 1980er Jahren erneut anzusteigen. Auf diese zeitlichen Verschiebungen wird der vorliegende Beitrag im weiteren noch zurückkommen.

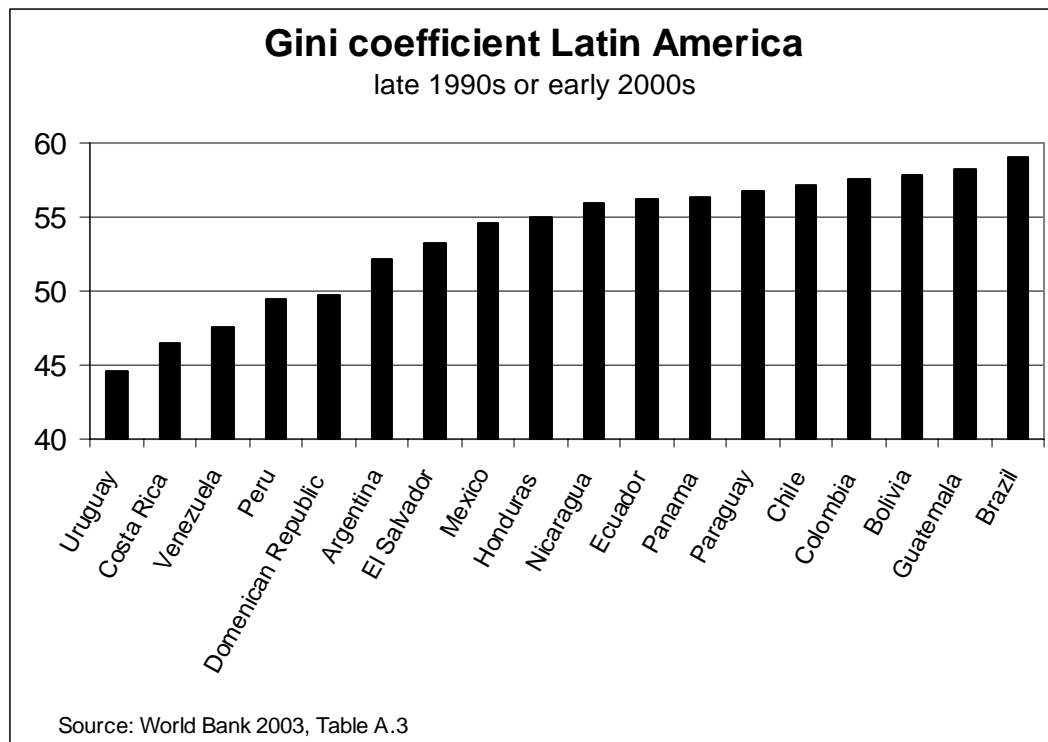
Grafik 1: Einkommensverteilung in Lateinamerika und anderen Regionen der Welt



² Ein Überblick zur aktuellen Einkommensverteilung in Lateinamerika findet sich in Cepal (2004); eine Vielzahl von Daten und Analysen zu allgemeinen und spezifischen Aspekten der lateinamerikanischen Einkommensverteilung liefert die Studie der Weltbank (World Bank 2003), die darüber hinaus auch die historische Perspektive berücksichtigt.

³ Der Gini-Koeffizient, der den Grad der Inegalität in der Einkommensverteilung misst, bewegt sich zwischen null und eins und wird um so höher, je ungleicher das Einkommen verteilt ist.

Grafik 2: Einkommensverteilung in Lateinamerika, gemessen am Gini-Koeffizient
(Ende 1990er oder frühe 2000er)



Zum anderen zeigt sich, dass das Bild innerhalb Lateinamerikas keineswegs homogen ist, sondern das Niveau der Ungleichverteilung des Einkommens beispielsweise in Uruguay erheblich niedriger liegt als in Brasilien, dem Land mit der ungleichsten Einkommensverteilung in der Region. Vor allem auf letzteres Land wird im folgenden sporadisch eingegangen.

Im weiteren diskutiere ich ökonomische Mechanismen der Inklusion und Exklusion in Lateinamerika zum einen anhand Struktur bildender Merkmale (Abschnitt 2) und zum anderen anhand der entscheidenden Phasen mit unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Prägung, die zu jeweils unterschiedlichen In- und Exklusionsmechanismen geführt haben (Abschnitt 3 und 4). Als Struktur bildend erachte ich die Notwendigkeit der Verschuldung in internationaler Währung, die den Binnenmarkt destabilisiert und damit die ökonomische Entwicklung längerfristig behindert, sowie die Ausbildung struktureller Heterogenitäten als Folge der limitierten Binnenmarktdynamik, die in unzureichendem Maß Beschäftigung schafft. Die übergreifenden Phasen sind die der Importsubstitution von 1930 bis etwa 1980 und eine zweite Phase des ökonomischen Liberalismus seit den 1980er Jahren.

2. Strukturbildende Momente der Inkusion und Exlusion in Lateinamerika: Fremdwährungsverschuldung und strukturelle Heterogenität

Mit ihrer viel diskutierten These der „Ursünde“ (*original sin*) haben Eichengreen et al.⁴ darauf verwiesen, dass Länder, die im Zuge der Nationenbildung nicht in der Lage waren, sich in einheimischer Währung zu verschulden, sondern Kredite am internationalen Kapitalmarkt nur in „harter“ Währung erhielten, bis heute durch einen hohen Grad von „*original sin*“ - also durch ein hohes Ausmaß an Verschuldung in internationaler statt in einheimischer Währung gekennzeichnet sind. Die Forderungen des internationalen Finanzmarkts konzentrieren sich auf einige wenige Währungen großer Industrieländer und internationaler Finanzzentren, während sich die Ablehnung der Mehrzahl von Währungen aus Ländern jenseits dieser Kategorien als erstaunlich konstant über den Verlauf von zwei Jahrhunderten erweist.

Wichtig an dieser These erscheint erst einmal, dass die Autoren mit Hilfe von breit angelegten Panel-Studien nachweisen, dass es weder schwache Institutionen noch eine unglaubliche Geldpolitik noch ein schwacher Steuerstaat sind, die das Ausmaß an *original sin* bestimmen. Als einzigen empirisch robusten Indikator für die Fähigkeit eines Landes, sich in eigener Währung am internationalen Finanzmarkt zu verschulden, sehen sie die ökonomische Größe eines Landes. Dies bedeutet, dass Portfolio-Entscheidungen der internationalen Investoren, die eine Diversifizierung über etwa fünf Währungen als optimal einschätzen, über die Währungsoptionen von Finanzierung suchenden Ländern entscheidet, während deren einheimische wirtschaftspolitische Orientierung offensichtlich eine untergeordnete Rolle spielt. Dieses überraschende Ergebnis stellt einen erheblichen Teil der ökonomischen Entwicklungsländerforschung in Frage, die mangelnde ökonomische Dynamik in erster Linie als Folge heimischer Politikfehler sieht.

Darüber hinaus kommen Eichengreen et al. zu dem Ergebnis, dass ein hoher Grad an *original sin*, also eine tendenziell hohe Fremdwährungsverschuldung, zu einer signifikanten Erhöhung der Instabilität des Wachstumsprozesses und der Volatilität der internationalen Kapitalströme führt. Sie führen dafür drei Gründe an, die auch im Kontext der Serie von Währungskrisen in sogenannten emerging markets während der vergangenen zehn Jahre verstärkt Beachtung gefunden haben:

“First (...) *original sin* limits a country’s ability of conducting a countercyclical monetary policy. Second, dollar liabilities limit the ability of central banks to perform their role of lenders of last resort. Third, the interaction between *original sin* and real exchange rate volatility increases the uncertainty over the cost of foreign debt service and leads to excessive volatility of domestic interest rates

⁴ Eine Zusammenschau der Diskussion um *original sin* findet sich in Eichengreen/Hausmann (2005); einen knappen Überblick liefert Panizza (2004).

which also increase the uncertainty associated with the cost of domestic currency debt service. This increase in uncertainty leads to an increase of growth and capital flow volatility” (Panizza 2004, S. 5).

Tatsächlich ist die Volatilität des Wirtschaftswachstums in Lateinamerika deutlich höher als im Rest der Welt (Hausmann/Gavin 1996; vgl. auch Rodrik 2001). Nach Berechnungen von Ferranti et al. (2000) ist die Schwankung des BIP in Lateinamerika doppelt so hoch wie in den Industrieländern.

Stark schwankende Wachstumsraten schlagen sich nicht zuletzt in einem stark schwankenden Arbeitsangebot und einem volatilen Lohnniveau nieder (Cortázar 1996: 215ff.). Von den Konsequenzen dieser hohen ökonomischen Volatilität sind ärmere Bevölkerungsschichten grundsätzlich überproportional betroffen, da sie über niedrige oder gar keine Ersparnisse (monetärer und nicht-monetärer Art) verfügen, um vorübergehende Einkommenseinbrüche und –ausfälle ausgleichen zu können.

Gleichzeitig bietet der Sozialstaat in lateinamerikanischen Ländern typischerweise eine hochgradig lückenhafte, häufig auch keinerlei Absicherung an. Diese starken Verluste in Krisenzeiten sorgen dafür, dass die Gewinne der Ärmern in Boomphasen nicht dauerhaft sind, sondern immer wieder zunichte gemacht werden. Diese höhere Empfindsamkeit gegenüber ökonomischen Schwankungen in den ärmeren Einkommensschichten zementiert eine polarisierte Einkommensverteilung, wenn sie sie nicht gar weiter zuspitzt. Dies ist eine – wenngleich sicherlich auch nicht die einzige – Erklärung für die erstaunlich hohe Persistenz der polarisierten Einkommensverteilung in Lateinamerika (World Bank 2003).

Zum anderen ergibt sich aus der limitierten Marktdynamik und der damit verbundenen weit gehenden Ausgrenzung breiter Schichten von der Geldwirtschaft ein Nebeneinander unterschiedlicher Wirtschaftsformen von Geld-, Staats- und Familienwirtschaft, was mit dem Begriff der „strukturellen Heterogenität“ gefasst werden kann. Der Rekurs auf den von lateinamerikanischen Sozialwissenschaftlern im Kontext der sogenannten Dependencia-Debatte geprägten Begriff der strukturellen Heterogenität ist deshalb von Bedeutung, weil er das Verständnis für die Funktionsweise von institutionellen Strukturen, politischen Prozessen und Mechanismen der ökonomischen Inklusion und Exklusion öffnet.⁵

Gerade die Familienwirtschaft kann je nach Zeit und Raum die unterschiedlichsten Schattierungen von Subsistenzwirtschaft beziehungsweise informellem Sektor einnehmen, wobei charakteristischerweise auch die Grenzen zur Geld- und zur Staatswirtschaft fließend

⁵ Die sicherlich bekanntesten Autoren der über zwei Jahrzehnte intensiven Debatte über international vermittelte Abhängigkeitsstrukturen für sogenannte periphere Länder sind Cardoso/Faletto (1969). Innerhalb dieser Debatte haben sich mit dem Begriff der strukturellen Heterogenität als wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ausprägungsform in der Peripherie unter anderem Córdova (1973) und Oliveira (1972) beschäftigt. Zur Verknüpfung mit geldtheoretischen Ansätzen keynesianischer Prägung siehe auch Nitsch (1993) und Lücken gen. Klassen (1993).

sind. Diese ökonomische Heterogenität ging in Lateinamerika historisch mit einem unvollständigen gesellschaftlichen Modernisierungsprozess, bei dem die Etablierung moderner geldwirtschaftlicher Verhältnisse partiell blieb und sich auf verschiedenste Weisen mit der Aufrechterhaltung traditioneller Repräsentations- und Klientelformen kombinierte. Ohne Zweifel gibt es keine schlichte kausale Logik einer unvollständigen ökonomischen zu einer unvollständigen gesellschaftlichen Modernisierung. Allerdings gibt es diese definitiv auch nicht im umgekehrten Sinn einer ökonomischen Unterentwicklung, die sich durch eine gesellschaftliche „Rückständigkeit“ erklären ließe, wie dies häufig entwicklungstheoretisch vertreten wird. Letztendlich handelt es sich hier um einen komplexen Prozess von Interdependenzen, dessen Nachzeichnung auch eine intensive Auseinandersetzung mit spezifischen historischen Prozessen erfordert.

Die strukturelle Heterogenität ist einerseits als Puffer zu verstehen, der die unzureichende Einbindung in die Geldwirtschaft kompensiert und damit wichtige Inklusionsfunktionen hat. Andererseits jedoch erzwingt die politische Inklusion der Gesamtbevölkerung, wenn diese stattfindet, das öffentliche Versprechen einer ökonomischen Inklusion, an dem sich die Wirtschaftspolitik zu messen hat – ein Versprechen, das sie in aller Regel nicht in der Lage ist zu halten.

Jenseits dieser Struktur bildenden Prozesse lassen sich seit dem 20. Jahrhundert zwei dominante Phasen der Wirtschaftspolitik ausmachen, die der Politik der Imports substitution (von etwa 1930-80) und die des wirtschaftlichen Liberalismus (seit etwa 1980), die die Formen der ökonomischen Inklusion und Exklusion maßgeblich prägten. Diese beiden Phasen werden im folgenden analysiert.

3. Die Imports substituierende Industrialisierung (ISI) von 1930-80

a) Internationaler Kontext, wirtschaftspolitisches Arsenal, gesellschaftliches Projekt

Die Epoche der Imports substituierenden Industrialisierung umfasst einen langen und keineswegs homogenen Zeitraum. Was die Epoche verbindet, ist jedoch die relative Abwendung vom Weltmarkt und die Ausweitung des Binnenmarkts der lateinamerikanischen Länder. Initiiert durch die *Great Depression* und verstärkt durch den Zweiten Weltkrieg lieferte der Zusammenbruch der Weltwirtschaft die zentralen Rahmenbedingungen für eine zwei Jahrzehnte andauernde Phase der Binnenmarktorientierung, gepaart mit Protektionismus, festen Wechselkursen und rigiden internationalen Kapitalverkehrskontrollen.

Die Phase war nicht nur in Lateinamerika, sondern weltweit durch einen größeren Spielraum des politischen Souveräns gekennzeichnet, da die weit gehende Restriktion von privaten

internationalen Kapitalströmen eine erhebliche Begrenzung der Durchsetzungsmacht des ökonomischen Souveräns darstellte. Die praktisch flächendeckenden internationalen Kapitalverkehrskontrollen⁶ vermochten zwar den Wechsel zwischen verschiedenen Währungen nicht vollständig zu unterbinden, erschwerten ihn aber doch erheblich.

Die Startbedingungen für die Mehrheit der lateinamerikanischen Länder waren in der Nachkriegszeit so gut wie nie zuvor. Während die Länder seit Erlangung der politischen Unabhängigkeit, die meist zu Beginn des 19. Jahrhunderts stattfand, gezwungen gewesen waren, sich in Fremdwährung zu verschulden und wiederholt Währungs- und Schuldenkrisen erlitten hatten, war am Ende des Zweiten Weltkriegs die Mehrheit der lateinamerikanischen Staaten weitgehend frei von Fremdwährungsschulden. Denn der Anfang der ISI in Lateinamerika fiel zeitlich mit dem Übergang von einer internationalen Leitwährung zur anderen - nämlich vom britischen Pfund Sterling zum US-amerikanischen Dollar - zusammen. Zwar gab es auch einige wenige lateinamerikanische Verlierer dieses Wechsels: Argentinien war durch die rasche Akkumulation von Reichtum im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts zum Gläubiger gegenüber England geworden war und in der Great Depression eine Entwertung seiner Forderungen gegen das ehemalige Leitwährungsland hinnehmen musste. Auf der anderen Seite stand die Mehrheit der Schuldnerländer wie beispielsweise Brasilien, dessen Verbindlichkeiten gegen England im gleichen Zeitraum eine Entwertung erfuhren und das gleichzeitig mittels Exporten in die USA Devisen in der neuen Leitwährung akkumulieren konnte. Brasilien fungierte nämlich, ebenso wie andere Länder der Region, als wichtiger Rohstofflieferant für die Alliierten, insbesondere die USA, und kam - ökonomisch gesehen - aus dem Zweiten Weltkrieg nicht nur entschuldet, sondern gar mit einem Devisenüberschuss hervor.

Die anfängliche Substitution von Importen durch heimische Produktion während der Weltkriege und der Great Depression war vor allem eine Marktreaktion auf zusammengebrochene internationale Marktbeziehungen. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg wurde sie auch als intendierte Wirtschaftsstrategie im Kontext des internationalen Siegeszuges des Kenyesianismus formuliert. Vor allem die CEPAL, die UNO-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*) entwickelte unter Federführung ihres Direktors, dem argentinischen Ökonomen Raúl Prebisch, sowohl theoretisches Denkgerüst wie wirtschaftspolitisches Instrumentarium für eine sogenannte nachholende Entwicklung, wie sie von Entwicklungsländern weit über Lateinamerika hinaus in dieser Epoche verfolgt wurde.⁷

⁶ Zur internationalen Weltwährungsordnung s. auch Bordo/Eichengreen (1993).

⁷ Grundlegend vgl. Prebisch (1949); die umfassendste Ausarbeitung des theoretischen Konzepts findet sich in Cepal (1969); einen Überblick über die wirtschaftspolitischen Konzeptionen der Cepal im Verlauf der Jahrzehnte bietet unter anderem Bielschowsky (1998).

Die mit dem *cepalismo* verfolgte ISI-Strategie wies dem Staat eine aktive und zentrale Funktion bei dem Projekt der nationalen Industrialisierung zu, in das nach Möglichkeit alle Akteure eingebunden werden sollten. Zur Erreichung dieses Ziels setzte der „Entwicklungsstaat“⁸ ein ganzes Arsenal wirtschaftspolitischer Instrumente ein: hohe Außenzölle und Importverbote bzw. Quoten; Kapitalverkehrskontrollen und ein System der gespaltenen Wechselkurse, das per Überbewertung die traditionellen Agrarexporte „besteuerte“, da eine Überbewertung die Exporteinnahmen verringerte (dies gilt in erster Linie für die 1950er Jahre, die tendenziell durch eine hohe internationale Nachfrage geprägt waren) und Kapitalgüter und Rohstoffe gegenüber Konsumgüterimporten präferierte; Subventionierung von Exporten (in einigen Ländern vor allem während der 1970er Jahre aufgrund des Aufkommens der export-orientierten Entwicklungsstrategie praktiziert); die Formulierung nationaler und sektoraler Entwicklungspläne; die kontrollierte Zulassung von internationalen Direktinvestitionen; die Schaffung großer Staatsunternehmen in zentralen Bereichen der Ökonomie, verbunden mit der Bereitstellung von Inputs für die nationale Industrie; die Gründung staatlicher Banken, die die staatlichen und privaten Unternehmen mit weichen Krediten in einheimischer Währung versorgten; sowie Garantieübernahmen bei Devisenkrediten und die Sicherung von Marktreserven für Direktinvestitionen.

Die Politik der ISI in Lateinamerika erklärte sich nicht nur aus vom Weltmarkt herrührenden Zwängen, sondern sie nahm darüber hinaus eine zentrale Legitimationsfunktion nach innen ein und wurde zu einem „nationalen Projekt“⁹. Die Wirtschaftspolitik der ISI war darauf ausgerichtet, die sozialen Spannungen und konfligierenden Interessen der verschiedenen ökonomischen und sozialen Akteure in einer Entwicklungsgesellschaft zu neutralisieren; sie war damit maßgeblich von dem Bestreben bestimmt, das Dilemma der divergierenden Ansprüche von politischem und ökonomischem Souverän durch die Entwicklungsblockade mittels beschleunigtem, auf den Binnenmarkt gerichteten Wachstum zu überwinden.

Dieser Versuch prägte ganz explizit die populistischen Regime Lateinamerikas, die im Kontext der gesellschaftlichen Verschiebungen ab den 20er Jahren entstanden. Die Epoche war durch populistische Politiker wie Perón (Argentinien) und Vargas (Brasilien) geprägt, die typischerweise nicht nur eine enge Allianz mit einheimischen Industriellen sondern auch die Ausbildung und gleichzeitige staatliche Kontrolle von Arbeitergewerkschaften verfolgten.

⁸ „Estado desarrollista“ (Cardoso/Faletto 1969: 123ff); im Sprachmix der internationalen Fachliteratur hat sich auch der Begriff des *desarrollista state* etabliert (vgl. bspw. Schneider 1991: 218ff).

⁹ In den Staaten Afrikas und Asiens, deren Entkolonialisierungsprozesse erst nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzten, fiel die Phase der ISI zeitlich direkt zusammen mit dem Prozeß des „nation building“. Aber auch in Lateinamerika, wo die staatliche Unabhängigkeit schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts erlangt worden war, ging die ökonomische Strategie der ISI mit einer oftmals emphatisch diskutierten Redefinition der Nation einher, die durch die die wirtschaftliche und soziale Emanzipation mit Substanz gefüllt werden müsse.

Die Politik der Importsubstitution, die zwar vielfach – aber durchaus nicht durchgängig – populistisch motiviert war, ist auch als „redistributives Regime“¹⁰ zu verstehen, das eine intendierte Aufweichung der öffentlichen Budgetrestriktion beinhaltete, was potentiell zu einer Inflationierung der Währung führte und in der Folge die Gefahr nach sich zog, dass sich die Vermögenseigentümer von dieser Währung abwandten. Das redistributive Element des Populismus bezog sich hierbei jedoch weniger auf eine progressive Umverteilung des nationalen Einkommens oder auf die Herstellung eines flächendeckenden Sozialstaates¹¹. Vielmehr war die Ausweitung der Binnenmarktproduktion (und damit von Einkommen und Beschäftigung) in einer Weichwährungsökonomie als Versuch zu verstehen, den Vermögenseigentümer mitsamt seiner restriktiven Sanktionsmacht zu entthronisieren und die unternehmerische Akkumulationslogik in die Vorhand zu bringen. Ziel der intensiven und vielfältigen Interventionen in den Marktprozess war demnach die Stützung außermarktmäßiger Profite per direkter und indirekter Subventionierung, da die Investitionstätigkeit in der Weichwährungsökonomie ansonsten unter den Hochzinstendenzen zu ersticken drohte (vgl. Nitsch 1999: 197), sowie die Ausweitung der externen Budgetgrenze. Letzteres sollte langfristig über die Substitution von Importen, kurzfristig jedoch über das Eingehen von Devisenverbindlichkeiten erreicht werden.

Dieses redistributive Regime konnte je nach Land und Epoche stärker partizipative oder auch autoritäre Züge annehmen und im Ergebnis mit einer progressiven oder auch regressiven Einkommensverteilung einher gehen. Der Fall Brasiliens in den 60er und 70er Jahren kann hierbei in verschiedener Hinsicht als emblematisch gelten: Zum einen war das redistributive Regime ein autoritäres, das explizit – und anfangs auch mit erheblichem Staatsterror beispielsweise gegen gewerkschaftliche Organisationen – eine Redistribution zugunsten der einheimischen Unternehmerschaft bezweckte. Die Ergebnisse waren zumindest eine Zeit lang beeindruckend: hohe Wachstumsraten kombiniert mit deutlich steigender Beschäftigung und damit steigender Inklusion.

b) Brasilien 1964-80: Inklusion über den Arbeitsmarkt auf niedrigem Niveau durch autoritäre Redistribution des Entwicklungsstaats

Der Militärputsch in Brasilien im Jahr 1964 läutete eine lange Phase des Autoritarismus ein. Aus ökonomischer Sicht lässt er sich unter anderem mit den Versuchen von Vargas und

¹⁰ Schelke (1992: 64ff.) positioniert das redistributive als Gegenentwurf zum kommerziellen Regime. Während beim redistributiven Regime die Legitimation gegenüber dem politischen Souverän eine zentrale Rolle bei der Definition der wirtschaftspolitischen Ziele spielt, steht beim kommerziellen Regime die Sicherung des privatwirtschaftlichen Vermögenskalküls des ökonomischen Souveräns im Mittelpunkt.

¹¹ Zum exklusiven Charakter des Sozialstaates in der lateinamerikanischen Tradition vgl. Mesa-Lago (1978); zum Begriff des „populistischen Umverteilungsstaates“ vgl. auch Portantiero (1989: 89).

nachfolgenden Präsidenten erklären, die ab Ende der 50er Jahre nachlassende Wachstumsdynamik durch Nominallohnerhöhungen (beziehungsweise die Aktivierung ländlicher Gewerkschaften gegen die traditionellen Agrarexporteure) zu kompensieren. Dies zog unter anderem einen Inflationsschub Anfang der 60er Jahre und einen erheblichen Demonetisierungsprozeß nach sich.

Das Stabilisierungsprogramm der Militärs PAEG (*Programa de Ação Econômica do Governo Castelo Branco* - Wirtschaftliches Aktionsprogramm der Regierung Castelo Branco; lanciert unmittelbar nach der Machtübernahme) gilt als wichtiger Wegbereiter für das sogenannte „brasilianische Wirtschaftswunder“, die explizite Boomphase von 1967-73. Diese brachte durchschnittliche Wachstumsraten von über 10%; auch danach, in den Jahren 1974-80, lag das jährliche Wachstum immer noch bei 7,1% (IBGE – Nationales Statistikamt Brasilien).

Mit der Machtergreifung der Militärs war ein Wandel des gesellschaftlichen Pakts der Importsubstitution vom „ökonomischen Nationalismus“ zum „autoritär-modernisierenden“ Entwicklungsstaat verbunden (vgl. Bresser Pereira 1996: 37), der insbesondere die Repression der Gewerkschaften samt ihrer Lohnforderungen beinhaltete. Zum entscheidenden Instrument der Lohnunterdrückung wurde die Indexierung der Nominallöhne, die dem autoritären Staat über die Definition oder und Manipulation spezifischer Inflationsindizes breiten diskretionären Spielraum eröffnete, die Einkommenspolitik kompensatorisch zu stabilitätspolitischen Zwecken einzusetzen. In der Konsequenz ergab sich ein scharfer Anstieg des Gini-Koeffizienten von 0,49 auf 0,56 zwischen 1960 und 1970 (vgl. Fishlow 1973: 94).

Diese Politik führte in den 70er Jahren zu einer intensiven Debatte um die Auswirkungen der ISI-Politik auf die Einkommensverteilung des Landes¹². Auf der einen Seite führten Autoren des *mainstream* die zunehmende Einkommenskonzentration zuvorderst auf die marktverzerrende Politik der Importsubstitution an sich zurück. Tatsächlich induzierte die Politik des Protektionismus aufgrund der damit verbundenen Überbewertung der Währung sowie der Vergünstigung importierter Kapitalgüter die Verwendung kapital- statt arbeitsintensiver Technologie und damit die ungenügende Schaffung von Beschäftigung. Betont wurde von dieser Seite auch der Zusammenhang zwischen Einkommenskonzentration und einer jahrzehntelangen Inflation, die Kaufkraftverluste vor allem für die unteren Einkommensbezieher erzeugte (vgl. bspw. Franco 1998: 61). Dependencia-Vertreter dagegen, deren Programm es ja gerade gewesen ist, den spezifischen Charakter des lateinamerikanischen Industrialisierungsprozesses herauszuarbeiten, begründeten den anti-egalitären *bias* der ISI insbesondere mit der unvollständigen gesellschaftlichen Modernisierung, die unter anderem die Landflucht

¹² Einen Überblick über die Diskussion bieten Bacha/Taylor (1980).

verstärke und damit das städtische Lohnniveau reduziere. Darüber hinaus führe, so etwa die Argumentation von Baltar et al. (1986: 88f.), die nur selektive staatliche Regulierung der Arbeitsverhältnisse zu einer Reproduktion der strukturellen Heterogenität auch innerhalb des modernen Sektors der monetisierten Ökonomie, wobei der informelle Sektor mit seinen vielfältigen Ausprägungen komplementäre Funktionen einnehme (womit sie sich gegen die Vorstellung einer dualistischen Ökonomie wendeten, die in einen traditionellen Subsistenzsektor einerseits und einen modernen, monetisierten Sektor andererseits gespalten sei).

Jenseits unzähliger institutioneller Veränderungen im Zeitverlauf ergab sich vor allem während der autoritären ISI-Periode eine Einkommenspolitik, bei der Lohnzuwächse tendenziell unterhalb der Produktivitätsfortschritte des Industriesektors lagen (vgl. Lara Resende 1990: 216f.). Der daraus resultierende Anstieg der Profitraten wurde zur wichtigen Quelle der Selbstfinanzierung von Investitionen. Als zentrales Moment der Verstärkung der ungleichen Einkommensverteilung wirkte zudem die Politik des PAEG, die nicht nur die Verteilung zwischen Lohn- und Profitquote, sondern auch die Verteilung innerhalb der Gruppe der Lohnbezieher noch einmal auseinanderspreizte. Vom Dependencia-Ansatz geprägten Autoren sahen in der Zunahme der Einkommenskonzentration eine Funktionsbedingung des brasilianischen Akkumulationsmodells (vgl. Tavares/Serra 1972: 157ff.). Dies entspricht insofern der hier vertretenen Sichtweise, als die Wiedergewinnung einer relativen monetären Stabilität in dieser Phase nicht auf einer wachstumshemmenden Aktivierung der Geldpolitik, sondern auf der Repression des Lohnniveaus basierte, mittels derer die Stützung der Unternehmergewinne innerhalb der Weichwährungsökonomie gewährleistet werden konnte.

Das Aufrechterhalten dauerhaft hoher Wachstumsraten praktisch über die gesamte Nachkriegszeit hinweg resultierte am Ende der 70er Jahre (bei Persistenz der ungleichen Einkommensverteilung) in einem relativ hohen Durchschnittseinkommen sowie einem vergleichbar hohen Beschäftigungsgrad vor allem in den urbanen Wachstumszentren¹³. Aus heterodoxer Sicht wurde Brasilien zum Fall eines „peripheren Fordismus“ (Hurtienne 1986: 98ff.), dessen zentrales Entwicklungsproblem in dem Ungleichgewicht zwischen dem rapiden industriellen Modernisierungsprozess und einem weit dahinter zurückbleibenden sozialökonomischen Strukturwandel bestehe, der nicht zuletzt durch das Fehlen sozialstaatlicher Regulierungsweisen begründet sei. Eine derartige Perspektive legte gerade Ende der 70er Jahre die Hoffnung nahe, dass mit dem politischen Demokratisierungsprozess

¹³ Das Pro-Kopf-Einkommen lag im Jahr 1978 bei US\$ 1.786, womit Brasilien nach der Klassifizierung der Weltbank in die „obere Einkommenskategorie“ der Länder mit mittlerem Einkommen aufrückte; die Zahl der Lohnabhängigen erhöhte sich allein während der 70er Jahre von 16 auf 28,7 Millionen Menschen, so daß am Ende dieser Phase etwa 60% aller städtischen Haushalte zumindest partiell als in den Konsummarkt für langlebige Konsumgüter integriert gelten konnten (vgl. Hurtienne 1985: 55f.).

auch eine Generalisierung des Sozialstaates und damit eine Erhöhung der Lohnquote sowie die allmähliche Nivellierung der strukturellen Heterogenität auch in den Beschäftigungsverhältnissen erzielt werden könnte.

Dieser Hoffnung wurde jedoch durch den Ausbruch der Schuldenkrise der Boden entzogen. Rückblickend erweist sich, dass die Minderung der strukturellen Heterogenität der brasilianischen Gesellschaft im Sinne der Einbeziehung eines größtmöglichen Teils der Bevölkerung in den modernen, staatlich regulierten Teil der Binnenökonomie am Ende der langen Phase der Importsubstitution ihren Zenit erreichte (vgl. auch Pochmann 2000: 17). In der Folge war mit der lang anhaltenden Krise der 80er Jahre ein Rückgang zu verzeichnen, der sich - wenn auch aus anderen Gründen - in den 90er Jahren fortsetzte. Die ungleiche Einkommensverteilung erfuhr im Verlauf der Schuldenkrise eine weitere Zuspitzung und wurde im Kontext der Redemokratisierung zum zentralen politischen Thema, an dem sich alle wirtschaftspolitischen Entwürfe zu messen hatten. So wurden die 80er Jahre, in denen Brasilien die schrittweise Rückkehr zur Demokratie erlebte, nicht nur durch die Abgeschnittenheit vom internationalen Kapitalmarkt sowie der Notwendigkeit geprägt, den kumulativen Inflationsprozess zu beenden, sondern zeitgleich durch vehemente Ansprüche des politischen Souveräns, diese „soziale Schuld“ der ISI-Politik (insbesondere während der Militärdiktatur) zu begleichen. So ist es bezeichnend, dass der prominente Soziologe und spätere Präsident Fernando Henrique Cardoso seinen Beitrag zu dem Standardwerk über die lateinamerikanischen Demokratisierungsprozesse von O'Donnell/Schmitter/Whitehead (1986) mit der Perspektive schloss, die politische Öffnung in Brasilien

„leads the country from stable transition to, if not liberal democracy - which is not the case at present - at least to a regime that is more compatible with the pressures of reivindicative masses“ (Cardoso 1986: 153).

c) Importsubstitution und Schuldenkrise: Re-Etablierung des (internationalen) ökonomischen Souveräns und wieder ansteigende Exklusion

Die gesamte Periode der ISI war fast durchgängig durch eine wachstumsorientierte Politik geprägt, die mit einer Aufweichung sowohl des öffentlichen Budgets als auch der Zahlungsbilanzrestriktion einher ging. Dabei alternierte die wirtschaftspolitische Orientierung in ihrer Prioritätensetzung zwischen ökonomischer Inklusion von bisher ausgeschlossenen Bevölkerungsteilen und der Befriedigung der Stabilitätsinteressen der Vermögenseigentümer. Tendenziell verband sich die stärkere Orientierung auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und sozialstaatlichen Mechanismen mit höheren öffentlichen Defiziten, als dies in der Phase der Sicherung der Interessen der Vermögenseigentümer war. Das Ausmaß der Aufweichung der Zahlungsbilanzrestriktion hingegen hing in erster Linie von der

jeweiligen internationalen Konstellation ab. Während im Rahmen der internationalen Kapitalmarktrestriktionen während der 1950er und 60er Jahre private Direktinvestitionen und Kredite internationaler Entwicklungsbanken dominierten, ergab sich ab den 70er Jahren ein rapide steigendes Angebot an privaten Bankkrediten. Dieses entstand im Zuge der Liberalisierung des Kapitalverkehrs in den Hartwährungsländern sowie einer Wirtschaftskrise in den Industrieländern aufgrund des Zusammenbruchs des internationalen Währungssystems von Bretton Woods und der Ölkrise. Da die Finanzierungskonditionen in den 1970er Jahren sehr günstig waren, griffen die lateinamerikanischen Länder darauf ebenso zurück wie die Mehrheit der anderen Entwicklungsländer auch.

Die Umkehr der internationalen Kapitalströme aufgrund der Zinserhöhungen der US-amerikanischen Zentralbank ab 1979 löste in fast allen Entwicklungsländern, allen voran aber in Lateinamerika, in den 80er Jahren eine tiefe und anhaltende Schuldenkrise aus.¹⁴ Dies zwang die Ökonomien der Region dazu, die Wirtschaftspolitik dem Primat der Zahlungsbilanzstabilisierung unterzuordnen, was phasenweise eine deutlich rezessive Politik erforderte und aufgrund von sprunghaft steigenden Finanzierungskosten für den Staat eine dramatische Beschleunigung des Inflationsprozesses nach sich zog.

Mit der Schuldenkrise war auch die Strategie der importsubstituierenden Industrialisierung nicht mehr aufrecht zu erhalten, da sie zu einer zweifachen Restriktion der Investitionstätigkeit führte: Zum einen war die Region von Devisenkrediten abgeschnitten, die zur Aufrechterhaltung der hohen Investitionsraten unverzichtbar waren; und zum anderen war mit der Schuldenkrise in aller Regel eine tiefe Fiskalkrise des Entwicklungsstaates verbunden, die sowohl einen direkten Effekt auf die öffentliche als auch indirekt auf die private Investitionstätigkeit ausübte.

Die Fiskalkrise der Mehrzahl der lateinamerikanischen Länder resultierte in erster Linie aus der Sozialisierung der privaten Außenverschuldung und dem damit korrelierenden Anstieg der öffentlichen Binnenschuldung in der ersten Hälfte der 80er Jahre. Dies erfolgte beispielsweise über die Möglichkeit, die Devisenschulden bei der Zentralbank in nationaler Währung zu begleichen. Eine wichtige Rolle spielte vielfach auch das Hinzukommen neuer Ansprüche an den Staat im Zuge der Demokratisierung, häufig auch als „Bedienung der sozialen Schuld“ diskutiert.

Diese Konstellation löste einen doppelten Exklusionsprozess aus: zum einen führte der Rückgang der Investitionen und das phasenweise Schrumpfen der Ökonomie zu einem Rückgang der Beschäftigung, zum anderen reduzierte er sozialstaatliche Leistungen. Von beidem waren Arme überproportional betroffen, wie im vierten und letzten Abschnitt zu den

¹⁴ Zu den Folgen der Schuldenkrise in Lateinamerika siehe Sachs (1985) sowie Schwarzer (2002).

90er Jahren, in denen sich diese Exklusionsphänomene verschärften, genauer analysiert werden.

4. Öffnung zum Weltmarkt als Entwicklungsstrategie: 1990 bis heute

a) *Inflationsbekämpfung cum Liberalisierung: Die Wechselkurs-basierte Stabilisierungsstrategie der 90er Jahre und ihre Folgen*

Zwar ist der Zeitpunkt bei den einzelnen Ländern durchaus unterschiedlich: Chile verpflichtete sich als lateinamerikanisches Ausnahmeland schon ab Mitte der 1970er Jahre einem ökonomischen Liberalismus, der anfänglich auch überaus radikal war, während beispielsweise Brasilien erst Mitte der 90er einen definitiv liberalen, wenn auch in verschiedenen Punkten durchaus moderaten Kurs der Marktorientierung einschlug.

Oftmals, beispielsweise im viel zitierten „Washington Consensus“ (Williamson 1990) wird die Liberalisierung als ein schlichtes Trio wirtschaftspolitischer Instrumente beschrieben: Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung. Bei genauerem Hinsehen gerade im Hinblick auf Inklusions- und Exklusionsphänomene war der Prozess in Lateinamerika jedoch ein komplexerer, der maßgeblich mit der Form der monetären Stabilisierung zusammenhing.

Die 1990er Jahre brachten einen neuen Typus von Stabilisierungsprogrammen hervor, der die Inflationsbekämpfung mit der Öffnung zum Weltmarkt verknüpfte. Die Programme traten mit dem spektakulären Versprechen an, gleichzeitig für monetäre Stabilität und für Wachstum zu sorgen, also die Interessen des ökonomischen und des politischen Souveräns gleichermaßen zu bedienen.

Eine Vielzahl von lateinamerikanischen Ländern wählte in den 90er Jahren eine mehr oder weniger feste Anbindung des Wechselkurses an den US-Dollar, die harte Währung der Region.¹⁵ Die bekanntesten Fälle sind Argentinien mit seiner radikalen Variante des *currency board*, wo der Wechselkurs von 1991 bis 2001 per Gesetz auf dem Niveau von 1:1 zum US-Dollar fixiert wurde, sowie Brasilien (*Plano Real* von 1994 bis 1998) und Mexiko (mit dem sogenannten Stabilitätspakt von 1988-94)¹⁶, die jeweils eine etwas weichere Variante einer relativen Wechselkursanbindung wählten. Aber auch Ecuador, Paraguay, Uruguay und Venezuela optierten für eine, wenn auch gemäßigte, Form der Wechselkursanbindung.

¹⁵ Für einen detaillierten Überblick über die lateinamerikanischen Stabilisierungsprogramme per Wechselkursanbindung s. auch Singh et al. (2005, S. 48ff.) Auch eine Reihe osteuropäischer Transformationsstaaten sowie die südostasiatischen „Tiger“-Staaten haben - wenn auch unter anderen Vorbedingungen und in jeweils spezifischen Formen - eine Politik der Währungsanbindung verfolgt (vgl. bspw. Bofinger et al. 1997 sowie Horn/Schrooten 1999).

¹⁶ Ein systematischer Vergleich der wechselkurs-basierten Stabilisierungsprogramme in Argentinien, Brasilien und Mexiko findet sich in Fritz (1999); eine detaillierte Analyse des brasilianischen *Plano Real* findet sich in Fritz (2002).

Der Einsatz des Wechselkurses als nominaler Anker, sprich: die fixe (oder quasi-fixe) Anbindung der nationalen Währung an eine ausländische Hartwährung wurde überhaupt erst zu diesem Zeitpunkt möglich, da eine Fixierung des Wechselkurses relativ hohe Devisenreserven bei der einheimischen Zentralbank zur Verteidigung dieses Wechselkurses erforderte, und die standen erst wieder zur Verfügung, seit sich der internationale Finanzmarkt ab Anfang der 90er Jahre allmählich erneut für die Entwicklungsländer geöffnet hatte.

Der entscheidende Vorteil des Modells lag darin, dass die monetäre Stabilität praktisch aus dem Ausland importiert werden konnte und nicht mühsam mit einer harten einheimischen Geld- und Fiskalpolitik erkaufte werden musste. Denn ein fester Wechselkurs sorgte dafür, dass Waren vom Weltmarkt Ausland stabile Preise hatten und damit konkurrierende inländische Anbieter ebenfalls zu Preisstabilität zwangen. Voraussetzung war jedoch eine erhebliche Liberalisierung der Wirtschaft, das heißt freie Preise auf dem Binnenmarkt und Öffnung zum Weltmarkt. So wurde das Stabilisierungsprogramm zum von den Regierungen in der Regel willkommenen Anlass, die Liberalisierung voranzutreiben.

Der Erfolg der Wechselkursanbindung stellte sich meist unmittelbar ein. Die Inflationsraten, zuvor auf drei- oder gar vierstelligem Niveau, sanken innerhalb weniger Wochen auf zweistellige Werte. In den Anfangsmonaten und -jahren war dazu in aller Regel ein nachfrageinduzierter Boom zu beobachten, der durch den Wegfall von Inflationsverlusten und eine allgemein erhöhte Nachfrage aufgrund verbesserter Erwartungen entstand. Es ergab sich also gerade in der Anfangsphase „die schönste aller Welten“: eine Stabilisierung ohne Anpassungskosten, die eine geradezu euphorische Stimmung schuf und damit Stabilisierung und Wachstum weiter stützte.

Eines der Hauptprobleme dieser Art von Stabilisierungsprogrammen gerade zur Bekämpfung von hohen Inflationsraten besteht jedoch grundsätzlich darin, dass sie zu einer Aufwertung des Wechselkurses führt, der die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes verschlechtert, weil Exporte verteuert und Importe verbilligt werden. Diese Aufwertung erklärt sich aus einer Restinflation, die sich aus der anfänglichen Rigidität von Löhnen und Preisen ergibt. Zur Achillesferse der lateinamerikanischen wechselkurs-basierten Stabilisierungsprogramme wurde also, dass das Inflationsniveau von Industrieländern nicht über Nacht zu erreichen war, sondern einige Zeit in Anspruch nahm. Innerhalb der ersten beiden Jahre nach Einführung des Wechselkursankers stiegen die realen Wechselkurse in Argentinien, Brasilien und Mexiko im Schnitt um 25%; Argentiniens realer Wechselkurs wertete zwischen der Einführung des Wechselkursankers im Jahr 1991 und dem Kollaps zehn Jahre später um insgesamt 60% auf (Singh et al. 2005: 51ff.), was eine erhebliche Verteuerung der Exporte auf dem Weltmarkt und eine entsprechende Verbilligung von Importen in die Länder nach sich zog.

Dem oft sprunghaften Anstieg der Importe konnte kein Land der Region eine Exportsteigerung in ähnlichem Ausmaß entgegen setzen; die Handelsbilanzen verkehrten sich in ein tiefes Defizit. In Kombination mit den steigenden Kapitalzuflüssen, die ja zukünftige Verbindlichkeiten des Landes gegenüber dem Rest der Welt darstellten, führte dies zu deutlich steigenden Leistungsbilanzdefiziten, die wiederum erneute Kapitalimporte erforderlich machten, damit die Ökonomie weiterhin international zahlungsfähig blieb und die steigenden Auslandsschulden bei gleichzeitigem Handelsdefizit mittels neuer Kredite refinanzieren konnte.

Dies machte die Länder der Region in hohem Masse abhängig von permanenten Kapitalzuflüssen. Der internationale Kapitalmarkt erwies sich jedoch als ausgesprochen instabil; dem rapiden Anstieg von Kapitalströmen in sogenannte *emerging markets* in der ersten Hälfte der 90er Jahre folgte Ende des Jahrzehnts ein dramatischer Einbruch, der einem steigenden Misstrauen in die Zahlungsfähigkeit angesichts der hohen Leistungsbilanzdefizite der Schuldner entsprang und der sich wie ein Flächenbrand auf eine Reihe großer Entwicklungsökonomien in Asien, Osteuropa und Lateinamerika ausbreitete.

Damit wurden die Währungs- und Schuldenkrisen ab Mitte der 1990er Jahre zur Kehrseite der anfangs so erfolgreichen wechselkurs-basierten Stabilisierungsprogramme: Mexiko machte 1994/95 den Anfang; 1999 folgte Brasilien und im Jahr 2001/2002 dann schließlich Argentinien, um nur die großen der lateinamerikanischen Ökonomien zu nennen. Diese führten zu drastischen Einbrüchen im Wachstum, schweren Fiskalkrisen und steigender Arbeitslosigkeit. Doch auch schon in den Anfangsjahren, die durch teilweise hohes wirtschaftliches Wachstum aufgrund der erfolgreichen Inflationsbekämpfung geprägt waren, waren die Impulse für die Beschäftigung eher gering, da ein Teil der Arbeitsplätze von den neuen Importen vernichtet wurde. Eine Gesamtbilanz der wechselkurs-basierten Stabilisierungsprogramme im Hinblick auf ökonomische Inklusions- und Exklusionsprozesse wird im folgenden Abschnitt gezogen.

b) Die Auswirkungen von Inflationsbekämpfung, Liberalisierung und Finanzkrisen auf die Einkommensverteilung und Beschäftigung im Lateinamerika der 90er Jahre

Während die Währungskrisen als längerfristige Folge der wechselkurs-basierten Stabilisierungsprogramme eine eindeutig negative Wirkung auf die Einkommensverteilung und das Beschäftigungsniveau ausübten, waren die Konsequenzen dieser Programme in der ersten Phase nicht gänzlich eindeutig.

Für die Ärmeren wirkte sich die Senkung der Inflationsraten an sich erst einmal positiv aus. Denn wohlhabendere Bevölkerungsschichten hatten längst diverse Formen und Institutionen des Schutzes vor Inflationsverlusten entwickelt. So war zum Beispiel die Verwendung von

Kreditkarten weit verbreitet, wo zwischen Bezahlung und Abrechnung bei der Bank eine gewisse Zeit verging, was den Realwert der Ausgaben reduzierte; ab einer gewissen Einlagesumme boten Banken Girokonten mit einer laufenden Verzinsung zumindest in Höhe der Inflation an; etc. Ärmere hingegen hatten, wenn überhaupt, nur begrenzten Zugang zu Banken und diese spezifischen Finanzdienstleistungen. Zwar passten in Hochinflationen auch untere Einkommensbezieher ihre Ausgabenpraxis an, indem zum Beispiel sofort nach Empfang des Monatslohns ein großer Haushaltseinkauf im Supermarkt getätigt wurde, um den Monatsbedarf weitgehend zu decken und damit immerhin den Preissteigerungen der nächsten vier Wochen zu entgehen – was bei monatlichen Preissteigerungen von häufig 20 bis 50% von enormer Bedeutung war. Trotzdem hatten sie reale Einkommensverluste zu verzeichnen, die nach dem abrupten Absinken der Inflation in der Anfangszeit des Stabilisierungsprogramms typischerweise entfielen. Diese ergaben sich unter anderem durch eine häufig verzögerte oder nur unvollständig an die vergangenen Inflationsverluste angepasste nominale Lohnerhöhung.

Die Anfangserfolge waren entsprechend enorm, denn weil die Inflation nicht mehr Teile ihres monetären Einkommens auffraß, konnten die unteren Einkommensbezieher eine spürbar höhere Kaufkraft verzeichnen. In Brasilien beispielsweise machte sich dies durch einen sprunghaften Anstieg der Nachfrage nach typischen Mittelklasseprodukten wie Joghurt und Bier bemerkbar – ein deutliches Indiz für das *upgrading* der Konsumnachfrage der Unterschicht. Doch kam gerade für den Fall Brasiliens, wo angesichts der besonders ungleichen Einkommensverteilung dieser Aspekt als besonders wichtig eingeschätzt wurde, nachträglich auch der IWF in einer Studie zu der Schlussfolgerung, dass die progressiven Umverteilungsaspekte der Inflationsbekämpfung begrenzt und teilweise nur temporärer Natur gewesen seien und eine nachhaltige Verbesserung der extremen Ungleichheit der Einkommensverteilung letztendlich grundlegendere Mittel wie die Umverteilung von Landbesitz etc. erfordere.

Weniger positiv schlug sich die Öffnung der Märkte der Länder auf den Arbeitsmarkt nieder. Die Gleichzeitigkeit von sinkenden Zöllen und Währungsaufwertung schlug sich in qualitativen Veränderungen der einheimischen Produktionsstruktur nieder: In Ländern wie Argentinien war ein regelrechter De-Industrialisierungsprozess zu beobachten, der nur teilweise als unvermeidbare Kurskorrektur der auf Vollständigkeit der nationalen Industrieproduktion abzielenden Strategie der Importsubstitution zu werten war. Weniger sichtbar, aber womöglich gewichtiger war die zu beobachtende Verflachung der industriellen Tiefe, also der Zuwachs von *assembling*- oder *maquiladora*-Industrien als Reflex der nationalen

Produzenten auf die verschärften Konkurrenzbedingungen.¹⁷ Zudem nahm die relative Bedeutung nicht nur von Rohstoffen, sondern auch von Rohstoff verarbeitenden Industrien wieder zu (Benavente et al. 1996: 56 ff.). Der damit verbundene Verlust an Arbeitsplätzen konnte in der Regel nur partiell durch Zuwächse in anderen Bereichen wie dem Dienstleistungssektor kompensiert werden. Auch waren die Wachstumsraten in den 90er Jahren in Lateinamerika nicht hoch genug, um eine mit den 70er Jahren vergleichbare Inklusionsdynamik über die Schaffung von Arbeitsplätzen in Gang zu setzen.

Diese Entwicklung implizierte nicht nur eine höhere Anfälligkeit gegenüber den Schwankungen von Rohstoffpreisen, sondern bedeutete auch, dass die Wettbewerbsfähigkeit zunehmend durch niedrige Löhne hergestellt werden musste. Dem entspricht, dass der tatsächlich zu beobachtende Produktivitätszuwachs in der Hauptsache nicht durch Neuinvestitionen, sondern durch die Rationalisierung und Auslagerung von Beschäftigung in Subunternehmen entstand. Zusammen führte dies zu einer drastischen Erhöhung sowohl der Arbeitslosigkeit als auch der informellen Beschäftigung in der Region. Die Arbeitslosigkeit in der Region, die allerdings angesichts fehlender sozialstaatlicher Absicherungen und vielfachen informellen Beschäftigungsformen nur begrenzte Aussagekraft hat, stieg an. Ein klarerer Indikator für die Beschäftigungssituation ist das Ausmaß informeller Beschäftigungsverhältnisse: In Brasilien beispielsweise stieg der Anteil der informell Beschäftigten im Laufe der 90er Jahre von 52 auf über 60% aller Arbeitsplätze an.¹⁸

Informelle Beschäftigungsverhältnisse in Lateinamerika umfassen heutzutage typischerweise ein breites Spektrum von Tätigkeiten und Entlohnungen. Die *high tech*-Computerfirma im Hinterhof, die Steuern und Abgaben hinterzieht, zählt dazu genauso wie Straßenverkäufer und ländliche Tagelöhner. Die fehlende sozialstaatliche Absicherung jedoch, die allen informellen Beschäftigungsverhältnissen gemein ist, stellt bei unteren Einkommensbeziehern ein viel größeres Problem dar, stehen doch im Fall von Rente, Krankheit oder Arbeitslosigkeit nur geringe oder keine Ersparnisse zur Verfügung. Das Absinken des Lebensstandards wird hier zur konkreten Drohung, wenn ein informeller Arbeitsplatz entfällt oder das Einkommen deutlich sinkt.

Jenseits der sinkenden Sozialbeiträge aufgrund zunehmender Informalisierung der Arbeitsverhältnisse führten auch die allgemeine Krise der Staatsfinanzen und die Rückdrängung des Staats zu entscheidenden Umbrüchen in der Sozialpolitik. In diesem

¹⁷ Für den Fall der argentinischen Industrie weist dies beispielsweise Messner (1996) nach; den mexikanischen Strukturwandel beschreibt Dussel (1997); die Rückschritte der brasilianischen Industrialisierungsprozesses werden in Singer (1996) analysiert.

¹⁸ Diese fortschreitende Informalisierung der Arbeitsverhältnisse Brasiliens importierte der Soziologe Beck mit großer Öffentlichkeitswirksamkeit mit dem Schlagwort der „Brasilianisierung“ in die deutsche Debatte über die Zukunft der Arbeit (vgl. bspw. Die „Zeit“, 25.3.1999: „Wir sind alle Brasilianer“).

Kontext entstand ein neues Paradigma der Sozialpolitik, das kompensatorische öffentliche Leistungen stärker auf Zielgruppen von Bedürftigen orientierte statt wie im alten System formalisierte und institutionalisierte Leistungsansprüche definierte. Die mochte zwar teilweise und vorübergehend zu einer höheren Effizienz bei der Armutsbekämpfung führen, doch musste man feststellen, dass eine solche zielorientierte Sozialpolitik stark pro-zyklisch reagiert. Denn bei Auftreten einer makroökonomischen Krise werden diskretionäre Programme aus operationalen Gründen häufig zuerst gekürzt, beziehungsweise sinken die absoluten Sozialausgaben pro Kopf im Kontext steigender Armutsraten und eines schrumpfenden Sozialprodukts (vgl. Hicks/Wodon 2001; zitiert in Hujo 2005: 168).

Dieses Phänomen machte sich insbesondere im Kontext der Währungs- und Finanzkrisen ab der zweiten Hälfte der 90er Jahre bemerkbar. Diese führten zu signifikanten Wachstumseinbrüchen. Am dramatischsten fiel dieser in Argentinien aus, wo vier Jahre schwerer Krise zu einem Zusammenbruch von insgesamt etwa 20% des Volkseinkommens und zu bis dahin ungekannten massiven Armutsproblemen führte. Aber auch in Mexiko und Brasilien, wo sich die Konjunktur im Anschluss relativ schnell erholte, mussten während der Hochphase der Krise negative Wachstumsraten hingenommen werden.

Die Währungskrisen hatten entsprechend deutliche Auswirkungen auf das Lohnniveau; in Brasilien beispielsweise sank es nach Angaben des DIEESE zwischen 1999 und 2002 um real mehr als 10%; in Mexiko erreichten die Reallöhne trotz zwischenzeitlich hoher Wachstumsraten erst im Jahr 2001 wieder das Vorkrisenniveau von 1994. Hinzu kamen abwertungsbedingte Preissteigerungen wie Energie- und teilweise auch Lebensmittelpreise, die die unteren Konsumentenschichten überproportional trafen.

Insgesamt führten Arbeitsplatzverluste, Informalisierung, ein absinkendes Lohnniveau und neue sozialstaatliche Mechanismen, die Sozialausgaben hochgradig anfällig für Wirtschaftskrisen machten, dazu, dass sämtliche Fortschritte, die während der ersten Hälfte der 90er Jahre im Zuge der erfolgreichen Inflationsbekämpfung bei gleichzeitigem Wachstum erreicht worden waren, am Anfang des neuen Jahrzehnts wieder zunichte gemacht worden waren. Der gewichtete Gini-Koeffizient für Lateinamerika sank zwischen 1990 und 2001 gerade einmal von 51,9 auf 51,5 (World Bank 2003: 291); der Anteil der Armen an der Bevölkerung stieg zwischen 1990 und 2002 von 40,5 auf 44% (Cepal 2004: 55).

Das wirtschaftspolitische Projekt der 1990er Jahre, per Außenliberalisierung Stabilität und Wachstum miteinander vereinen zu können, ist damit gescheitert. Lateinamerika bleibt eine Region, in dem das Interesse des ökonomischen Souveräns an ökonomischer und insbesondere an monetärer Stabilität und der Präferenz des politischen Souveräns für Inklusion in besonders hohem Maße unversöhnbar erscheinen. Dies ist eine schwere Erbschaft für die Zukunft des Kontinents.

Literatur

- Bacha, Edmar L. / Taylor, Lance (1980): Brazilian Income Distribution in the 1960s: „Facts“, Model Results, and the Controversy, in: Taylor, Lance et al. (Hrsg.): Models of Growth and Distribution for Brazil, New York/Oxford: Oxford Univ. Press, S. 296-342
- Baltar, Paulo E. de A. / Dedecca, Claudio S. / Henrique, Wilnês (1986): Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil, in: Oliveira, Carlos E. / Mattoso, Jorge (Orgs.): Crise e trabalho no Brasil, São Paulo: Scritta, S. 87-108
- Benavente, José M. / Gustavo Crespo / Jorge Katz / Giovanni Stumpo (1996): Changes in the Industrial Development of Latin America, in: CEPAL Review, N° 60, December, pp. 49-72
- Bielschowsky, Ricardo (1998): Evolución de las ideas de la CEPAL, in: CEPAL cincuenta años (número extraordinario de la Revista de la CEPAL), S. 21-46
- Bofinger, Peter / Flaßbeck, Heiner / Hoffmann, Lutz (1997): Orthodox Money-Based Stabilization (OMBS) versus Heterodox Exchange Rate-Based Stabilization (HERBS): The Case of Russia, the Ukraine and Kazakhstan, in: Economic Systems 21/1, S. 1-33
- Bordo, Michael / Eichengreen, Barry (eds.) (1993): A Retrospective on the Bretton Woods System. Chicago: Univ. of Chicago Press
- Bresser Pereira, Luiz C. (1996): Crise econômica e reforma de Estado no Brasil, São Paulo: Editora 34
- Cardoso, Fernando Henrique (1986): Entrepreneurs and the Transition Process: The Brazilian Case, in: O'Donnell, Guillermo / Schmitter, Philippe / Whitehead, Laurence (Hrsg.): Transitions from Authoritarian Rule (Bd. 3, Comparative Perspectives), Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, S. 137-153
- Cardoso, Fernando Henrique / Faletto, Enzo (1969): Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica, Mexico D.F./Buenos Aires: Siglo XXI (deutsche Übersetzung: Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1976)
- Cepal [Comisión Económica de America Latina y el Caribe] (2004): Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile
- Cepal (1969): El pensamiento de la CEPAL. Santiago de Chile: Editorial Universitaria
- Córdova, Armando (1973): Strukturelle Heterogenität und wirtschaftliches Wachstum, Frankfurt a. M.: Suhrkamp
- Cortázar, René (1996): Sharing Risk in Volatile Labour Markets, in: Hausmann, R./Reisen, H. (eds.): Securing Stability and Growth in Latin America. Paris: OECD, p. 215-232
- Deininger, Klaus / Squire, Lyn (1996): A New Dataset: Measuring Income Inequality, in: World Bank Economic Review 10(3), p. 565-591
- Dussel Peters, Enrique (1997): La economía de la polarización. Teoría y evolución del cambio estructural de las manufacturas mexicanas (1988-1996), Mexico DF: Editorial JUS/UNAM
- Eichengreen, Barry / Hausmann, Ricardo (eds.) (2005): Other People's Money – Debt Denomination and Financial Instability in Emerging Market Economies. Chicago: Univ. of Chicago Press
- Ferranti, David de / Perry, Guillermo E. / Gill, Indermit S. / Servén, Indermit S. (2000): Securing Our Future in a Global Economy
- Fishlow, Albert (1973): Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy, in: Alfred Stepan (Hrsg.): Authoritarian Brazil, New Haven/London: Yale Univ. Press, S. 69-118

- Franco, Gustavo H. B. (1998): O Plano Real em perspectiva de médio prazo, in: Velloso, João P. R. (Hrsg.): O Brasil e o mundo no limiar do novo século (Forum Nacional, 1997, Bd. II), Rio de Janeiro: José Olympio, S. 57-80
- Fritz, Barbara (1999): Implikationen der Asienkrise für das lateinamerikanische Entwicklungsmodell der 90er Jahre, in: DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 68, Heft 1, S. 22-35
- Fritz, Barbara (2002): Entwicklung durch Wechselkurs-basierte Stabilisierung? Der Fall Brasilien. Marburg: Metropolis
- Hausmann, Ricardo / Gavin, Michael (1996): Securing Stability and Growth in a Shock-Prone Region: the Policy Challenge for Latin America, in: Hausmann, R./Reisen, H. (eds.): Securing Stability and Growth in Latin America. Paris: OECD, p. 23-64
- Herr, Hansjörg / Priewe, Jan (2005): Macroeconomics of Development and Poverty Reduction – Strategies Beyond the Washington Consensus. Baden-Baden: Nomos
- Hicks, Norman / Wodon, Quentin (2001): Social Protection for the Poor in Latin America, in: Cepal Review, Nr. 73, Santiago de Chile, S. 95-116
- Horn, Gustav / Schrooten, Mechthild (1999): Twin Crisis in Asia: The Failure of Fixed Exchange Rate Regimes and Delayed Institutional Adjustment, in: DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 68, Nr. 1, S. 10-21
- Hujo, Katja (2005): Wirtschaftskrisen und sozioökonomische (Un-)Sicherheit in Lateinamerika, in: Fritz, B./Hujo, K. (Hg.): Ökonomie unter den Bedingungen Lateinamerikas. Frankfurt a. M./Madrid: Vervuert, S. 153-174
- Hurtienne, Thomas (1985): Wirtschaftskrise, internationale Verschuldung und Entwicklungspotentiale in Lateinamerika, in: Prokla 59, Bd. 15, Nr. 2, S. 34-64
- Hurtienne, Thomas (1986): Fordismus, Entwicklungstheorie und Dritte Welt, in: Peripherie, Nr. 22/23, S. 60-110
- Lara Resende, André (1990): Estabilização e reforma: 1964-1967, in: Abreu, Marcelo de P. (Hrsg.): A ordem do progresso: Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989, Rio de Janeiro: Campus, S. 213-231
- Lüken gen. Kläßen, Mathilde (1993): Währungskonkurrenz und Protektion. Peripherisierung und ihre Überwindung aus geldwirtschaftlicher Sicht (Studien zur monetären Ökonomie, Bd. 12), Marburg: Metropolis
- Mesa-Lago, Carmelo (1978): Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality, Pittsburgh: Univ. of Pittsburgh Press
- Messner, Dirk (1996): Wirtschaftsstrategie im Umbruch. Anmerkungen zu den ökonomischen und politischen Determinanten von Wettbewerbsfähigkeit, in: D. Nolte / N. Werz (Hrsg.): Argentinien (Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, Band 42), S. 149-176
- Nitsch, Manfred (1993): Das Geld- und Finanzwesen in Lateinamerika: Skizzierung eines Forschungsprogramms, in: Stadermann, Hans-Joachim / Steiger, Otto (Hrsg.): Der Stand und die nächste Zukunft der Geldforschung. Festschrift für Hajo Riese zum 60. Geburtstag, Berlin: Duncker & Humblot, S. 459-470
- Nitsch, Manfred (1999): Vom Nutzen des monetär-keynesianischen Ansatzes für Entwicklungstheorie und -politik, in: Schubert, Renate (Hrsg.): Neue Wachstums- und Außenhandelstheorie – Implikationen für die Entwicklungstheorie und -politik (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Neue Folge Bd. 269), Berlin: Duncker & Humblot, S. 183-214
- O'Donnell, Guillermo / Schmitter, Philippe / Whitehead, Laurence (Hrsg.) (1986): Transitions from Authoritarian Rule (4 Bd.), Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press

- Oliveira, Francisco de (1972): A economia brasileira: Crítica à razão dualista, in: Estudos (Cebrap), Nr. 2, Petrópolis: Vozes (zitiert nach der 5. Auflage von 1987)
- Panizza, Ugo (2004): Original Sin and Monetary Cooperation. Paper presented at the workshop on "New Issues in Regional Monetary Coordination: Understanding North-South and South-South Arrangements" at the Institute for Ibero-American Studies in Hamburg, Germany, from 5 to 7 of July 2004. Forthcoming in: Fritz, B./Metzger, M. (eds.) (2005): New Issues in Regional Monetary Coordination – Understanding North-South and South-South Arrangements. London: Palgrave
- Pochmann, Márcio (2000): Trabalho informal: desemprego disfarçado?, in: Rumos do Desenvolvimento, Jan., S. 16-17
- Portantiero, Juan C. (1989): La múltiple transformación del Estado latinoamericano, in: Nueva Sociedad 104, S. 88-94
- Prebisch, Raúl (1949): El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas (abgedruckt auch in: Boletín Económico de América Latina, Bd. VII, Nr. 1 Febr. 1962); zitiert nach der deutschen Übersetzung: Die ökonomische Entwicklung Lateinamerikas und ihre Hauptprobleme, in: Prebisch, Raúl: Für eine bessere Zukunft der Entwicklungsländer, Berlin/DDR 1968, S. 9-69
- Riese, Hajo (2004): Selected Essays. Edited by Jens Hölscher and Horst Tomann. London/New York: Palgrave
- Rodrik, Dani (2001): Why is there so much economic insecurity in Latin America?, in: CEPAL Review (Santiago de Chile), No. 73, p. 7-30
- Sachs, Jeffrey (1985): External Debt and Macroeconomic Performance in Latin America and East Asia, in: Brookings Papers on Economic Activity, No. 2, p. 523-64
- Schelkle, Waltraud (1992): Konstitution und Erosion einer Geldwirtschaft: Entwicklungsprobleme Indiens seit der Unabhängigkeit, Schriften des DIE, Berlin, Bd. 102
- Schneider, Ben R. (1991): Politics Within the State. Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
- Schvarzer, Jorge (2002): Die lange Krise der Verschuldung in Lateinamerika, in: Lateinamerika Analysen Nr. 2, S. 67-102
- Singer, Paul (1996): São Paulo: Industrielle Krise und Deindustrialisierung, in: Gabbert, Karin et al. (Hrsg.): Offene Rechnungen (Lateinamerika Analysen und Berichte, Bd. 20), Bad Honnef: Horlemann, S. 117-138
- Singh, Anoop / Belaisch, Agnes / Collyns, Charles / De Masi, Paula / Krieger, Reva / Meredith, Guy / Rennhack, Robert (2005): Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective of the Experience Since the 1990s. IMF Occasional Paper No. 238
- Tavares, Maria da Conceição / Serra, José (1972): Além da estagnação, in (dies.): Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Ensaio sobre a economia brasileira, São Paulo: Zahar, S. 153-208
- Williamson, John (1990): What Washington Means by Policy Reform, in: Williamson, J. (Hrsg.): Latin American Adjustment. How Much Has Happened?, Washington D.C.: Institute for International Economics, S. 7-20
- World Bank (2003): Inequality in Latin America – Breaking with History? Washington D.C.