

Claudio Maggi/Dirk Messner

Chile – ein Modellfall? Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert

Nach 15 Jahren anhaltenden Wachstums der chilenischen Wirtschaft von durchschnittlich um die 7% jährlich musste 1999 zum ersten Mal seit 1982-1983 ein negatives Wachstum hingenommen werden. Gleichzeitig nahm die Arbeitslosenquote drastisch zu und stieg in jenem Jahr auf einen zweistelligen Wert. Diese veränderte konjunkturelle Lage spiegelt die Zweifel wider, die zahlreiche Analytiker und gesellschaftliche Akteure schon seit geraumer Zeit bezüglich der realen Reichweite und Möglichkeiten des chilenischen Wachstumsmodells und seiner Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit anmelden.

Die Wirtschaftsgeschichte des Landes war während des größeren Teils der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gezeichnet von Ansichten und Strategien, die sich parallel zu politischen Erfahrungen entwickelten, die sich von stark ideologischen Überzeugungen nährten. In den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts endete zunächst ein Prozess der Institutionalisierung der Gesellschaftspolitik, der von einem deutlichen “Universalismus”¹ gekennzeichnet war und mit der Weiterführung der binnenmarktorientierten Strategie der importsubstituierenden Industrialisierung zusammenfiel.

In den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts führte die christdemokratische Regierung dann neue Reformen durch, die darauf abzielten, die Reichweite des “nach innen gerichteten” Entwicklungsmodells weiter zu erhöhen. Dazu gehörten eine Agrarreform, die Verstärkung des “Kooperativismus”, die Selbstverwaltung sowie die Ausweitung des Wohlfahrtsstaats. Einige dieser Strategien wurden von der Regierung unter Salvador Allende vertieft, die sich insbesondere um eine Weiterführung der Agrarreformen, weitgehende Reformen des Sozialstaates (Gesundheits- und Bildungswesen) und eine aktive Beeinflussung der Märkte bemühte, um die Basis für eine egali-

¹ Der “universelle” Charakter spiegelte sich in der Tendenz wider, die gesamte Bevölkerung durch gesellschaftspolitische Maßnahmen erreichen zu wollen sowie durch eine relative Homogenität der bereitgestellten Dienstleistungen (Morales 1998).

täre Gesellschaft im Rahmen des kurzlebigen "chilenischen Wegs zum Sozialismus" zu schaffen.

All diese Erfahrungen fußten auf knappen Mehrheiten bei den Wahlen und brachten daher politische Spannungen mit sich. In dem Maß, wie die etablierten wirtschaftlichen Machtinhaber sich zunehmend bedroht fühlten, entfernten sich die politischen Standpunkte immer weiter von einander. Diese Entwicklung führte zu einer schweren Krise der Regierung und der demokratischen Institutionen, die schließlich mit dem Militärputsch vom 11. September 1973 endete.

Die Einrichtung des Militärregimes ging mit einer tiefgreifenden entwicklungsstrategischen Politikwende einher. Diese zielte in ihrer wirtschaftspolitischen Dimension darauf ab, der mehr als 30 Jahre alten Politik der "nach innen gerichteten" Entwicklung ein Ende zu setzen. Die radikale Öffnung und Liberalisierung der Wirtschaft unter dem Schutz einer autoritären Regierung, die kaum Möglichkeiten zu Verhandlungen unter den gesellschaftlichen Akteuren oder zum Dialog zwischen Staat und Zivilgesellschaft bot, erzwangen eine profunde Veränderung der Produktionsstrukturen des Landes. Diese Entwicklung war zunächst gekennzeichnet von einer breiten "Deindustrialisierung" und später von einer verstärkten Ausfuhraktivität, von der in erster Linie die Rohstoffsektoren profitierten. Im Bereich der Gesellschaftspolitik reduzierten sich die Anstrengungen des Staates auf die Privatisierung des Großteils der staatlichen Einrichtungen der sozialen Fürsorge, des Gesundheitswesens und der Verbesserung der gesellschaftlichen Infrastruktur.

Es kann also durchaus gesagt werden, dass Chile in gewisser Weise in den vergangenen Jahrzehnten ein "Versuchslabor" für neue Wirtschaftsstrategien in Lateinamerika war. Die 1974 begonnene einseitige Liberalisierung, Privatisierung und Öffnung der Wirtschaft gab einen Vorgeschmack auf die Tendenzen, die sich in späteren Jahren in den meisten Ländern des Kontinents durchsetzen sollten. Es erscheint also keineswegs überraschend, dass das so genannte "chilenische Modell" ab der zweiten Hälfte der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts als beispielhafter Fall innerhalb des so genannten "Washingtoner Konsens" angesehen wurde. Die Absicht des hier vorliegenden Artikels besteht nun darin, die Vor- und Nachteile dieses chilenischen Entwicklungsmodells zu untersuchen, zu einem Zeitpunkt, an dem 25 Jahre seit der Einführung des neoliberalen Wachstumsmodells und zehn Jahre seit der Rückkehr zur Demokratie vergangen sind.

In den letzten zehn Jahren haben die Regierungen des Bündnisses der *Concertación* versucht, zwei schwierige Zielkonflikte zu managen: einerseits die Erfordernis, den Betrieben eine gewisse Kontinuität in Bezug auf wirtschaftliches Wachstum zu garantieren, basierend auf der Förderung der Privatinitiative, der Liberalisierung der Wirtschaft, der Öffnung gegenüber dem internationalen Handel sowie der entschiedenen Förderung des Exportsektors; und andererseits die Notwendigkeit, das von der Militärregierung geschaffene Vakuum in der Sozialpolitik auszufüllen durch Umverteilung der Einkommen, arbeitsbeschaffende Maßnahmen und eine systematische Modernisierung des Bildungs- und Gesundheitswesens, das über die Jahrzehnte vernachlässigt worden war.

Zehn Jahre nach der demokratischen Wende scheint das Pendel deutlich in Richtung des ersten Zielsystems auszuschlagen, was vor allem an den bemerkenswerten makroökonomischen Indikatoren der Zeit bis 1999 abzulesen ist: eine jährliche Wachstumsrate von durchschnittlich 7,9% für die Zeit von 1986 bis 1999, somit die höchste Wachstumsrate über zehn Jahre in der gesamten Wirtschaftsgeschichte Chiles des vergangenen Jahrhunderts. Auch die Zahlen für das Wachstum des Pro-Kopf-Produkts waren mit durchschnittlich 5,4% pro Jahr höher denn je. Sowohl die Investitionen als auch die Sparrücklagen haben ihren Anteil am Gesamtprodukt anhaltend erhöhen können und erreichten 1996 und 1997 Werte, die über 25% lagen. Die jährliche Inflation ging andererseits 1994 auf unter 10% zurück und lag 1999 sogar unter 5%.

Im Bereich des zweiten Zielsystems, dem der Sozialpolitik, ist die Situation anders. Trotz des Anstiegs der staatlichen Sozialausgaben und der deutlichen Verringerung der Zahl der in absoluter Armut lebenden Bürger ist nicht zu leugnen, dass Chile heute eine derjenigen Nationen ist, die die größten Ungleichheiten bezüglich der Verteilung des Einkommens aufweisen.

Die Deutlichkeit dieser Situation regt dazu an, die effektive Fähigkeit zur Schaffung von ökonomischem Fortschritt und sozialer Entwicklung zur zentralen Fragestellung in Bezug auf die Konsistenz, Legitimation und Nachhaltigkeit des chilenischen Entwicklungsmodells zu machen. Dabei sollten vor allem auch diejenigen Bevölkerungsgruppen beachtet werden, die von dem seit 1984 zu beobachtenden Wachstum der nationalen Wirtschaft vernachlässigt worden sind.

Alle Anzeichen weisen darauf hin, dass diese Fähigkeit der Verbindung von Wachstums- und Sozialpolitik heute sehr stark eingeschränkt ist und die

gesellschaftliche Modernisierung eines neuen Impulses bedarf, der auf die Schaffung sozialen Kapitals abzielt.

Reformen in diese Richtung erscheinen jedoch als unwahrscheinlich im derzeitigen Rahmen des grundlegenden nationalen Konsenses, der im Kern die folgenden Aspekte enthält:

- die Orientierung in Richtung eines minimalen Staatsmodells, das von der Grundlage ausgeht, dass sämtliche nicht privaten Institutionen zwangsläufig schwach sind;
- die vorgefasste Meinung, dass das Privatunternehmen die unangefochtene und alleinige Hauptrolle bezüglich des wirtschaftlichen und sozialen Wachstums spielt;
- die Auffassung, dass der Markt nicht nur die Funktion der Zuteilung wirtschaftlicher Faktoren erfüllt, sondern weit darüber hinausgehend dazu in der Lage ist, soziale Probleme (Armut, Jugendarbeitslosigkeit, Umwelt) oder die Förderung anderer sozialer Bereiche (Kultur, Sport) eher zu lösen als jedes politische Programm;
- die Assimilation des normativen Paradigmas des *homo oeconomicus*, mit der Konsequenz, dass Kooperation, Methoden zur gemeinschaftlichen Problemlösung, gesellschaftliche Solidarität und die Organisation gemeinsamer Interessen (z.B. in Form der Gewerkschaften) als Ausdruck einer anachronistischen Mentalität angesehen werden.

Dieses einseitig am Markt orientierte Paradigma behindert die gesellschaftliche und wirtschaftliche Modernisierung in Chile.

Der hier vorliegende Artikel umreißt zunächst die Richtlinien der Wirtschafts- und Sozialpolitik während des Jahrzehnts der Koalitionsregierungen der *Concertación*, die von dem bereits erwähnten Sachzwang der Kombination von wirtschaftlicher Stabilität mit der Notwendigkeit, die enormen sozialen Disparitäten des Landes abzubauen, gekennzeichnet war. Danach wird das Muster der Wettbewerbsfähigkeit untersucht, das sich aus der Eingliederung der chilenischen Wirtschaft in die internationalen Märkte ergibt. An dritter Stelle stehen die Perspektiven des chilenischen Entwicklungsmodells und mögliche Fallstricke des derzeitigen Entwicklungspfades.

1. Das wirtschafts- und sozialpolitische Programm der *Concertación* von 1990

Das wirtschafts- und sozialpolitische Programm, mit dem die Koalitionsregierung am 11. März 1990 die Staatsgeschäfte übernahm, basierte auf drei Säulen: 1.) Kontinuität der makroökonomischen Politik, die sich an Stabilität, Öffnung, Liberalisierung und Förderung des Exports orientierte; 2.) Stärkung der sozialen Dimension der Marktpolitik mit dem Ziel, die „sozialen Schulden“ der Militärdiktatur auszugleichen; 3.) Konzentration auf eine „zweite Phase der Exportorientierung“ mittels wirtschaftspolitischer Maßnahmen, die darauf zielten, die starke Abhängigkeit der Wirtschaft von der Ausfuhr von Rohstoffen zu überwinden. Diese Kombination von Kontinuität und Veränderung spiegelt dreierlei Umstände wider: erstens einen gewissen wirtschaftlichen und sozialen Lernprozess sowie einen Perspektivenwechsel von Seiten der Handelnden; zweitens die real existierenden sozioökonomischen Kräfteverhältnisse in Chile; und drittens einen Kompromiss zwischen den verschiedenen Flügeln der Regierungskoalition.

1.1 Lernprozesse und Perspektivenwechsel in der Wirtschaftspolitik

In den siebziger und achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts kritisierten führende Politiker der *Concertación* nicht nur die Radikalität der Marktorientierung der Militärdiktatur, sondern generell die Orientierung der Wirtschaftspolitik an der Marktwirtschaft und am Weltmarkt. Ab den neunziger Jahren setzte sich dann die Überzeugung durch, dass es keine Alternative zum Markt und zur Öffnung gibt. Daraufhin wurde dazu übergegangen, die soziale Dimension der Marktwirtschaft sowie die Notwendigkeit, die makroökonomische Politik mit aktiven wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu ergänzen („zweite Exportphase“), zu betonen (Bitar 1988; Foxley 1988; Muñoz 1989). Dieser Perspektivenwechsel fand zur selben Zeit statt wie der Wechsel im Paradigma der CEPAL (UNO-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik), die sich von ihrer früheren Überzeugung der „Orientierung am einheimischen Markt und am Abbau der Importabhängigkeit“ sowie des „Staates als Entwicklungsmotor“ verabschiedete, um ein neues Konzept der Orientierung am Weltmarkt mit Wettbewerbsfähigkeit und Gerechtigkeit vorzustellen. Dieses neue Konzept der CEPAL wurde zu einer wichtigen Referenz des Teams, das sich mit der Formulierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik der *Concertación* beschäftigte (Mármora/Messner 1991).

Der erste Wirtschaftsminister der demokratischen Koalitionsregierung, Carlos Ominami (1989), betonte die Übereinstimmungen zwischen seiner Regierung und der CEPAL im Rahmen seines Kommentars zu Kontinuität und Erneuerung in der Wirtschaftspolitik kurz vor der Regierungsübernahme:

- Die Öffnung der chilenischen Wirtschaft zum Weltmarkt seit 1973/74 setzte Produktions- und Wachstumspotentiale frei und stellte den einzigen Weg zur Überwindung der Krise dar, die die am Binnenmarkt orientierte Politik der Importsubstitution durchlief;
- das Privatunternehmen bleibe der wichtigste Antrieb für die Entwicklung des Landes mit einer Orientierung in Richtung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit;
- Grundlage der Wirtschaftspolitik der demokratischen Regierung sei das Ziel der makroökonomischen Stabilität (solide Haushaltspolitik, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, Geldwertstabilität).

Andererseits zählte Ominami gleichzeitig die Einschränkungen des neoliberalen Kurses der achtziger Jahre auf:

- die Abhängigkeit vom Export einiger weniger Produkte mit einem geringen Grad an Verarbeitung;
- die Integration Chiles in Bereiche des Welthandels mit geringer Dynamik, was am Rückgang des Anteils des Landes am Weltexport von 0,44% (1970) auf 0,22% (1987) abzulesen sei, trotz der hohen Dynamik der chilenischen Wirtschaft ab den siebziger Jahren;
- die anhaltende starke Abhängigkeit vom Kupferexport;
- die Konzentration der Ausfuhraktivitäten auf einige wenige Exportfirmen;
- der geringe Anstieg der Reallöhne im Vergleich zum starken Wachstum der Wirtschaft in den achtziger Jahren.

Die Existenz dieser Einschränkungen brachten Ominami dazu, die Förderung einer "zweiten Exportphase" zu fordern, wobei auf Dynamik und Wettbewerbsfähigkeit zu achten sei sowie auf die Förderung einer sich auf Technologie stützenden Entwicklung.

1.2 Wechselbeziehungen der gesellschaftlichen Kräfte

Der Regierung war es besonders wichtig, von Anfang an das Vertrauen der Unternehmerschaft zu gewinnen, um die Kontinuität in Bezug auf Investitionen und Wachstum sicherzustellen. Dieses Vertrauen zwischen Regierung und Unternehmerschaft herzustellen, war allerdings keine leicht zu bewältigende Aufgabe. Die chilenische Rechte bezichtigte die neue Regierung und den "Sozialisten" Ominami des linksgerichteten Populismus und ihre Wirtschafts- und Sozialpolitik der fehlenden Seriosität. Die Unternehmerschaft selbst stellte zwar keine aktive und organisierte Opposition gegenüber der Regierung dar, aber am Ende waren es vor allem die großen Unternehmerverbände, die sich bei der Volksbefragung anlässlich der Kontinuität oder des Endes der Diktatur deutlich für das Verbleiben Pinochets an der Macht aussprachen. Die Drehachse der dogmatischen Mentalität dieser Gruppe bestand in der Ideologie des Marktes im Sinne der *Chicago Boys*. Angesichts dieser Umstände sah sich die junge Regierung gezwungen, während der Übergangszeit zur Demokratie die Aspekte der Kontinuität innerhalb ihrer Wirtschaftspolitik zu betonen. Der verbleibende Handlungsspielraum zum Durchsetzen von politischen Maßnahmen mit großer Reichweite oder zur Förderung von technologischen und industriellen Erneuerungen zum Zwecke der Stimulation eines intensiven Wachstums – eben jene Maßnahmen, die von neoliberalen Ideologen als "interventionistisch" und "marktverzerrend" verurteilt wurden –, war von Beginn an äußerst reduziert, denn die Regierung wollte die angespannten Beziehungen zu den Unternehmern nicht überstrapazieren.

Zugleich übten die durch die Diktatur sehr stark geschwächten Gewerkschaften und andere soziale gesellschaftliche Gruppen einen wieder stärker werdenden Druck auf die Regierung aus, um so schnell wie möglich eine Lösung für die problematische Situation der sozialen Ungerechtigkeit zu erreichen. Gegenüber diesen "Verlierern" des Wirtschaftsmodells versuchte die Regierung die soziale Dimension ihres neuen Programms in den Vordergrund zu rücken, auch wenn der reale Handlungsspielraum äußerst reduziert war. So gesehen stellte das gemäßigte politische Programm der demokratischen Regierung also nicht nur ein neues Paradigma dar, sondern reflektierte gleichzeitig auch ein politisches Dilemma, das die Regierung zwischen zwei Stühlen sitzen ließ angesichts der Notwendigkeit, so unterschiedliche Akteure zufrieden zu stellen, wie einerseits die Unternehmer sowie andererseits die Gewerkschaften und die vernachlässigten Gruppen der Gesellschaft. Die Grenzen zwischen dem entwicklungsstrategischen Denken (Stärkung der

sozialen Dimensionen der Marktwirtschaft als Ressource der Produktivität) und dem pragmatischen Kompromiss (Marktwirtschaft und Liberalismus für die Unternehmer – Gerechtigkeit für die Gewerkschaften und die “Verlierer” des neoliberalen Modells) waren fließend.

1.3 Kompromisse innerhalb der Concertación

Die Umrisse des wirtschaftspolitischen Programms der Regierung verdeckten die unterschiedlichen Orientierungen innerhalb der Koalitionsregierung. Die Konflikte zwischen denjenigen, die sich für soziale Gerechtigkeit und Umverteilung als Korrekturmaßnahmen gegenüber der neoliberalen Marktwirtschaft einsetzten (z.B. die Sozialistische Partei), und denjenigen, die in einer erfolgreichen Politik des wirtschaftlichen Wachstums bereits eine erfolgreiche Sozialpolitik sahen, sowie die Kontroverse zwischen den reinen Makroökonomern einerseits und den Verfechtern einer aktiven Wirtschaftspolitik und Förderern einer systemischen Wettbewerbsfähigkeit andererseits (Ominami 1989; Muñoz 1989), wurden nicht offen ausgetragen. Vielmehr lösten sie sich in der oben angedeuteten wirtschafts- und sozialpolitischen Formel auf.

Das wirtschafts- und sozialpolitische Projekt ruhte auf vier Kompromissen, auf die sich Regierung, Unternehmerschaft und die – sowohl politisch als auch institutionell – geschwächten Gewerkschaften einigen konnten:

- Das Ziel der Wirtschaftspolitik besteht in einem starken Wachstum mit dem Ziel, die Beschäftigungslage zu stabilisieren und die Armut zu verringern.
- Der Anstieg der Produktivität der Arbeit durch Investitionen im Personalbereich verbessert die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und schafft die Voraussetzungen für den Anstieg der Reallöhne.
- Das Problem der Ungerechtigkeit muss in erster Linie mit politischen Maßnahmen zur Erreichung der Chancengleichheit auf gesellschaftlicher Ebene bekämpft werden (ohne weitreichende Umverteilung bzw. Korrektur des großen Gefälles bei der Einkommensverteilung).
- Die sozialen Ausgaben müssen in die Richtung des Kampfes gegen die schlimmste Armut gelenkt werden, wobei einem integrierten Ansatz gefolgt werden soll, der Aspekte der Beschäftigung, Bildung, Gesundheit, Ernährung und des Wohnungsbaus in sich vereint.

Mit diesem Kompromisspaket setzte die Regierung auf *win-win*-Konstellationen (intensives Wachstum – vom Markt bewirkte sozialpolitische Auswirkungen; Anstieg der Produktivität der Arbeit – reale Handlungsspielräume zur Erhöhung der Löhne, etc.) unter Ausschluss der kontroversen Themen der Umverteilung, der aktiven wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Schaffung von nationalen Wettbewerbsvorteilen, der neuen Rolle des Staates jenseits des orthodoxen Neoliberalismus und der ungleichen Beziehung zwischen den Unternehmerverbänden und den anderen gesellschaftlichen Gruppen. Die zurückblickende Betrachtung der folgenden Abschnitte wird den nicht anzuzweifelnden Erfolg dieser strategischen Orientierung deutlich machen. Das starke Wachstum, das die Wirtschaft in den neunziger Jahren verzeichnen konnte, ist ein deutliches Zeichen für das erfolgreiche Nutzen der *win-win*-Konstellationen, auf denen das wirtschafts- und sozialpolitische Programm der Regierung aufbaute. Aber der Erfolg hatte auch seinen Preis: Die erwähnten polemischen Themen warten bis heute auf eine Lösung. Anstatt zumindest erst einmal deutlich identifiziert zu werden, bleiben sie nach wie vor versteckt und tragen so dazu bei, dass das Profil der *Concertación* immer undeutlicher wird. Gleichzeitig kommt hinzu, dass im Verlauf der neunziger Jahre die *win-win*-Konstellationen mit der Zeit immer unwirksamer wurden, was dazu führt, dass neue Richtungen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik eingeschlagen werden müssen, denn ein starkes Wirtschaftswachstum und eine auf Stabilität ausgerichtete makroökonomische Politik allein reichen Anfang der neuen Dekade nicht mehr aus, um die wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen dauerhaft erfolgreich in den Griff zu bekommen.

2. Die Exportorientierung des Wirtschaftsmodells

Mit einer Exportbilanz von insgesamt über 20 Milliarden US\$ in Gütern und Dienstleistungen repräsentierte der Bereich der Ausfuhr 1999 etwas über 30% des chilenischen Bruttosozialprodukts. Mehr als 5.800 Firmen exportierten 3.770 verschiedene Produkte in 180 Empfangsländer. Der Wert der chilenischen Exporte verfünffachte sich zwischen 1985 bis 1997. Im Vergleich zu den anderen Ländern Lateinamerikas konnte Chile in dieser Zeit den höchsten Anstieg bezüglich des Exportvolumens verbuchen. Dieser deutliche Zuwachs hat seine Ursache in den Reformen, die nach 1974 Schluss machten mit der Politik der überbordenden Staatsintervention basierend auf dem Modell der Importsubstitution, die über 30 Jahre lang die Wirtschaftspolitik des Landes bestimmt hatte. Das zu Beginn der Militärregie-

rung eingeführte neoliberale Modell brachte eine einseitige Öffnung der nationalen Wirtschaft mit sich und beseitigte die protektionistischen Schranken, die bis dahin vor allem die chilenische Industrie begünstigten. Nach diesem radikalen Umbruch sind innerhalb des Prozesses der Öffnung der chilenischen Wirtschaft drei Phasen zu unterscheiden.

Die erste Phase von 1976 bis 1981 ist gekennzeichnet von der Reduzierung der Zolltarife auf einheitliche 10%, was zusammen mit der starken Aufwertung des Pesos, der Liberalisierung des einheimischen Marktes und vor dem Hintergrund der autoritären Regierung, die jede Form der Verhandlung unter den Sozialpartnern verhinderte, einen starken Prozess der "Deindustrialisierung" in Gang setzte: Zwischen 1977 und 1983 schlossen über 3.000 Industriebetriebe und es fand eine bedeutende Umschichtung der Ressourcen innerhalb des Produktionsapparates statt (Castillo 1994).

Diese erste Phase endete mit der Rezession der Jahre 1981 und 1982, die durch eine hohe Auslandsverschuldung, vor allem des privaten Sektors, sowie eine sehr niedrige Investitionsquote verursacht wurde. In Verbindung mit dem hohen internationalen Zinsniveau bremsten diese Faktoren den Fluss ausländischen Kapitals nach Chile und führten zu einem extremen Ungleichgewicht in der Zahlungsbilanz, was wiederum eine schwere Krise im gesamten Finanzsystem des Landes auslöste und 1982 einen Rückgang des Landesproduktes um mehr als 14% bewirkte.

Das Militärregime versuchte daraufhin die Krise durch eine Erhöhung der Zolltarife von 10 auf 26% (in besonderen Fällen auf 35%) sowie durch weitere Kurskorrekturen in der Wirtschaftspolitik in den Griff zu bekommen. Diese Veränderungen zielten vor allem auf die Stimulation der Exporte mittels einer Reihe von Maßnahmen (Festsetzung eines hohen Wechselkurses, steuerliche Anreize, direkte Subventionen für den Exportbereich). Ende 1982 wurde darüber hinaus eine staatliche Behörde zur Förderung der Exporte gegründet: ProChile.

Die dritte und letzte Phase umfasst die Jahre nach 1991. In dieser Zeit halten die demokratischen Regierungen an den wesentlichen Zügen des früheren Wirtschaftsmodells fest. Sie setzten erneut die Zolltarife auf einheitliche 9% herab und planten eine allmähliche Reduzierung auf 6% bis 2003. Gleichzeitig wurden neue öffentliche Initiativen zur Förderung der Exporte entwickelt, die günstige Kreditbedingungen, spezifische Garantien für Exporteure und Programme zur Stärkung der Exporte durch ProChile und Corfo beinhalteten. Zudem werden die Ausfuhraktivitäten durch verschiedene

internationale Handelsabkommen und die Liberalisierung des bilateralen Handels begünstigt.²

Die außerordentlichen Anstrengungen im Exportbereich seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre und insbesondere der neunziger Jahre bestätigten die Rolle des Exportes als “Antrieb des Wachstums”. Nach 1995 jedoch machten sich Anzeichen für die Erschöpfung dieser Dynamik bemerkbar oder, mit anderen Worten, “die Phase der extensiven Nutzung der Quelle der Wettbewerbsfähigkeit auf der Basis von statischen Vorzügen beginnt an ihre eigenen Grenzen zu stoßen” (Scholz 1999). Von 1995 bis 1998 sank der Gesamtwert der exportierten Güter und Dienstleistungen um 2%. Der Hauptgrund für dieses magere Resultat bestand in der rückläufigen Entwicklung der Weltmarktpreise für den Großteil der Güter im Warenkorb der chilenischen Ausfuhren. Im Gegensatz zu den vorangehenden Jahren konnte der Preisverfall nicht länger durch eine Erhöhung der Menge der exportierten Güter aufgefangen werden.

Während des Öffnungsprozesses zum Welthandel und vor allem seit der zweiten Phase nach 1983 führte die Kombination von mehreren Faktoren zu einer Struktur der Ausfuhren, die vor allem auf Rohstoffen und auf Gütern mit intensiven Fertigungsprozessen aus Rohstoffen basierte, bei denen Chile im Vergleich zu anderen Ländern mit statistischen Vorteilen rechnen konnte (Pietrobelli 1992). Zu diesen Faktoren zählen ein günstiger makroökonomischer Rahmen, ein neoliberales Verständnis der Märkte als alleinige Institutionen zur Verteilung der Ressourcen und eine entsprechend reduzierte Rolle des Staates als interventionistische Institution sowie als Förderer von Forschung und Entwicklung.

Von den exportierten Dienstleistungen einmal abgesehen verteilten sich die Exporte Ende der neunziger Jahre wie folgt: etwa 57% Rohstoffe, ca. 33% rohstoffnahe Güter (z.B. Wein) und nur knapp 10% “sonstige Produkte”. Wenn in jenen Jahren auch insgesamt 3.600 verschiedene Produkte exportiert wurden, so konzentrierten die zehn wichtigsten Produkte doch immerhin 56% des Gesamtwertes auf sich, wobei es sich vor allem um Produkte aus der Forstwirtschaft, dem Fischfang und dem Obstanbau handelte. Aus dieser Exportstruktur lässt sich schließen, dass die Rohstoffe des Landes einem bedeutenden Druck ausgesetzt sind. Daraus ergibt sich eine große Bedrohung hinsichtlich der Nachhaltigkeit und der Umweltverträglichkeit

² Seit 1991 wurden Abkommen mit Mexiko, den *Mercosur*-Ländern, Kanada, der Andenregion und Mittelamerika geschlossen. Darüber hinaus ist Chile dem Asien-Pazifik-Wirtschaftsforum (APEC) beigetreten.

ebenso wie der Zukunftsperspektive des Wachstumsmodells, denn es besteht die Gefahr des Verlusts des Expansionspotentials der zu erneuernden und nicht zu erneuernden Rohstoffe. Selbst wenn diejenigen Exportbranchen betrachtet werden, die noch über ausreichende Expansionskapazitäten verfügen, muss darauf geachtet werden, welche Auswirkungen eine rein extensive Entwicklung in Beziehung auf die Straßen- und Hafeninfrastruktur haben kann.

Es sollte jedoch nicht vergessen werden, auf die Stärken des chilenischen Exportsektors hinzuweisen, die sich im Rahmen der Beziehung zu den internationalen Märkten entwickelt haben. In Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit sind vor allem drei Bereiche zu nennen, in denen große Fortschritte erzielt werden konnten:

Erstens hat sich eine sehr fähige Unternehmerschaft herausgebildet, die in der Lage ist, die Tendenzen und Möglichkeiten auf den Zielmärkten zu erkennen, und deren Fähigkeiten, die Eigenschaften ihrer Produkte an die Erfordernisse dieser Märkte anzupassen, stetig wachsen.

Zweitens hat die Dynamik der Exporte einen durchaus breitenwirksamen Prozess der Modernisierung eingeleitet. Die Ausfuhr von Wein, Holz, Fisch und Obst hängt von modernen Wirtschaftszweigen ab, die über ein stetig gewachsenes *Know-how* in Sachen Produktion, Finanzierung, Markt, Marketing und Vertrieb verfügen, ebenso von einer soliden Infrastruktur (Straßen, Häfen, Logistik) und von einer zunehmenden Anzahl von hoch qualifizierten Beschäftigten (Wissenschaftler, öffentliche Angestellte, Ingenieure, Diplomaten), die sich immer mehr an den globalen Lernprozessen und den internationalen Standards hinsichtlich der Effizienz, Qualität und Technologie orientieren. Unter diesem Gesichtspunkt kann nicht behauptet werden, dass die Wettbewerbsfähigkeit der chilenischen Wirtschaft ausschließlich von ihren "natürlichen" Wettbewerbsvorteilen abhängt (Eßer 1999). Die Wettbewerbsfähigkeit besitzt vielmehr – selbst in den stark von Rohstoffen abhängigen Bereichen – systemischen Charakter und hängt von einer ganzen Reihe von Voraussetzungen ab, zu denen auch soziale und institutionelle Faktoren gehören.

Die dritte Stärke Chiles besteht in der Unterstützung der Exportaktivitäten durch den Staat, die besonders für relativ kleine Exportbetriebe, aber auch für größere Konzerne von großem Nutzen ist. Öffentliche Einrichtungen wie Corfo und ProChile haben in Zusammenarbeit mit privaten Institutionen (Industrie- und Handelskammern, Unternehmerverbänden) wirksame Programme zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit entwickelt, z.B. in Be-

reichen wie Marktforschung, Vertretung auf Messen, Verbesserung des exportierbaren Angebots, Qualitätskontrolle.

Trotz der skizzierten Fortschritte ist die Dauerhaftigkeit des Wachstumsmodells in Bezug auf die Struktur der chilenischen Exporte vor dem bestehenden Hintergrund starker institutioneller und sozialer Mängel nach wie vor zweifelhaft. Die angekündigte, auf dynamische Wettbewerbsvorteile zielende "zweite Exportphase" ist bisher hinter den Erwartungen weit zurückgeblieben. Das Phänomen der Globalisierung der Märkte hat die Anforderungen der Wettbewerbsfähigkeit, die an die chilenischen Exportbetriebe gestellt werden, weiter nach oben geschraubt. In den letzten Jahren ist es vielen anderen Entwicklungsländern gelungen, interne und externe Hindernisse zu überwinden, um sich in Konkurrenten auf dem Weltmarkt zu verwandeln.

Im Kontext globalisierter Märkte sind natürlich diejenigen Bereiche der Exportindustrie besonders anfällig, deren Wert an technologischer Verarbeitung, *Know-how* und Innovation eher gering sind und deren Wettbewerbsvorteile relativ leicht kopiert werden können. Das ressourcenbasierte chilenische Exportmodell steht daher unter hohem Anpassungsdruck.

3. Schwachstellen des Modells: Fort- und Rückschritt bezüglich sozialer Entwicklung und Dezentralisierung

3.1 Das Spannungsfeld zwischen sozialer Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit

Es ist durchaus angemessen zu sagen, dass die soziale Gerechtigkeit bisher die "Achillesferse" des chilenischen Wirtschaftsmodells ist. Genau betrachtet zeigen sowohl die Verteilung der Einkommen als auch die Entwicklung der Armut in den letzten Jahren gleichzeitig Symptome des Fortschritts und des Rückschritts. Den Ermittlungen der CEPAL zufolge betrug der Anteil der Bevölkerung, der 1996 unterhalb der Armutsgrenze lebte, 23,3%; er lag damit zwar wesentlich unter den 45% von 1987, aber dennoch noch immer über den 20% von 1970. Die Einkommensverteilung zeigt weiterhin eine Tendenz zur Konzentration, trotz der in den letzten Jahren erreichten Verbesserungen bezüglich der Indikatoren der Armut.

Wird angenommen, dass der Hauptgrund für diese ungerechte Einkommensverteilung in den neunziger Jahren in der Differenz zwischen den Löhnen für qualifizierte und unqualifizierte Arbeit liegt (Ocampo 1998), dann muss der Brennpunkt der Analyse der Ursachen dieser Ungerechtigkeit auf

die zwei Aspekte gelenkt werden, auf die durch politische Maßnahmen ein positiver Einfluss ausgeübt werden kann: die Produktivität der Arbeit und die Berufsausbildung.

Die Arbeitsproduktivität hat sich in den vergangenen Jahren sehr widersprüchlich entwickelt. Jüngere Studien zu den industriellen Sektoren haben ergeben, dass die Differenz bezüglich der Produktivität zwischen den "dynamischen" und den "traditionellen" Branchen des Sektors zugenommen hat. Ebenso steigt die Differenz der Produktivität zwischen großen und kleinen Betrieben stark an (Katz 1998).

In den neunziger Jahren hat die chilenische Regierung allmählich mit einer Förderpolitik zum Zwecke der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Klein- und Mittelunternehmen begonnen. Diese Politik umfasst Maßnahmen und Programme zur Erhöhung der Produktivität in den Feldern Innovation und Modernisierung der Geschäftsführung, der Produktion, der Kooperation von Betrieben sowie der Unternehmensberatung. Sie fußt vor allem auf den Prinzipien der sektoriellen Horizontalität und der Verbesserung von für den Markt entscheidenden Faktoren wie Information und Technologie. Die Ergebnisse dieser Anstrengungen sind zwar im Allgemeinen zufriedenstellend und pro Jahr nutzen etwa 10.000 kleinere und mittlere Betriebe die entsprechenden Instrumente, aber auf makroökonomischer Ebene sind die Erfolge dieser Politik noch immer äußerst gering.

Bezüglich des sehr großen Bereichs der Kleinstbetriebe³ ist zu sagen, dass diese häufig in den Genuss von sozialpolitischen Maßnahmen gekommen waren, die auf die Bekämpfung der Armut zielten. Das Ziel dieser Politik war meist die Sicherung der Subsistenz, die oft einherging mit einer extrem niedrigen Produktivität. In den letzten Jahren hat die Behörde zur Koordinierung sozialpolitischer Maßnahmen und zur Förderung der Kleinstbetriebe (Fosis) in Kooperation mit dem zum Corfo gehörenden "Amt für Technische Zusammenarbeit" Programme zur Erhöhung der Produktivität dieser Betriebe finanziert.

Hinsichtlich des Themas der Berufsbildung ist zu beobachten, dass das entsprechende Programm über die Abführung eines Betrags von 1% des zu versteuernden Jahresgewinns der Unternehmen an den *Servicio Nacional de Capacitación* (Sence), der vom Arbeitsministerium abhängt, finanziert wird. Seit 1997 können die kleinen und mittleren Betriebe darüber hinaus bis zu 700 US\$ jährlich für Bildungszwecke von ihrer Steuer absetzen. Laut Sence

³ Diese Gruppe wird auf ungefähr 800.000 Unternehmen geschätzt, von denen etwa die Hälfte dem informellen Sektor zuzurechnen ist.

kommen so pro Jahr rund 500.000 Arbeiter in den Genuss einer Aus- oder Fortbildung, was immerhin einer öffentlichen Investition von 70 Millionen US\$ jährlich entspricht.

Die Qualität und Angemessenheit der Bildungsmaßnahmen ist durchaus heterogen; ein Qualitätssicherungssystem existiert nicht. Ein weiterer problematischer Aspekt dieses Systems ist, dass die Unternehmen die Kosten vorstrecken müssen, um sie im Nachhinein über die Steuerabrechnung erstattet zu bekommen. Dies führt dazu, dass vor allem größere, finanzstarke Unternehmen dazu in der Lage sind, diese Angebote zu nutzen. Auch die geographische Verteilung der Unternehmen, die die Dienste des Sence in Anspruch nehmen, ist sehr unausgeglichen: Im Jahr 1996 konzentrierten sich 72% dieser Unternehmen auf nur drei Regionen (RM, V und VIII), während sich die restlichen 28% auf die übrigen zehn Regionen verteilten.

Sowohl Corfo, in seiner Eigenschaft als Behörde zur Förderung der Produktivität und der Modernisierung der kleinen und mittleren Betriebe, als auch die bereits erwähnten Organisationen Fosis und Sence haben institutionelle Reformen in Zusammenarbeit mit Unternehmerverbänden, regierungsunabhängigen Organisationen und anderen privaten Einrichtungen durchgeführt, um die Reichweite und die Wirksamkeit ihrer Programme zu erhöhen. Trotz alledem erreichen die meisten dieser Maßnahmen nicht das Niveau der kritischen Masse und sind somit auch nicht in der Lage, die Divergenzen zwischen dynamischen und weniger modernen Unternehmen auf nationaler Ebene aufzuheben. Darüber hinaus zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass sich die Wirkungen der Programme in erster Linie auf diejenigen Unternehmen beschränken, die bereits vorher modernisiert waren, und dass die Bereiche der niedrigsten Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der Klein- und Kleinstbetriebe nach wie vor nicht erreicht werden.

Einer der Schlüssel zur Erklärung dieses Misserfolgs ist die Auffassung, dass das mesoökonomische Netzwerk Chiles – öffentliche und private Einrichtungen und Netze zur Unterstützung der Unternehmen in Bezug auf Geschäftsführung, Technologie, Finanzierung, Vermarktung und Personal – noch nicht stark genug ist, eher zur Zersplitterung als zur Kooperation neigt und seine Aktivitäten zu sehr auf die bereits dynamischen Wirtschaftssektoren beschränkt.

3.2 Fortschritte und Hindernisse im Prozess der Dezentralisierung

Zur Erklärung des hohen Grads an Zentralisierung in Chile können historische, geographische und demographische Gründe angeführt werden. Sowohl

die Zentren der Entscheidungsprozesse der öffentlichen Verwaltung, der Politik und der Privatwirtschaft befinden sich traditionell vor allem in der Hauptstadt Santiago und zu einem geringeren Maß auch in wenigen anderen Städten wie Valparaíso/Viña del Mar in der fünften Region und Concepción/Talcahuano in der achten Region.

Ebenso konzentrieren sich die Zentren der Entscheidungsprozesse in den Bereichen der Produktion, der Finanzen und der öffentlichen Verwaltung nach wie vor auf die selben wenigen Orte, und das trotz der Mobilisierung und Umsetzung von Investitionsvorhaben im gesamten Land infolge der auf Rohstoffen basierenden Exportspezialisierung. Das Feld der Forschungs- und Dokumentationszentren sowie die universitäre Landschaft weisen ein ähnliches Muster geographischer Zentralisierung auf. Die Einrichtung verschiedener regionaler Universitäten in den vergangenen zwei Jahrzehnten hat bisher noch keine reale Dezentralisierung bewirken können, weil diese im Allgemeinen noch zu unbedeutend sind.

Einen wichtigen Schritt im Prozess der Regionalisierung des Landes war 1993 die Einrichtung der Regionalregierungen im Kontext der Reform zur Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung. In allen Fällen wurden die Verwaltungsstrukturen, einschließlich der Gouverneure und ihrer regionalen Ministerkabinette, durch die Zentralregierung bestimmt und letztere befinden sich in einer kuriosen Situation der doppelten Abhängigkeit, einerseits vom Gouverneur und andererseits vom jeweiligen Minister der Zentralregierung. Darüber hinaus gibt es einen Regionalrat (*Consejo Regional – Core*), der indirekt von den Kommunalabgeordneten gewählt wird, welche wiederum durch direkte Wahl vom Volk bestimmt werden. Die Hauptaufgabe des Cores besteht darin, die Verteilung von Haushaltsmitteln auf bestimmte regionale Angelegenheiten entweder zu bestätigen oder zu verhindern, so zum Beispiel die des Nationalen Fonds zur regionalen Entwicklung (FNDR), des Nationalen Systems der öffentlichen Investitionen sowie anderer spezifischer Fonds zugunsten der Regionen.

Im Laufe der neunziger Jahre wurden außerdem verschiedene Körperschaften zur regionalen Entwicklung ins Leben gerufen, die als private Stiftungen zu gemeinnützigen Zwecken auftreten. Viele von ihnen rechnen dabei mit der aktiven Mitarbeit der lokalen Universitäten, der regionalen Regierungen, der Einrichtungen zur internationalen Zusammenarbeit, der Unternehmerverbände oder der großen Unternehmen. Die Absicht dieser Stiftungen besteht in den meisten Fällen ganz allgemein darin, die regionale Entwicklung zu fördern. Manche der Regionen (I, II, VII und VIII) haben es

dadurch geschafft, einen effektiven – wenn auch sporadischen – Weg der Kooperation zwischen großen regionalen Betrieben (meist im Bereich des Bergbaus, der Fischerei oder der Holzwirtschaft), Universitäten und regionaler Regierung bzw. Verwaltung zu finden.

Der moderne Staat hat in den meisten Ländern Lateinamerikas eine zentralistische Tradition geerbt, die ihren Ursprung in der Gründung der Nationalstaaten hat, aber in Chile hat der Dezentralisierungsprozess besonders spät eingesetzt und sieht sich darüber hinaus besonderen Hindernissen gegenüber: den geographischen Gegebenheiten, der ungleichmäßigen Verteilung der Bevölkerung auf die Regionen und dem historischen Mangel an politischen, professionellen und verwaltungsmäßigen Kompetenzen in vielen Regionen des Landes. Die Einrichtung der Regionalregierungen und die entsprechende Zuteilung von Personal und Kompetenzen ist ohne Zweifel ein Fortschritt im Vergleich zu der früheren Situation, aber ihre Gestaltung und Funktionsstruktur sind aufgrund ihrer zentralistischen Basis noch weit davon entfernt, eine wirksame Umverteilung von Funktionen und Kompetenzen vom Zentrum hin zu den Regionen darzustellen. Zur Zeit erfüllen die Regionalregierungen im wesentlichen die Rolle des Stellvertreters der Zentralregierung.

4. Gefahren für das chilenische Wirtschaftsmodell

Um sich den Herausforderungen der Modernisierung der chilenischen Gesellschaft heute, mehr als zehn Jahre nach der Rückkehr des Landes zur Demokratie und über 25 Jahre nach der Übernahme des neoliberalen Wirtschaftsmodells, stellen zu können, müssen mehrere Weichenstellungen vorgenommen werden: die Herausbildung von dynamischen Wettbewerbsvorteilen, die Erweiterung des Angebots von Produkten und Dienstleistungen mit höherer nationaler Wertschöpfung, der Ausbau der institutionellen Netzwerke zur Schaffung systemischer Wettbewerbsfähigkeit, der Abbau der sozialen Ungleichheiten, die Sicherung der ökologischen Tragbarkeit des Entwicklungspfades, die Schaffung eines Raumes für den sozialen Dialog und die Dezentralisierung des Landes.

In seinen Beobachtungen zu den starken Wachstumsraten, die die sozialistischen Länder in den fünfziger und sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts oder auch Brasilien in den Sechzigern und Siebzigern verbuchen konnten – und die fälschlicherweise als Symptom einer erfolgreichen Industrialisierung (These der Konvergenz) interpretiert wurden –, verweist Paul Krugman auf die “Tyrannei der Zahlen” und fordert die Berücksichtigung qualitativer

Kriterien. Im Fall Chiles hat die Entwicklung der letzten 15 Jahre häufig zu übertriebenen Einschätzungen geführt, die über die strukturellen Schwächen der nationalen Wirtschaft hinwegtäuschen. Die Gefahren, die auf die Entwicklung der chilenischen Wirtschaft in der Zukunft zukommen, lassen sich in fünf Punkten zusammenfassen.

Erstens: Wenn auch nicht zu leugnen ist, dass das Spektrum der auf Rohstoffen aufbauenden *Ausfuhrpotentiale* erweitert und qualitativ verbessert werden konnte, ist jedoch ebenso richtig, dass der Schritt zur vollen Industrialisierung, zur Schaffung eines höheren Mehrwerts oder gar zu einer Produktion, die vor allem auf *Know-how* basiert, nicht vollzogen wurde. Die derzeitigen Wettbewerbsvorteile konzentrieren sich auf Bereiche des Weltmarktes, die starken Preisschwankungen und einem unerbittlichen Verdrängungswettbewerb ausgesetzt sind. Angesichts der hohen Dynamik der technologischen, organisatorischen und institutionellen Revolutionen in der Weltwirtschaft ist der Fall Chiles nicht dazu geeignet, von *leap frogging* zu sprechen. Nicht einmal die chilenische Möbelindustrie, die Eigenschaften einer mittleren Komplexität zeigt und sich auf die reichen Holzressourcen des Landes hätte stützen können (Messner 1991; 1993), hat vermocht, bemerkenswerte Exportzuwächse zu verbuchen. Chile, das Land der Holzwirtschaft schlechthin, hat es zwar geschafft, den Bereich der Forstwirtschaft auf beachtenswerte Weise zu modernisieren, aber exportiert nach wie vor im Wesentlichen kaum verarbeitetes Rohholz. In diesem Sinn kann Chile als „Modell der intensiven Entwicklung im Bereich der Rohstoffe“ angesehen werden, aber nicht als Modell einer gelungenen Industrialisierung. Dieses Fazit ist ein Alarmsignal für die meisten anderen lateinamerikanischen Länder, deren betriebswirtschaftliche, institutionelle, organisatorische und technologische Potentiale noch viel weniger entwickelt sind als die Chiles. Angesichts der derzeit vorherrschenden Gegebenheiten der Weltwirtschaft reicht nicht einmal das von Chile erreichte hohe Niveau der wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung, das von den Nachbarländern so sehr bewundert wird, aus, um in die dynamischen Sektoren der globalen Ökonomie vorzudringen.

Zweitens: Die sehr heterogene *Struktur der Unternehmen* spiegelt die Schwäche der produktiven Grundlagen der nationalen Ökonomie wider. Auch wenn die Anzahl der exportierenden Betriebe sehr stark zugenommen hat, können lediglich 7.000 große und mittlere Unternehmen von insgesamt 800.000 Betrieben als modern und weltmarktfähig bezeichnet werden. Die Vernetzungen zwischen der Exportwirtschaft und dem „Rest“ der Ökonomie bleiben schwach.

Drittens: Die *Produktivität der Arbeit* ist weiterhin sehr niedrig, trotz des starken Wachstums, der steigenden Investitionsraten und des technologischen Fortschritts. Dieses Thema wurde in Chile erstmals gegen Mitte der neunziger Jahre diskutiert, nachdem zuvor die hohen Wachstumsraten im Export den fälschlichen Eindruck hinterlassen hatten, die Produktivität der Arbeit und die Effizienz würden ebenfalls rasch steigen. 1994 betrug das Bruttoinlandsprodukt pro Stunde in der chilenischen Industrie 3,40 US\$, während es in den Industrieländern bei 30 und in den asiatischen Schwellenländern zwischen zehn und 15 US\$ lag. Diese geringe Produktivität spiegelt das niedrige Niveau der Investitionen im Bereich der Berufsbildung und eine geringe technologische Kompetenz wider. Einer der Gründe, warum die chilenische Wirtschaft diese beiden Aspekte vernachlässigt, ist die erwähnte sehr günstige Situation des Landes im Rohstoffbereich, zu der sich ein äußerst großes Angebot an billigen, wenig qualifizierten Arbeitskräften gesellt. Diese zwei Faktoren eröffnen die Möglichkeit einer extensiven Entwicklungs- und Wachstumsstrategie, eine *soft option*. Innovationen und die Anwendung des technologischen Fortschritts sind Prozesse, die Zeit kosten und schwierig sind, während die Strategien des extensiven Wachstums von den Unternehmen (und den öffentlichen Einrichtungen) lediglich einen geringen Einsatz und wenig Risikobereitschaft verlangen. Die Folge ist, dass auch in Chile die günstige Verfügbarkeit von Rohstoffen die industrielle Entwicklung bremst.

Viertens: Von den vorangehenden Argumenten lässt sich ableiten, dass die *Unternehmerschaft* in der Phase der intensiven Nutzung der Rohstoffe zunächst der entscheidende Motor für die Modernisierung war, indem sie dazu beitrug, Rationalität und Modernität auf mikroökonomischer Ebene durchzusetzen. In der Folgezeit wurde sie jedoch zu einem Hindernis für den Übergang zu einer technologischen Entwicklung. Eine wirksame Veränderung in Richtung technologiebasiertes Wachstum verlangt nach einem Entwicklungsparadigma jenseits des Neoliberalismus, das auf der engen Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen, dem Staat und der anwendungsbezogenen Forschung beruht, umfangreiche öffentliche und private Investitionen in Innovation, Technologie und Ausbildung voraussetzt und die sozialen Dimensionen der Marktwirtschaft betont.

Fünftens: Der *mesoökonomische Politik*, die dazu dienen soll, die dynamischen Wettbewerbsvorteile zu stärken und den Mehrwert der Exporte nachhaltig zu erhöhen, mangelt es an der notwendigen Komplexität. Das institutionelle Umfeld der Unternehmen ist nach dem Modell des einfachen

Wachstums gestaltet, und diese Struktur reicht für den Wettbewerb in den etablierten Bereichen des Exports und für die Durchführung von *up-grading*-Prozessen aus, aber nicht für den Übergang zu komplexeren Branchen: "Ähnlich wie in den Betrieben ist die Orientierung der mesoökonomischen Institutionen an der Gegenwart stark, aber die Orientierung an der Zukunft schwach" (Eßer 1999: 41) Dies liegt einerseits am Mangel an kritischer Masse hinsichtlich der Investitionen in die Entwicklung technologischer Kapazitäten. In Kombination mit den Investitionen in Berufsbildung, die im internationalen Vergleich sehr niedrig ausfallen, reicht die Quote von 1,2% für Forschung und Entwicklung im Jahr 2000 nicht aus, um einen qualitativen Fortschritt zu erreichen. Aus diesem Umstand folgt die Notwendigkeit, eine "mesoökonomische Offensive" zu starten, nachdem sich der Diskurs der Politiker fast 25 Jahre lang ausschließlich um die Makroökonomie gedreht hat.

4.1 Fünf Fallstricke gesellschaftlicher und ökonomischer Entwicklung in Chile

In der Transformationsphase zur Demokratie hat sich in Chile ein spezifischer Typus von Elitedemokratie etabliert, der auf Konsensentscheidungen zwischen wirtschaftlichen Spitzen der Gesellschaft sowie den demokratischen, aber auch den Pinochet-verbundenen Eliten basiert. Parlamentarische Entscheidungsmechanismen sowie zivilgesellschaftliche Strukturen wurden so geschwächt bzw. an ihrer Entfaltung gehindert. Diese Grundstruktur war für den Übergang zur Demokratie sowie die dynamische Entwicklung der ressourcenbasierten Wirtschaftsstruktur durchaus funktional, behindert jedoch in Verbindung mit dem oben skizzierten neoliberalen Leitbild, an dem sich ein großer Teil der Elite orientiert, die Herausbildung einer stärker wissensbasierten Ökonomie sowie einer stabilen sozialen Demokratie. Fünf Problemfelder lassen sich lokalisieren.

4.1.1 Institutionelle Unterentwicklung schwächt ökonomische Entwicklungspotentiale

Das generalisierte Misstrauen gegenüber öffentlichen Institutionen und überzogenes Marktvertrauen der chilenischen Eliten führen zu einer institutionellen Unterentwicklung und zu geringen Investitionen in Bereichen mit großer Bedeutung für die Entwicklung dynamischer nationaler Wettbewerbsvorteile (z.B. Berufsbildung, Forschung und Entwicklung, Technologie- und Wissensdiffusion, regionale und lokale Standortpolitik). Der Aufbau eines leis-

tungsfähigen Unternehmensumfeldes (Mesoökonomie) ist Bedingung für eine Steigerung der nationalen Wertschöpfung und kann weder vom Staat, noch von den Unternehmen im Alleingang geleistet werden. Systemische Wettbewerbsfähigkeit basiert auf leistungsfähigen Unternehmen (Marktsteuerung) sowie auf dichten, lernfähigen und die Verbesserung des Wirtschaftsstandortes ausgerichteten Netzwerkstrukturen zwischen Unternehmen sowie privaten und öffentlichen Institutionen.

4.1.2 Unzureichende gesellschaftliche Problemlösungspotentiale

Die in Chile dominierenden gesellschaftlichen Organisations- und Steuerungsmechanismen (Markt, Eliteverbund, schwache zivilgesellschaftliche Strukturen, unterentwickeltes intermediäres Institutionensystem) sind zu wenig ausdifferenziert, um den in allen Problemfeldern komplexer werdenden Anforderungen gerecht zu werden. Es mangelt an horizontalen Koordinations- und Korrekturmechanismen sowie einem pluralistischen *Set* von privaten und öffentlichen Institutionen, die sicherstellen könnten, zukünftige Probleme im Frühstadium zu antizipieren, alternative Lösungsstrategien zu entwickeln, rechtzeitig auf Fehlentwicklungen aufmerksam zu machen und gut organisierten Gegenwartsinteressen Langfristperspektiven entgegenzustellen. Die nur langsam vorankommende Dezentralisierung, der Bedeutungsverlust wissenschaftlicher Institutionen oder deren Umwandlung in kurzfristig orientierte Beratungseinrichtungen, fehlende Gegengewichte zu den starken Wirtschaftsverbänden sowie eine durch wenige Akteure dominierte Medienöffentlichkeit sind Symptome dieses Problemkontextes. Die relative Schwäche intermediärer Institutionen führt dazu, dass es dem Staat an konstruktiven Kritikern und Partnern im Prozess der Problembearbeitung mangelt, um dem Phänomen der “geteilten Souveränitäten” gerecht zu werden.

4.1.3 Erosion moralischer Ressourcen, den Grundlagen lernfähiger Netzwerkstrukturen

Die Dominanz des einseitigen “Egoismus-Prinzips” kann einerseits dazu beitragen, soziale Spaltungs- und Fragmentierungstendenzen zu vertiefen, Desintegrationsprozesse zu beschleunigen sowie gesellschaftliche Solidaritätspotentiale zu unterminieren – insbesondere, wenn der in den neunziger Jahren über hohes Wachstum alimentierte *trickle-down*-Effekt versiegt. Andererseits blockiert und schwächt das weitverbreitete “Egoismus-Prinzip” (als Gegensatz zur Vorstellung eines “gemeinwohlverträglichen” Individua-

lismus) die Reproduktion von Handlungsorientierungen und moralischen Ressourcen, ohne die Netzwerkstrukturen kaum entstehen bzw. zur Problemlösung beitragen können: Vertrauen, Reziprozität, Kompromissfähigkeit, Fähigkeit zur Herausbildung gemeinsamer Problemlösungsorientierungen. Länder, in denen sich das stets prekäre Spannungsverhältnis zwischen Wettbewerb und Kooperation, Individualismus und Gemeinwohlverträglichkeit einseitig zugunsten des Egoismus-Prinzips verschiebt, sind nicht dazu in der Lage, die Problemlösungspotentiale ihrer Gesellschaften optimal zu mobilisieren. Infolgedessen verliert die Politik Gestaltungsspielräume gegenüber sich verselbstständigenden systemischen Abläufen (von Märkten, der Technologieentwicklungen) und handlungsmächtigen Gesellschaftsgruppen, die ihre Interessen eigenständig durchzusetzen vermögen. Die Folge sind Politikversagen und soziale Fragmentierung.

4.1.4 Partikularinteressen drohen Gemeinwohlinteressen auszuhebeln

Die Kombination aus Minimalstaatsideologie, der *a priori* unterstellten subalternen Rolle des Staates und der überzogenen (Eigen-)Perzeption der Unternehmer als alleinige Protagonisten von Entwicklung, können einen fruchtbaren Boden für eine "Kolonialisierung" des Staates (und der Gesellschaft) durch die gut organisierte Unternehmerschaft bereiten und wichtige soziale Reformen blockieren (Beispiel: Arbeitsgesetzgebung). Die zur Sicherung politischer Steuerungsfähigkeit und der Durchsetzung von Gemeinwohl- gegen Partikularinteressen notwendige relative Autonomie des Staates gegenüber den gesellschaftlichen Akteuren ist nicht gesichert.

4.1.5 Unterentwickeltes System von checks and balances

Die unzureichende Steuerungs- und Kontrollkapazität des Staates, fehlende horizontale Strukturen der Politikbearbeitung sowie die Überhöhung des Eigennutz-Prinzips behindern die Durchsetzung von Langfristorientierungen in der Politik und begünstigen Strategien der Externalisierung von Kosten sowie *beggar-my-neighbor*-Politiken gut organisierter Interessengruppen. Umweltpolitische Beispiele sind das seit 1996 vorliegende, aber blockierte Gesetz zum Schutz des Naturwaldes sowie gescheiterte Anläufe zur Verbesserung der Regulierungen zum Schutz der chilenischen Küstengewässer vor zukünftiger Überfischung.

Literaturverzeichnis

- Albala-Beltrand, José Miguel (1999): "Industrial Interdependence Change in Chile 1960-90: a Comparison with Taiwan and South Korea". In: *International Review of Applied Economics*, Bd. 13, Nr. 2, London.
- Altenburg, Tilman (1996): "Entwicklungsländer im Schatten der Triade? Implikationen des postfordistischen Strukturwandels in der Industrie". In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Bd. 40, Berlin.
- Bitar, Sergio (1988): *Chile para todos*. Santiago de Chile.
- Castillo, Mario (1994): *Reorganización industrial y estrategias competitivas en Chile*. Mimeo, Santiago.
- Castillo, Mario/Dini, Mario/Maggi, Claudio (1996): "Estrategias competitivas de empresas chilenas después de la apertura económica. Un análisis empírico". In: Katz, Jorge (Hrsg.): *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento empresarial*. Buenos Aires.
- CEPAL (1990): *Reestructuración productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- Eßer, Klaus (1999): *Institutioneller Wandel unter Globalisierungsdruck. Überlegungen zu Aufbau und Koppelung von Nationalstaat und Marktwirtschaft in Chile*. Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Foxley, Alejandro (1988): *Chile puede más*. Santiago de Chile.
- Katz, Jorge (1998): *Crecimiento, Cambios Estructurales y Evolución de la Productividad Laboral en la Industria Manufacturera Latinoamericana en el Período 1970-1996*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Maggi, Claudio (1999): "El caso de las políticas de fomento a la Pyme". In: Muñoz, Oscar (Hrsg.): *Presente y Futuro de las Relaciones Público-Privadas en Chile*. Santiago de Chile.
- Mármora, Leopoldo/Messner, Dirk (1991): "Chile im lateinamerikanischen Kontext. Ein Modell für Demokratisierung und Entwicklung in der Region?". In: Ensignia, Jaime/Nolte, Detlef (Hrsg.): *Modellfall Chile?* Hamburg.
- Messner, Dirk (1991): *Hacia la competitividad industrial en Chile*. DIE, Berlin.— (1993): "Shaping Competitiveness in the Chilean wood-processing Industry". In: *Revista de la CEPAL* Nr. 49, Santiago de Chile.
- Messner, Dirk/Scholz, Imme (1999): "Sociedad y Competitividad en Chile". In: Eßer, Klaus (Hrsg.): *Competencia Global y Libertad de Acción Nacional*. Caracas.
- Montero, Cecilia/Morris, Pablo (1999): La gestión de redes y las políticas de fomento productivo. Mimeo, Santiago.
- Morales, Eduardo (1998): "La descentralización como proceso articulador de la política social". In: *Sistemas de Protección Social en un Mundo Globalizado*. Buenos Aires.
- Munoz, Oscar (1989): "El estado y el sector privado. Hacia un nuevo enfoque de política industrial". In: *Apuntes CIEPLAN* Nr. 78, Santiago.
- Ocampo, José Antonio (1998): "Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina". In: *Revista de la CEPAL*, Nr. 65, S. 7-14.
- Ominami, Carlos (1989): *El desafío de la estabilidad, ENADE*. Santiago de Chile.

- Pietrobelli, Carlos (1992): *Technological Capability and Export Diversification in a Developing Country: the Case of Chile since 1974*. Oxford.
- Scholz, Imme (1999): "Medio ambiente y competitividad: el caso de las exportaciones chilenas". In: Eßer, Klaus (Hrsg.): *Competencia global y libertad de acción nacional*. Caracas.