

Marianne Braig

## **Fragmentierte Gesellschaft und Grenzen sozialer Politiken**

Die Entscheidung der mexikanischen Wählerschaft bei den Präsidentschaftswahlen am 2. Juli 2000 für einen politischen Wechsel war nicht einfach nur der Höhepunkt des mexikanischen Transformationsprozesses. Seit geraumer Zeit hatte sich die Abwahl der PRI<sup>1</sup> angekündigt; der langsame Niedergang verweist auf einen weitergehenden sozialen Wandel der mexikanischen Gesellschaft. Auch im Falle einer durchaus denkbaren Wahl eines Gefolgsmanns der PRI ins Amt des Präsidenten im Jahr 2006 wird dieser Wandel nicht rückgängig zu machen sein. Verstärkt seit den siebziger Jahren hat sich eine komplexe, moderne, hoch segmentierte und zunehmend transnationale Gesellschaft herausgebildet, der das politische System und vor allem die sie tragenden Bündnisse immer weniger gewachsen waren; die Instrumente des Erhaltens und Ausbalancierens der Macht erschöpften sich zusehends angesichts des Rückzuges des Staates aus ökonomischen und sozialpolitischen Bereichen und des Versagens des Marktes, welches sich in den zahlreichen ökonomischen Krisen der letzten Jahrzehnte manifestierte.

Die Dynamik der nach der Revolution vor allem in den dreißiger Jahren begründeten und über viele Jahrzehnte funktionierenden Machtbalance zwischen "metropolitaner und peripherer Koalition" (Gibson 1997) war zu Beginn der achtziger Jahre aufgebraucht, trotz vielfältiger Versuche, sie immer wieder zu erneuern. Die Begrenzungen, die sich dabei auftraten, sind jedoch nicht allein als politische zu verstehen; vielmehr sind sie im Wandel der sozialen Strukturen der Gesellschaft und deren spezifischer Modernisierung zu suchen, auf welche Politik und Markt nicht mehr adäquat bzw. gar nicht reagieren konnten. Die Modernisierung der mexikanischen Gesellschaft brachte eine fragmentierte Moderne hervor, deren sozioökonomische Entwicklung eine Gleichzeitigkeit von Problemen hochmoderner Segmente, verarmter ländlicher Regionen und urbaner marginaler Zonen zur Folge hatte. Diese Problemkonstellationen waren eng miteinander verwoben und höhlten sowohl den Kern des metropolitanen Modernisierungspaktes aus, als

---

<sup>1</sup> Vgl. den Beitrag von Uwe Franke in diesem Band.

auch die Machtbalance zwischen metropolitanen und peripheren Koalitionen. Um diesem Prozess entgegenzuwirken, suchten die politischen Eliten der metropolitanen Modernisierungskoalition, ausgehend vom politischem Zentrum, Kontrollmechanismen zu entwickeln, die gesellschaftliche Forderungen aufnehmen konnten, indem soziale Politiken auf- und ausgebaut wurden. In diesem Rahmen etablierten sich Verfahren professioneller Sozialpolitik, aber auch vielfältige Formen des Aushandelns von Machtbalancen im Rahmen stärker regional geprägter Entwicklungspolitiken. Dementsprechend war es oftmals nicht einfach, professionelle Sozialpolitik mit ihren Institutionen, Verfahren und Experten losgelöst von klientelistischen oder populistischen Mechanismen und anderen Formen des Machterhalts zu betrachten.

Im Folgenden sollen die gesellschaftlichen Entwicklungsverläufe nachgezeichnet werden, um deutlich zu machen, wie divergierend die sozialen Probleme sind, auf die Sozialpolitik zu reagieren hat und welche weitergehenden machtpolitischen Kontexte zu berücksichtigen sind, um die Aus- und Umgestaltung sozialer Politiken verorten zu können. Es gilt also soziale Politiken auf zwei Ebenen darzustellen: Zunächst sollten sie als Feld professioneller Sozialpolitik ernst genommen werden, die Antworten auf vielfältige soziale Probleme sucht; dann sind sie in ihrer Einbettung in machtpolitische Konstellationen zu untersuchen. In der Skizzierung der Aus- und Umgestaltungen sozialer Politiken werden also einmal die verschiedenen professionellen Antwortmöglichkeiten der Sozialpolitiker und ihrer Experten auf die mit der gesellschaftlichen Fragmentierung verbundenen sozialen Herausforderungen aufgezeigt. Zugleich soll jedoch auch die Einbindung sozialer Politiken in die unterschiedlichen Logiken des Modernisierungs- bzw. Sozialpaktes und dessen Bedeutung für den Erhalt der Machtbalance dargestellt werden, sind sie doch nicht selten eng verbunden mit der Etablierung von Aushandlungsfeldern und mit der Suche nach Herstellung politischer Legitimation.

## **1. Machtbalance zwischen metropolitaner und peripheren Koalitionen**

Die im Vergleich mit anderen lateinamerikanischen Staaten außergewöhnliche politische Stabilität Mexikos war weniger in einer etwaigen Stärke des zentralen Nationalstaats zu suchen, sondern vielmehr in dessen Fähigkeit, auf Druck von unten reagieren und dabei mit divergierenden sozialen und lokalen Verhandlungspartnern umgehen zu können. Die Reaktionsfähigkeit

des Staates bzw. seiner verschiedenen Akteure nahm dabei in den jeweiligen historischen Kontexten unterschiedliche und vielfältige Formen an.

Die metropolitane Koalition aus städtischer Elite, urbanen Mittelschichten und arbeitenden Klassen formierte sich seit den dreißiger Jahren und wirkte noch weit in die siebziger Jahre hinein, um schließlich mit der Verschuldungskrise 1982 und dem in diesem Rahmen vorgenommenen Wechsel des ökonomischen Entwicklungsmodells unterzugehen. Ihr gesellschaftliches Projekt umfasste in erster Linie eine bestimmte Entwicklungsstrategie und die damit verbundenen sozialen und wirtschaftlichen Politiken. Sie war jedoch auf Bündnisse mit lokalen bzw. regionalen Machtgruppen angewiesen, wollte sie eine nationale Verankerung erreichen und Wahlen gewinnen, selbst wenn diese oft manipuliert waren und akklamatorischen Charakter hatten. Die politischen Vertreter der städtischen Modernisierungskoalition waren in einer Gesellschaft mit einem hohen Anteil ländlicher Bevölkerung in weiten Teilen des Landes nicht ohne weiteres präsent. Erst dadurch, dass immer wieder ein Bündnis mit lokalen Machtgruppen – durchaus auch oppositionellen sozialen Akteuren vor Ort – hergestellt werden konnte, gelang es der regierenden Partei jahrzehntelang, die Repräsentanten der tradierten Ordnung oder der sozialen Bewegungen vor Ort an sich zu binden. Nur über Bündnisse mit teilweise stark divergierenden lokalen Machtcliquen konnte die PRI, bzw. der von ihr gestellte Präsident, eine Kohärenz als nationale Kraft erreichen, die Zentralmacht sich auf das gesamte Territorium ausdehnen und eine gewisse Machtbalance zwischen Regionen und Zentrum aufrechterhalten werden.

### *1.1 Verankerung an der Peripherie*

Die metropolitane Modernisierungskoalition musste, wollte sie in den Regionen und Orten der Peripherie Rückhalt gewinnen, Bündnisse mit lokalen Führungsfiguren eingehen, die nicht selten in Opposition zu ihr standen. Dabei ging es nicht zuletzt um die Bildung von Allianzen mit gesellschaftlichen Gruppierungen und politischen Fraktionen, deren Machtbasis in peripheren Konstellationen lag, wie die regionalen *Caudillos* und vor allem die lokalen *Caciques* bzw. 'Bosse'. Zugleich jedoch war auf sozialen Druck zu reagieren, der sich gerade gegen diese Machtgruppen und ihre Führungsfiguren richtete, um eigene ökonomische und soziale Interessen durchzusetzen, zu beobachten etwa in der Landreformbewegung in den zwanziger und dreißiger Jahren. Zugleich wurden neue Vermittlungskanäle zwischen 'modernisierendem Zentrum' und 'barbarischer Provinz' durch zentrale bundesstaat-

liche Institutionen und ihre Vertreter – jahrzehntelang legitimiert durch einen national-revolutionären Diskurs – immer wieder eröffnet, aber zugleich auch durch Druck von unten erkämpft. In diesen Wechselbeziehungen bildeten sich teilweise neue Institutionen, mehr jedoch noch alternative, informelle Formen des *policy dealings* zwischen sich diversifizierenden sozialen und staatlichen Akteuren heraus. Hier spielte neben den Vertretern des Agrarreformministeriums vor Ort auch die des Bildungsministeriums, in Person der Landschullehrer/innen und Schulinspektoren, eine wesentliche Rolle (Braig 1998). Diesen wurden jedoch seit der Präsidentschaft von Luis Echeverría (1970-1976) neue Mittelsmänner vor allem aus den von jedem Präsidenten neu eingerichteten sozialen Sonder- und Spezialprogrammen der Regionalförderung zur Seite gestellt, die sie im Laufe der folgenden Jahre aus ihrer politischen Funktion weitgehend verdrängten.

Dass die verschiedenen Aushandlungsprozesse jederzeit auch konfliktreich und gewalttätig ablaufen konnten, machte die Schwächen des mexikanischen Staates, insbesondere seine mangelnde Rechtsstaatlichkeit und die Ohnmacht seiner Vertreter, an den Bruchstellen immer wieder deutlich. Vielfach konnten oder wollten die zentrale Bundesregierung und ihre Vertreter vor Ort die regional bzw. sozial begrenzte Gewalt nicht unterbinden oder setzten sie gar selbst ein: weithin sichtbar 1968 in der Hauptstadt gegen die Studentenproteste, häufig jedoch auch unterschwellig, mal mehr oder weniger deutlich in den *zonas conflictivas* etwa in Michoacán, in Chiapas und immer wieder in Guerrero (Foweraker 1995).

Historisch haben sich periphere Koalitionen zunächst um lokale Eliten bzw. regionale Führungsfiguren und ihre Familien formiert, die bekannten *Caudillos* und *Caciquen*, die die lokale Bevölkerung und ihre (Wahl-)Stimmen kontrollierten. Über die nationale Partei (bzw. über die Rückbindung der peripheren Gruppen an die metropolitane Koalition) wiederum konnten die lokalen Machtgruppen ihre Dominanz sichern und neue Konstellationen Macht und Einfluss gewinnen. Diese waren durchaus brüchig und trotz der scheinbar lang andauernden Stabilität ständigen Bewegungen und Umformungen ausgesetzt, je nach dem lokalen Umfeld und den Wechselwirkungen “zwischen regionalen Kulturen und Staatskultur” (Lomnitz Adler 1992: 282ff.).

Es waren Persönlichkeiten, die einem mexikanischen *Rancherofilm* der vierziger Jahre entsprungen sein könnten, wie Gonzalo N. Santo,<sup>2</sup> der zentra-

<sup>2</sup> Als es in den sechziger Jahren zwischen ihm und dem Landwirtschaftsminister der Bundesregierung zu einem Streit über ein Bewässerungsprojekt in der Region kam, be-

le *Cacique* der Huasteca, der bis in die siebziger Jahre als Prototyp eines solchen lokalen Garanten peripherer Koalitionen (Falcón 1984) galt. Vor allem Figuren wie Don Gonzalo oder dessen Gegenspieler, Salvador Nava Martínez – der im Bundesland San Luis Potosí gegen die von Gonzalo abhängigen Gouverneure nur mit Hilfe des Zentrums in Gestalt des Präsidenten López Mateos (1958-1964) bei den Gouverneurswahlen<sup>3</sup> überhaupt antreten konnte – beherrschten lange Zeit die peripheren Koalitionen. Doch solange es derartige lokale Akteure und Machtgruppen waren, “welche die Last trugen, Mehrheiten bei Wahlen zu beschaffen” (Gibson 1997: 340), blieb die metropolitane Modernisierungskoalition auf sie angewiesen. Dass sie diese ‘Last’ auf die ihr eigene Weise auch noch bei den umstrittenen Wahlen 1988 und danach auf sich nahmen, zeigen die regional äußerst unterschiedlichen Wahlergebnisse (Domínguez/McCann 1996), aber auch die lokal sehr divergierende Qualität der Wahlverfahren (Alianza Civica 1994). Wahlen wie in Chiapas, wo sich die PRI bis zur Rebellion der Neo-Zapatisten 1994 über 90% der Stimmen zu sichern wusste, oder die Auseinandersetzungen in Yucatán und Tabasco bei den letzten Gouverneurswahlen 2000 und 2001, zeugen nicht allein von der Verletzung der Bürgerrechte, sondern von der begrenzten Reichweite des Staates – insbesondere in seiner Funktion als Rechtsstaat.

### 1.2 Metropolitane Modernisierungskoalition

So wichtig die Verankerung in der Peripherie war, die Dynamik ging von den urbanen Zentren und viele Jahrzehnte wesentlich von der Hauptstadt aus. Dort saß nicht nur die politische und wirtschaftliche Elite, vielmehr nahmen die großen Städte, und seit den achtziger Jahren mehr und mehr die Städte an der Nordgrenze, die Migration vom Land auf. Hier bildeten sich moderne Industrie-, Handels- und Dienstleistungszentren aus, neben und in

---

schimpft er diesen vor dem Präsidenten Díaz Ordaz (1964-1970) als Dummkopf. “Dieser Mann versteht gar nichts, weder von Tieren noch von Menschen”, sagte er und fasste dann mit seiner Hand an seine Hüfte und zog langsam seine Pistole. Worauf der Minister antwortete: ‘Nein, Don Gonzalo schießen Sie nicht, ich bin unbewaffnet’. Worauf Gonzalo nur entgegnete: ‘Obendrein ist er nicht einmal ein Mann. Wenn er einer wäre, würde er ein Gewehr tragen. Gebt ihm eins’” (zitiert nach Lomnitz Adler 1992: 199f.).

<sup>3</sup> Dr. Nava und seine regionale Bewegung *Navismo*, die sich gegen den ‘wilden und gierigen Caciquen Gonzalo N. Santos’ erhoben, gewannen 1958 mit 90% die Gemeinderatswahlen. Dieser Sieg wurde vom damaligen Präsidenten López Mateos anerkannt. Der Sieg bei den Gouverneurswahlen 1961 wurde jedoch von der PRI vor Ort nicht akzeptiert. 1991 gelang es Nava erneut, mehr Stimmen als der PRI-Kandidat zu erhalten.

denen jedoch zugleich, und wiederum verstärkt in den letzten Jahrzehnten, sich vielfältige Formen informeller Ökonomie und prekärer Überlebensformen etablierten.

Die Herstellung eines relativ breiten und zwischen den dreißiger und siebziger Jahren<sup>4</sup> wachsenden Bündnisses, welches sich dem 'Aufbruch in die Moderne' verschrieben hatte, ging von den metropolitanen Zentren aus. Das Bündnis der metropolitanen Modernisierungscoalition umfasste die staatlichen Eliten und städtischen Mittelschichten, die mit der Entstehung des postrevolutionären Nationalstaates eng verbunden waren, ebenso wie private bzw. parastaatliche Unternehmer, die von diesem profitierten, außerdem weite Teile der organisierten Arbeiterschaft, die mit eben diesem Staat über korporative Gewerkschaften (Lauth 1996: 69ff.) in Beziehung standen. Zusammen haben sie das *milagro mexicano* – wie die mexikanische Blütezeit der importsubstituierenden Industrialisierung insbesondere der vierziger bis in die sechziger Jahre genannt wurde – vorangetrieben und davon profitiert. Denjenigen, die hieraus nicht direkte materielle Vorteile ziehen konnten, blieb lange Zeit das Versprechen und die Hoffnung, über Bildung – zumindest für ihre Kinder – eine bessere Zukunft zu schaffen.

Das Modernisierungsbündnis beschränkte sich aber nicht nur auf die metropolitane Modernisierungscoalition in der Hauptstadt, obwohl diese lange Zeit politisch und wirtschaftlich dominant blieb. Vom Bündnis erfasst waren auch Teile der regionalen Eliten, die von der nationalen Entwicklung profitierten, und organisierte Arbeitnehmergruppen in strategischen Wirtschaftszweigen wie der Erdölindustrie an der Atlantikküste, der Stahlindustrie in Monterrey oder der Bergwerke im Norden des Landes. Dagegen bildeten lokale Eliten, die sich stärker auf Basis einer regional verankerten Ökonomie etablieren konnten, eher von der metropolitanen Modernisierungscoalition distanzierte Gruppen, wie sie etwa in Guadalajara noch in den fünfziger und sechziger Jahren vorzufinden waren oder sich im Zuge einer exportorientierten Ökonomie in den letzten Jahrzehnten im Norden herausgebildet haben.

Von diesem Modernisierungspakt schienen alle, die daran teilhatten, profitieren zu können:

Jedem wurde sein Teil zugewiesen, den Arbeitern die Gewerkschaften als Vermittler von Sozialleistungen und Löhnen. Der bürokratischen Elite räumte man politische Beteiligung und Interventionsmöglichkeiten in der Politik je nach Sta-

---

<sup>4</sup> Dieser Zeitraum umfasst die Präsidentschaft von Lázaro Cárdenas (1930-1936) bis zu der von José López Portillo (1976-1982).

tus ein. Der Regierung wurde die Grundlage für politische Stabilität auf der Basis eines Systems permanenten Aushandelns gesichert (González Tiburcio/De Alba 1992: 29f.).

Als Kern der metropolitenen Modernisierungskoalition bezeichnen viele Autoren die Beziehung zwischen Staat und sozialen Organisationen, "die sich als Quelle zahlreicher Privilegien erwies und die von vornherein durch eine Unterordnung der Individuen unter den kollektiven Willen und eine interne Hierarchie charakterisiert war" (ebd. 26).

Auch wenn das Fehlen individueller Rechte in Verhandlungen über soziale Leistungen lange Zeit verdeckt wurde, so kann trotz dieses bis heute weiter bestehenden Mangels an Rechtsstaatlichkeit das in den dreißiger Jahren geformte Modernisierungsbündnis nicht verstanden werden als eine 'versteinerte Koalition' zwischen einem alles von oben kontrollierenden Staat und den von dessen Weisungen und Gunstbezeigungen abhängigen, staats-korporativen Organisationen und opportunistischen oder unterdrückten Bevölkerungsgruppen. Die Schaffung politischer Stabilität muss in der alltäglichen Herstellung von Legitimität durch unterschiedliche staatliche Akteure einerseits, und im sozialen Druck von unten durch gesellschaftliche Akteure und Akteurinnen andererseits verortet werden (Joseph/Nugent 1994). Dabei waren die Beziehungen zwischen organisierter Arbeiter- und Unternehmerschaft und staatlichen Akteuren, die sich nach der Revolution herausgebildet hatten, für die Kreation und Institutionalisierung eines bestimmten Reformstils innerhalb der Modernisierungskoalition wesentlich verantwortlich (Brachet-Marquez 1994: 20f.).<sup>5</sup> Dieser Reformstil bedeutete nun in keiner Weise das Fehlen von Konflikten bzw. garantierte deren friedliche Austragung. Er implizierte auch nicht, dass sich die Koalitionäre inhaltlich um das Gleiche stritten und zu einer Einigung kamen, die den Forderungen von unten entsprach. Er implizierte jedoch über viele Jahrzehnte die Ein- und Ausübung von Kommunikationsformen zwischen Herrschenden und Beherrschten. Diese waren keineswegs frei von Gewalt – deutlich ausgeprägt in einigen peripheren Machtkonstellationen, aber auch das Zentrum selbst blieb nicht verschont, wie die Niederschlagung der Studentenbewegung 1968 zeigte. Auch sollten die immer ausgeprägteren Formen des *policy dealings* nicht mit einem Repräsentationsverhältnis liberaler Demokratien gleichgesetzt werden. Doch was die Aushandlungsformen – von allen Beteiligten *gestión* genannt – erlaubten, war über die Herausbildung von Entwicklungs- und So-

<sup>5</sup> Brachet-Marquez (1994) weist auf die unabhängig vom Staat zu begründende Entstehungsgeschichte der mexikanischen Arbeiterbewegung hin.

zialpolitiken die Herstellung einer bestimmten sozialen Kohäsion. Auf deren Basis konnte die urbane Modernisierungscoalition jahrzehntelang den gesellschaftlichen Wandel mit einer Palette sozialer Politiken, die um ein auf den Binnenmarkt orientiertes Wirtschaftswachstum entfaltet wurden, begleiten, von ihm profitieren und ihn teilweise sogar gestalten. Bewältigen konnte sie den Wandel angesichts der damit einhergehenden Verwerfungen einer fragmentierten Modernisierung jedoch nicht.

## 2. Fragmentierte Modernisierung der Gesellschaft

Demographisch drückte sich der grundlegende gesellschaftliche Wandel in einem raschen Bevölkerungswachstum, einer zunehmenden Migration in die Städte und der damit verbundenen Urbanisierung sowie einer Wanderungsbewegung in die USA und der damit einhergehenden Transnationalisierung der Gesellschaft aus. Auf die steigenden Bedürfnisse einer immer jüngeren und zunehmend städtischen Bevölkerung nach Arbeitsplätzen und Wohnraum gelang es der Modernisierungscoalition nur partiell zu antworten. Am ehesten erreichte die Ausweitung und Verbesserung des Bildungsangebotes die nachwachsenden Generationen. Dagegen blieben Einkommensmöglichkeiten aufgrund des Mangels an formellen Erwerbstätigkeiten und der Zugang zu den damit verbundenen Leistungen der Sozialpolitik nicht nur begrenzt, sondern unterlagen lange Zeit weitgehend der Kontrolle korporativer Organisationen, die in die urbane Modernisierungscoalition eingebunden waren – also den verschiedenen sozialen Organisationen der PRI, insbesondere ihren Gewerkschaften.

Die gesellschaftlichen Grenzen der Modernisierungscoalition wurden am Ende der ersten Phase (1930 und 1982) zunehmend sichtbar. Die Erstarrung gegenüber den gesellschaftspolitischen und kulturellen Artikulationen der metropolitanen Jugend, versinnbildlicht in der gewalttätigen Unterdrückung studentischer Proteste auf der *Plaza de Tlatelolco* 1968, konnte in den siebziger Jahren zeitweilig überwunden werden. Entlastet durch eine jährlich anwachsende Migration in die USA suchte die politische Klasse über die Ausweitung sozialer Politiken das Modernisierungsbündnis zu erneuern. In diesen wurde ein großer Teil der kritischen Intellektuellen eingebunden.

### *2.1 Die mexikanische Bevölkerung: grenzüberschreitend, jung und doch schon zu alt?*

Die mexikanische Bevölkerung ist in den letzten Jahrzehnten nicht nur einfach gewachsen: von 16,6 Millionen Einwohner (1930) auf 96,5 Millionen im Jahr 2000<sup>6</sup>. Hinter diesem Wachstumsprozess verbergen sich unterschiedliche Logiken, die vereinfacht ausgedrückt einen Wandel der Probleme einer 'unterentwickelten' in die einer 'entwickelten' Gesellschaft widerspiegeln, ohne die ersteren wirklich überwunden zu haben.

So hat in den ersten beiden Jahrzehnten nach der Revolution die Bekämpfung der typischen Krankheiten der Unterentwicklung wie Malaria, Tuberkulose, Syphilis, Ruhr und Typhus zu einem Rückgang der Sterblichkeitsrate geführt – vor allem der Kindersterblichkeit (Cabrera/Lezama 1992: 253ff.). Bis 1970 waren die stetig ansteigenden Wachstumsraten der Bevölkerung (1940-1950 2,7%; 1950-1960 3,1%; 1960-1970 3,4%) verbunden mit einem deutlichen Rückgang der Sterblichkeit und einer Zunahme der Lebenserwartung.<sup>7</sup> Die zu beobachtende relative Anhebung des Lebensstandards zwischen 1930 und 1970, die Urbanisierung (seit 1960 leben mehr als 50% der Mexikaner in Städten), sowie die Verbesserung der Bildungssituation (der Anteil der Analphabeten sank von 43,2% in 1950 auf 25,8% in 1970), führten jedoch nur langsam zu einer Veränderung kultureller Muster, wie etwa des Fortpflanzungsverhaltens. Bis in die siebziger Jahre hinein, in denen das Bevölkerungswachstum seine höchsten Steigerungsraten aufwies, prägten traditionelle Geschlechterbeziehungen und Familienformen, aber auch eine bis 1973 pronatalistische Politik die Werte und Normvorstellungen weiter Teile der Bevölkerung. Zugleich war es auch in Mexiko das Jahr 1968, welches nicht nur zum ersten Mal deutlich die politische Enge des Systems, sondern auch die kulturelle Unruhe einer neuen städtischen Generation markierte. Geschlechter- und Generationenbeziehungen und die sie tragenden Vorstellungen kamen in Bewegung und führten in den darauf folgenden Jahrzehnten nicht allein zu einer weitergehenden demographischen Revolution, sondern zu Veränderungen eben dieser Beziehungen (Braig 1992).

---

<sup>6</sup> Vgl. auch im Folgenden INEGI (2000): *Indicadores Sociodemográficos* (1930-1998), México D.F.

<sup>7</sup> Zwischen 1930 und 1970 sanken die Sterbefälle von 28 auf 8 pro tausend Einwohner und die Lebenserwartung stieg von 36,9 Jahren (1930) auf 41,5 Jahre (1940) und 67,1 Jahre in 1980.

So sank das Bevölkerungswachstum seit den achtziger Jahren deutlich: von 3,0% in 1980 auf 1,5% zu Beginn des neuen Jahrtausends.<sup>8</sup> Bei einer gleichzeitig weiter zunehmenden Lebenserwartung (1980: 67,1 Jahre auf 74,0 Jahre in 2000) sind inzwischen die Auswirkungen auf den Bevölkerungsaufbau unübersehbar. Nachdem der stärkste Bevölkerungszuwachs in den siebziger Jahren zu verzeichnen war und der Anteil der unter 15-Jährigen den höchsten Anteil erreicht hatte, führte der Rückgang der Geburtenrate zu einer Veränderung des Altersaufbaus der Bevölkerung, der sich seit 1990 im Rückgang des Anteils der jüngeren Jahrgänge an der Gesamtbevölkerung ausdrückt (INEGI 2000). Weltbankvertreter fürchten bereits eine Überalterung der Gesellschaft und suchen damit die Privatisierung der Sozialversicherungen zu begründen (Laurell 1996).

Teil dieser nationalen demographischen Veränderungen war eine drastische Abwanderung vom Land. Aufgrund der raschen Urbanisierung seit den fünfziger Jahren leben heute mehr als 74,6% (INEGI 2000) der mexikanischen Bevölkerung in Städten, wobei in den letzten beiden Dekaden die Grenzstädte im Norden immer mehr Menschen aufnahmen, während die klassischen urbanen Metropolen, wie Mexiko-Stadt und Guadalajara, in ihren Kernen eher an Bevölkerung verloren haben, zugleich jedoch in ihrem Umland weiterhin anwuchsen.

Neben der internen Migration spielten und spielen Wanderungsbewegungen in die USA eine wesentliche Rolle. Entsprechend der offiziellen Daten hat die legale Migration in die USA seit den siebziger Jahren deutlich zugenommen.<sup>9</sup> Lebten 1970 etwa 789.000 Mexikaner im nördlichen Nachbarland, so waren es 1997 über 7,3 Millionen (INEGI 2000). Allerdings spiegeln sich die komplexen grenzüberschreitenden Wanderungsbewegungen nur sehr unzureichend in diesen Zahlen wider. Nicht allein, dass sie die illegale Zuwanderung der so genannten *indocumentados* nicht erfassen oder die ständig anwachsende Zahl Deportierter und damit die gescheiterten Ver-

---

<sup>8</sup> Mitte der sechziger Jahre gebar noch jede Frau im gebärfähigen Alter im Durchschnitt 7,5 Kinder, 1985 waren es 4,1, 1995 dann 2,9 und im Jahr 2000 noch 2,4 Kinder.

<sup>9</sup> In den Revolutionsjahren und danach war die Abwanderung in den Norden äußerst hoch; zwischen 1911 und 1920 wanderten 219.004 Mexikaner legal aus, zwischen 1921-1930 sogar 459.287. Nachdem die legale Einwanderung in die USA in den Dreißigern und Vierzigern relativ unbedeutend war (22.319 bzw. 60.589) und auch noch in den fünfziger und sechziger Jahren nicht wieder an die Zahlen während und unmittelbar nach der Revolution herankam, stieg sie in den siebziger Jahren an (640.294) und expandiert seither (Aquayo Quezada 2000: 381).

suche,<sup>10</sup> über die Grenze zu kommen, ausblenden. Sie können vor allem auch nicht die Veränderungen sichtbar machen, die sich nicht als einfache Auswanderungswellen oder saisonale Zu- und Rückwanderungen, vor allem der Landarbeiter, beschreiben lassen. Transmigration und die Herausbildung transnationaler Familienbeziehungen, deren Netzwerke grenzüberschreitend verschiedene Lebensräume verbinden, in denen sich die Familienmitglieder zwischen verschiedenen Orten und Arbeitsstellen in ihrer Heimatregion – etwa der Misteca in Puebla oder Oaxaca und Chicago oder Los Angeles – entlang komplizierter Familienstrategien bewegen, bilden nach Ludger Pries transnationale Räume (Pries 1999) aus, die eine *transnationalism from below* ausmachen. Die Erfahrungen mehrfachen Scheiterns an der Grenze und schließlich doch über den Zaun oder die Wüste zu gelangen, nach einigen Jahren beruflichen Fortkommens oder wenigen Monaten des 'Jobbens' ins Heimatdorf zurückzukehren und dort zu heiraten bzw. kommunale Verantwortung zu übernehmen, um dann doch erneut eine Grenzüberschreitung zu wagen, prägen die Biographien von immer mehr Mexikanern und Mexikanerinnen.

Auf der Makroebene wirkte die Migration über die Jahrzehnte hinweg in mehrfacher Weise stabilisierend: Die Abwanderung von Arbeitskräften bildete nicht nur für den mexikanischen Arbeitsmarkt sowie für den Zugang zu Land ein notwendiges Ventil<sup>11</sup> und brachte für die Sozialpolitik Entlastungen mit sich; zugleich wurden die Geldüberweisungen der Migranten an ihre Familien und Dörfer nicht nur zu deren überlebenswichtigen *Ressource*, sondern zu stets wichtigeren Deviseneinnahmen<sup>12</sup> des Landes.

## 2.2 Informalisierung und Tertiarisierung der Erwerbsarbeit

Die Wanderungsbewegungen waren seit den siebziger Jahren in verstärktem Maße einem Strukturwandel der Beschäftigung geschuldet. Denn die Dynamik des nationalen Erwerbsbereichs wurde der Bevölkerungsentwicklung und der Landflucht in keiner Weise gerecht. So war der deutliche Rückgang der Agrarbevölkerung und der Beschäftigten in der Landwirtschaft im Ver-

---

<sup>10</sup> Allein 1999 wurden 1,5 Millionen zurückgeschickt (Maihold 2003: 219).

<sup>11</sup> Während der Krisenjahre (1992-1997) migrierten offiziell mehr als zwei Millionen Mexikaner in die USA. Die Mehrzahl der Migranten waren lange Zeit Männer im erwerbstätigen Alter, zwischen 24 und 34 Jahren, die aus den Bundesstaaten Jalisco, Oaxaca, Michoacan, und Guanajuato kamen.

<sup>12</sup> Die *remesas* (Familienrücktransfers) sind im Jahr 2004 auf den Rekordwert von 13,26 Mrd. US\$ angestiegen und damit höher als die Öleinnahmen des Landes (vgl. Barbara Fritz in diesem Band).

gleich mit europäischen und den anderen nordamerikanischen Gesellschaften mit einer deutlich geringeren Industrialisierung und einer dementsprechend stärkeren Tertiarisierung verbunden, so dass oftmals von 'Urbanisierung ohne Industrialisierung' oder von 'vorgezogener Tertiarisierung' gesprochen wurde, um den sozioökonomischen Wandel in Lateinamerika zu beschreiben.

Die Dynamik des industriellen Sektors und die generell hohen Wachstumsraten in der Zeit des *milagro mexicano* hatten seit den vierziger Jahren bewirkt, dass der Anteil der Beschäftigten am Primärsektor (Landwirtschaft und Bergbau) von 73,2% (1930) auf 36,7% im Jahre 1980 abgebaut und der Anteil des Sekundärsektors (vor allem verarbeitendes Gewerbe, aber auch Baugewerbe) sich im gleichen Zeitraum von 15,0% auf 29,1% ausweitete (INEGI 2000). Doch im Vergleich zu den USA und Europa gelang es dem Industriebereich nicht, so viele Arbeitskräfte aufzunehmen, dass von der Herausbildung einer Industriegesellschaft gesprochen werden kann; weder in der Zeit der importsubstituierenden Industrialisierung, noch in der der exportorientierten Montageproduktion.

Die industrielle Substanz, die sich in der Phase der importsubstituierenden Industrialisierung seit den vierziger Jahren und bis in die siebziger Jahre herausgebildet hatte, wurde in den achtziger Jahren durch Privatisierung, Deregulierung und Abbau protektionistischer Maßnahmen stark reduziert. Dies führte dazu, dass 1995 52,9% der Beschäftigten im Tertiären Sektor (Dienstleistungen und Handel) arbeiteten und trotz des 'Booms' der *Maquiladora*-Industrie in den letzten beiden Jahrzehnten nur noch 24,5% im Sekundären Sektor; 22,6% waren zur gleichen Zeit im Primärbereich tätig (INEGI 2000). Zugleich verlief die Tertiarisierung der Ökonomie hoch segmentiert ab. Im Ergebnis wandelte sich Mexiko von einer Agrar- zu einer Dienstleistungsgesellschaft, ohne jedoch eine ausreichende industrielle Basis auszubilden. So entwickelten sich zwar moderne Dienstleistungen im Finanz- und Versicherungsbereich sowie im öffentlichen Dienst, zugleich blieb ein sehr hoher Anteil persönlicher Dienstleistungen gerade auch in privaten Haushalt erhalten (Braig 1992).

Die Herausbildung einer heterogenen Volkswirtschaft und eines segmentierten Arbeitsmarktes konnte selbst in den Zeiten der höchsten Wachstumsraten und des deutlichsten Beschäftigungszuwachses im formellen Erwerbsbereich nicht korrigiert werden, so dass sich informelle Beschäftigungsformen ausweiteten. Diese wuchsen seit den achtziger Jahren sogar stärker als die formellen. Charakteristisch für die Entwicklung des mexikanischen Ar-

beitsmarktes war eine bis zu Beginn der achtziger Jahre zwar wachsende, insgesamt jedoch begrenzte Entwicklung formaler Beschäftigungsverhältnisse. Doch anders als von vielen erwartet, konnte die Etablierung informeller Erwerbsbereiche nicht als vorübergehendes Phänomen von Unterentwicklung gelten. Informalisierung von Arbeitsbeziehungen sowie die Ausweitung prekärer Einkommensverhältnisse haben in den letzten beiden Jahrzehnten weiter um sich gegriffen.

Die damit verbundenen sozialstrukturellen Veränderungen blieben auch auf die Ausgestaltung der metropolitanen Modernisierungskoalition nicht ohne Auswirkungen. Sie betrafen zunächst die korporativen Gewerkschaften der PRI, denen im Modernisierungspakt bei der Einstellung von Lohnabhängigen im formellen Sektor sowie als Vermittler bzw. bei der Aushandlung von Lohnerhöhungen und Sozialleistungen eine wichtige Rolle zukam. Für die Konstituierung und langjährige relative Stabilität der Modernisierungskoalition war die Etablierung einer *cultura tripartida* wichtig gewesen, in welcher die Regierung und die regierungsnahen Unternehmerverbände mit den Gewerkschaften Institutionen und Verfahren ausgebildet hatten. In diesem Rahmen wurden viele für die Arbeits- und Lebensbedingungen der Beschäftigten grundlegenden Entscheidungen getroffen und institutionell umgesetzt.

Die Einbeziehung der Gewerkschaften gelang nicht zuletzt deshalb, weil ihnen in diesem Bündnis eine weitgehende Kontrolle der Einstellung und des betrieblichen Aufstieg der Lohnabhängigen in den formellen Erwerbsbereichen eingeräumt worden war. Zugleich waren die Gewerkschaften an den Betriebsvereinbarungen über Löhne und Sozialleistungen in den einzelnen Unternehmen beteiligt. Darüber hinaus waren sie auf nationaler Ebene präsent, wenn es um die Festlegung des Mindestlohns ging oder um die Garantie der verschiedenen Sozialpakete<sup>13</sup> zwischen Regierung, Unternehmen und Gewerkschaften. Für die Beschäftigten selbst wichtig war darüber hinaus die Beteiligung der Gewerkschaften an der Etablierung, Ausgestaltung und Organisation der auf die formelle Lohnarbeit bezogenen sozialen Leistungen in

---

<sup>13</sup> Die PRI-Gewerkschaften schlossen sich Bündnissen mit der Regierung und den Unternehmern selbst dann an, wenn wie beim *Pacto de Solidaridad Económica* 1987 durch die Regierung De la Madrid durchgesetzt, die Arbeitnehmer nichts zu gewinnen hatten und die unabhängigen Gewerkschaften gegen den Pakt mobilisierten.

den Bereichen der Unfall- und Alterssicherung, der Gesundheitsversorgung sowie dem Zugang zu Sozialwohnungen.<sup>14</sup>

In all diesen Aushandlungsprozessen ging es nicht allein um die absolute Einkommenshöhe, sondern gerade auch darum, zumindest die Mehrzahl der städtischen Lohnabhängigen wirtschaftlich und sozial am Fortschritt zu beteiligen und ihnen ein besseres Leben in Aussicht stellen zu können. So wurde, als in den dreißiger Jahren die gesetzlichen Grundlagen des Mindestlohns formuliert wurden, dieser als Familienlohn definiert, der "ausreichen soll, die normalen Bedürfnisse eines Familienvaters materiell, sozial und kulturell zu befriedigen und die Kinder mit der obligatorischen Schulbildung zu versehen".<sup>15</sup> Gerade von der in die Modernisierungskoalition eingebundenen städtischen Arbeiterschaft wurde der Lohn als eine moralische Kategorie angesehen, in welche ihre Vorstellungen von einem besseren Leben – gebunden an eine bestimmte Form von Familienleben – eingingen. Damit der Mindestlohn diese symbolische Funktion erfüllen und als Bezugspunkt zwischen Gewerkschaften und Unternehmern anerkannt werden konnte, musste er aber auch eine wirtschaftliche Funktion wahrnehmen, d.h. er sollte die notwendigsten Lebenshaltungskosten einer Familie abdecken können. Spätestens seit 1988, als die Löhne von sozialversicherten Arbeitern und Angestellten auf die reale Kaufkraft von 1960 zurückfielen, haben die mexikanischen Mindestlöhne jedoch sowohl ihren moralischen, als auch ihren ökonomischen Wert eingebüßt und stellen seither selbst makroökonomisch nur noch eine beschränkte Nachfragegröße<sup>16</sup> dar. Damit geriet auch eine gewerkschaftliche Beschäftigungs- und Lohnpolitik ins Wanken, die sich an einer überkommenen geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung orientiert hatte.

Mit dem Rückgang der formellen Erwerbsarbeit, dem drastischen Absenken des Lohnniveaus, dem Überhandnehmen informeller und prekärer Erwerbsformen sowie der verstärkten Präsenz von Frauen verloren die klassischen Gewerkschaftsstrukturen der PRI an Reichweite und damit an politischer Bedeutung in und für die Modernisierungskoalition. Die Herrschaft der

<sup>14</sup> In den siebziger Jahren war INVONAVIT (*Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*) für die Bereitstellung von Sozialwohnungen für Arbeitnehmer der Privatwirtschaft geschaffen worden.

<sup>15</sup> Artikel 90 des *Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada*, Mexiko, 1934/1977, 32. Auflage.

<sup>16</sup> Konnten Arbeitnehmer 1982 noch über 36% des Sozialproduktes verfügen, so waren es 1994 nur noch 20%. Allein 1995 verzeichnete die ILO für die mexikanischen Löhne mit 13,3% den stärksten realen Rückgang in ganz Lateinamerika (*Mexico & NAFTA Report* 1996: 6).

alten Gewerkschaftsbosse, die jahrzehntelang innerhalb der Modernisierungskoalition mehr oder weniger mitgespielt hatten, hatte sich bereits überlebt, als ihr wichtigster Repräsentant, Fidel Velasquez, seit 1941 der ewige Führer der CTM, im Sommer 1997 im Alter von 97 Jahren starb. Die überalterte und versteinerte Führung der PRI-Gewerkschaft hatte keine Antwort auf die Politik ihrer Präsidenten parat, die seit 1982 im Kontext neoliberaler Globalisierung durch Privatisierung und Schließung von Betrieben zu Massenentlassungen formal beschäftigter und gewerkschaftstreuer Familienväter geführt hat. Sie wusste aber auch nicht, wie mit einem neuen Typus von Beschäftigten umzugehen war, der sich langsam herausgebildet hatte. Dieser stand dem korporativistischen Gewerkschaftsmilieu der PRI distanziert gegenüber, war er doch überwiegend jünger und oft weiblich, im Gegensatz zu den entlassenen Gewerkschaftsmitgliedern. Denn immer öfter waren es Frauen, die nicht zuletzt wegen ihrer Distanz zu den Gewerkschaften als 'unverdorbene' Arbeitskräfte in den exportorientierten Industriebereichen eingestellt wurden.

Gerade auf die Umstrukturierungen der letzten beiden Jahrzehnte, von der auch die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung nicht verschont blieb, waren die alten Modernisierungskoalitionäre kaum vorbereitet. Hatte die Erwerbsrate der Frauen 1970 noch ca. 18% betragen, so war sie bis Ende der neunziger Jahre auf ca. 37% angestiegen; die der Männer war über den Zeitraum mehr oder weniger konstant geblieben, nämlich bei knapp 80% (Cunningham 2001: 85). Die geschlechtsspezifischen Zuschreibungen blieben bestehen, denn die deutliche Differenz zwischen weiblicher und männlicher Erwerbsquote ist auch heute noch mit den unterschiedlichen Zuweisungen der häuslichen, unbezahlten Tätigkeiten an verheiratete Frauen und Mädchen gebunden, müssen sie doch – entsprechend ihres Alters und Familienstandes – verschiedene Aktivitäten kombinieren und können diese im häuslichen Bereich kaum delegieren. Trotzdem waren die Zuwachsraten der weiblichen Erwerbstätigkeit in den neunziger Jahren mit jährlich 4,5% teilweise doppelt so hoch als die der Männer mit 2,6% (Unifem 1999: 18). Dabei stieg die Erwerbsrate von Frauen im Alter zwischen 20 und 44 Jahren deutlich an, traten doch insbesondere verheiratete Frauen verstärkt in den wirtschaftlichen Krisenzeiten der achtziger und neunziger Jahre auf den Arbeitsmarkt. Das im Unterschied zu dem der Männer antizyklische Erwerbsverhalten verheirateter Frauen mit Kindern (Cunningham 2001: 91f.) stellt immer mehr eine Art letzte soziale Rückversicherung in einkommensschwachen und armen Haushalten dar. So verbergen sich hinter den hohen Zuwachsra-

ten der weiblichen Erwerbsarbeit in den neunziger Jahren nicht allein die verbesserten Erwerbschancen von Frauen in den exportorientierten Industriezweigen, denen übrigens ein Rückgang der Erwerbschancen im öffentlichen Dienst entgegensteht, sondern auch ein Zerfall der Haushaltseinkommen. Dieser ist in den städtischen Unter- und Mittelschichten einem deutlichen Reallohnverfall geschuldet und in ländlichen Regionen auf den Abbau unterschiedlicher Regulationsmechanismen, welche die bäuerlichen Einkommen stützten, zurückzuführen (Katz/Correia 2001).

### **3. An den Grenzen des Machterhalts: Umbau sozialer Politikfelder**

Die Felder sozialer Politiken haben sich viele Jahrzehnte lang – oft unter Berufung auf die Revolution – auf breiter gefasste entwicklungspolitische, aber auch auf enger verstandene sozialpolitische Projekte bezogen. Lange Zeit haben sich soziale Politiken mit den gesellschaftspolitischen Aufgaben der Bildungs- und Agrarpolitik verbunden. Zugleich haben sie hoch professionalisierte Einrichtungen der Sozialversicherung und der medizinischen Versorgung bereitgestellt und schließlich eine Vielzahl verschiedener Projekte hervorgebracht, die vom Zugang zu Bauland und Infrastruktur, Maßnahmen zur Förderung der lokalen und regionalen Entwicklung marginaler Gebiete bis hin zu Maßnahmen der Armutsminderung und Kleingewerbeförderung reichten.

Doch trotz einer deutlichen Professionalisierung der Sozialpolitik, vor allem in den Instituten der Sozialversicherungen, blieben die sozialen Politikfelder durch das Ineinandergreifen von politischen Aushandlungsprozessen zwischen den verschiedenen sozialen Akteuren der Modernisierungskoalition und durch die Aufrechterhaltung der Machtbalance zwischen metropolitane und peripheren Koalitionen machtpolitisch geprägt. Zweifelsohne charakteristisch war dies für die ersten Jahrzehnte, als soziale Politiken in der Regel im Rahmen des Agrarreform- oder des Bildungsministeriums eng mit regionaler Entwicklung verbunden wurden, hatte doch traditionell die Landverteilung im Rahmen der Agrarreform eine zentrale Rolle für die politische Kultur des Ausgleichs und Verhandels an der Peripherie gespielt. Auf dem Artikel 27 der Verfassung, der bis 1992 eine legale Möglichkeit einräumte, über Landnahme Land zu erhalten, basierten nicht allein Teile des mexikanischen Agrarsystems wie die *Ejidras*, sondern auf ihn richteten sich die Hoffnungen der Landlosen, eigene Anbauflächen bewirtschaften und ein besseres Leben führen zu können, und verstärkt seit den siebziger Jahren auch die der städtischen Marginalisierten, die durch Landbesetzung

Bauland und ein Dach über den Kopf zu erkämpfen suchten. Daneben war auch das Bildungsministerium (SEP, *Secretaría de Educación Pública*) ein Instrument der zentralen Bundesregierung, das verschiedene soziale Maßnahmen konzipiert und entwickelt hatte. Allerdings war die symbolische Bedeutung der Bildung über die Konstruktion der Nation für das Machtbündnis zentraler und die Möglichkeit über Bildung an sozialen Aufstiegsprozessen teilzuhaben (Zapata 2003) für die Individuen letztendlich wichtiger gewesen, als die an die Bildungspolitik angehängten sozialpolitischen Maßnahmen.

Im Weiteren werde ich die mit Agrarreform und Bildung verbundenen sozialen Politiken nicht weiter berücksichtigen, auch wenn sie für die Beziehungen zwischen peripheren Machtgruppen und der metropolitanen Modernisierungskoalition jahrzehntelang von großer Bedeutung gewesen sind. Fokussiert werden sollen zwei unterschiedliche Logiken sozialer Politiken, die sich zunächst ergänzten und dann ablösten. Einmal geht es darum, den Kern moderner Sozialpolitik und seine spezifischen Begrenzungen in einer fragmentierten Gesellschaft wie der mexikanischen aufzuzeigen. Für den an formelle Erwerbsverhältnisse gebundenen Kernbereich der städtischen Lohnabhängigen – und damit für die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen – kamen den Instituten der Sozialversicherungen, die sich in der Zeit des *milagro mexicano* ausgebildet hatten, grundsätzliche Bedeutung zu. Zum anderen gilt es jedoch auch, andere Formen von Sozialpolitik in die Betrachtung zu ziehen. Denn trotz der Ausweitung der Aufgaben der Institute der Sozialversicherung waren deren Leistungen auf Grund der begrenzten Entwicklungsdynamik der formellen Lohnarbeit für einen größeren Teil der Bevölkerung nur schwer bzw. gar nicht zugänglich.

Zwar waren die Grenzen einer Entwicklungs- und Sozialpolitik, die eingelassen war in die Dynamik einer importsubstituierenden Industrialisierung, bereits in den siebziger Jahren sichtbar geworden. Diese Grenzen konnten jedoch durch den *Erdölboom* zeitweise und nicht zuletzt mit Hilfe der Erschließung neuer sozialer Politikfelder ausgeweitet werden. Mit dem Einbruch der Rohölpreise 1981 und dem Schuldenmoratorium 1982 begann eine lang andauernde und schwere Wirtschaftskrise, in deren Schatten ein grundlegender Umbau des Entwicklungsmodells stattfand. Im neuen Modell war die Einbeziehung sozialer Politiken in die politischen Aushandlungsprozesse nicht vorgesehen, zumal es schien, dass diese überflüssig geworden wären angesichts des Auseinanderbrechens sowohl der metropolitanen Modernisierungskoalition als auch der Machtbalance mit den peripheren Cliques. Der

Vorrang, der der Austeritätspolitik zwischen 1982 und 1988 eingeräumt worden war, erzeugte im Bereich der sozialen Politiken einen drastischen finanziellen Einbruch und konzeptionell ein Vakuum. Allein durch den Wegfall sozialer Sonderprogramme und dem Sich-selbst-überlassen der Institute der Sozialversicherung verzichtete die zentrale Bundesregierung auf die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente des *policy dealings*, wie sie zuvor zum Einsatz gekommen waren und nach 1988, unter Präsident Carlos Salinas de Gortari, unter anderen Vorzeichen wieder aufgegriffen wurden.

In einem ersten Schritt soll nun zunächst die Geschichte des Kerns moderner Sozialpolitik dargelegt und dabei seine enge Verbindung mit dem bis 1982 vorherrschenden Entwicklungsmodell und die Konsequenz aus dessen Auflösung aufgezeigt werden. Dabei kann deutlich gemacht werden, dass der Kernbereich nicht nur ausgedehnt wurde, sondern durch Kooperationen der Institute der Sozialversicherung mit anderen Formen sozialer Politik – insbesondere im Bereich der medizinischen Versorgung – eine sozialpolitische Bedeutung über den engen Kreis der formellen Lohnabhängigen hinaus bekam. Die damit verbundene Ausgabenerhöhungen führten angesichts der seit 1982 massiv bröckelnden finanziellen Basis zu einer Überbelastung der Institute der Sozialversicherung. Das wurde allerdings in den Mitte der neunziger Jahre erstellten Evaluierungen der Institute geflissentlich übersehen, um eine grundsätzliche Systemveränderung begründen zu können.

### 3.1 Der Kern moderner Sozialpolitik und seine Erosion

In Anlehnung an europäische Vorbilder und entsprechend den Vorgaben der ILO (*International Labour Organization*) war in Mexiko ein modernes System sozialer Sicherung eingeführt worden, welches auf dem Umlageverfahren zwischen Beitragszahlenden und Leistungsberechtigten beruhte und als öffentlich-rechtliche Institution verfasst worden war. Die Basis für diese Art verrechtlichter und institutionalisierter Sozialpolitik war in der Phase des *milagro mexicano* mit der Gründung des IMSS (*Instituto Mexicano del Seguro Social*) im Jahr 1943 gelegt worden. In dieser öffentlichen, bis 1995 der Verwaltung der zentralen Bundesregierung unterstehenden Institution,<sup>17</sup> waren alle formell beschäftigten Lohnabhängigen der Privatwirtschaft pflichtversichert (zunächst gegen die Risiken von Invalidität, Alter und Krankheit), wodurch ihnen auch eine gute medizinische Versorgung zuteil

<sup>17</sup> An der Finanzierung beteiligten sich die drei für den formellen Erwerbsbereich wichtigen Akteure, der Staat, Unternehmen und Arbeitnehmer, wobei allerdings die beiden letzten mit ihren Pflichtbeiträgen die Hauptlast trugen.

wurde. Im Jahre 1955 war mit dem ISSSTE (*Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*) eine ähnliche Einrichtung für die Staatsbeschäftigten geschaffen worden; andere staatliche Bereiche wie das Militär oder die staatliche Erdölgesellschaft PEMEX verfügten über eigene Institutionen.

In den ersten Jahrzehnten bis 1982 standen einer stets wachsenden Zahl versicherter Beitragszahler eine kleine Gruppe von Rentnern gegenüber, so dass die wachsenden Einnahmen aus den Pflichtbeiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie die Übertragungen des Staates für Investitionen ins Gesundheitswesen (vor allem in die Infrastruktur) und für die Ausweitung weiterer sozialer Leistungen (beispielsweise ab 1973 auch für die Einrichtung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten für erwerbstätige Mütter) verwendet werden konnten. Als Spezifika der mexikanischen Sozialversicherungen können die reichlich genutzte Möglichkeit gelten, den Kreis der Leistungsberechtigten weit zu fassen und ihn immer wieder im Laufe der Jahre auszudehnen, die Leistungen auszuweiten und beides durch Umverteilung zwischen den einzelnen Versicherungssparten zu finanzieren. So konnte jahrzehntelang, nicht zuletzt unter Heranziehen der Überschüsse aus der Rentenversicherung, ein weitgefasstes System sozialer Sicherung aufgebaut werden, welches den Bau und den Unterhalt von Krankenhäusern, die medizinische Versorgung sowie die Bereitstellung von Kindergärten u.a.m. umfasste.<sup>18</sup>

Mischfinanzierungen und *Transferzahlungen* zwischen den einzelnen Versicherungssparten innerhalb des IMSS waren eigentlich nicht vorgesehen gewesen, rechtlich sollte jeder Versicherungszweig lediglich seine eigenen Leistungen finanzieren. Unter entwicklungspolitischen Aspekten kann der Rückgriff auf die bis in die siebziger Jahre rasch wachsenden Überschüsse der Rentenversicherung jedoch sinnvoll erscheinen, erlaubte dieses Vorgehen doch trotz Unterfinanzierung der Krankenversicherung den Aufbau einer Gesundheitsversorgung für immer mehr Berechtigte. Obgleich die Einrichtungen des IMSS aufgrund der regionalen Verteilung der Beitragszahler stärker in den urbanen, industriellen Zentren konzentriert waren, stellte das Institut seine medizinischen Dienste einer stetig wachsenden Zahl von Leistungsempfängern zur Verfügung. Ermöglicht wurde diese Ausweitung nicht zuletzt durch die sehr weit gefasste Familienorientierung der Sozialversiche-

---

<sup>18</sup> Die Ausgaben im IMSS für Gesundheit und Mutterschutz beliefen sich in den letzten Jahrzehnten auf ca. 63% der Ausgaben, auf der Einnahmenseite schlugen sie jedoch nur mit 53% zu Buche.

rung; diese führte zu einer breiten Einbeziehung der Bevölkerung, vor allem in die medizinische Versorgung.<sup>19</sup> Ein Resultat dieser Transaktionen innerhalb der Institute IMSS und ISSSTE war längerfristig ein Mangel an Investitionen und Rückstellungen für die seit den achtziger Jahren ansteigenden Rentenzahlungen. Kurz- und mittelfristig war es jedoch gelungen, ein modernes Gesundheitswesen im Rahmen der Sozialversicherungen aufzubauen. Die medizinischen Einrichtungen des IMSS galten lange Zeit als qualitativ gut; in den letzten 15 Jahren wirkten sich jedoch fehlende Erneuerung von Infrastruktur und mangelnde Neuanschaffungen entsprechender Geräte auf die Qualität und den Ruf des Instituts aus.

Die Möglichkeiten, auf Kosten der Rentenversicherung andere Sozialleistungen der Institute aufzubauen, reduzierten sich jedoch drastisch in den ökonomischen Krisenjahren und aufgrund der damit einhergehenden Veränderung des Entwicklungsmodells nach 1982. Die immer weitere Segmentierung der Arbeitsmärkte wirkte sich unmittelbar auf die Anzahl der Beitragszahler und die Höhe der Beiträge der Versicherten aus und damit auf die Einnahmeseite der Sozialversicherungen. Der Abbau der formellen Beschäftigung und der Verfall der Löhne traf den Kern der nationalen, binnenmarkt-orientierten Industrie am härtesten und damit die finanzielle Basis des IMSS. Insbesondere die Schließung bzw. Privatisierung großer parastaatlicher Unternehmen, und damit relativ beitragsstarke sozialversicherungspflichtige Bereiche, führten in den achtziger Jahren zu einem Rückgang der Einnahmen. Als zu Beginn der Präsidentschaft von Salinas de Gortari (1988-1994) die Versicherungspflicht auf Erwerbsbereiche ausgedehnt wurde, die zuvor ausgeschlossen gewesen waren, stieg der Anteil der Versicherten mit geringen und prekären Einkommen und der von Zeit- und Saisonbeschäftigten; als Folge verdienten 80% der lohnabhängigen Beitragszahler 1994 weniger als drei Mindestlöhne. Zugleich waren über 80% der Unternehmen, die Beiträge entrichteten, Kleinbetriebe mit weniger als zehn Beschäftigten (Gutiérrez Arriola 1996: 13). Angesichts dieser Strukturveränderungen – Abbau formell gesicherter Arbeitsplätze, Senkung der Löhne und Integration unsicherer Erwerbsbereiche – verlor das Institut zwischen 1983 und 1994 Einnahmen in Höhe von 217 Millionen Pesos, oder anders ausgedrückt: das 5,5-fache des Haushaltes von 1994 (Laurell 1996: 13).

---

<sup>19</sup> Im Vergleich zu anderen Ländern Lateinamerikas erlaubte das mexikanische Sozialversicherungsgesetz den versicherungspflichtigen Arbeitnehmer(inne)n, neben ihren Ehefrauen(männern) oder Lebensgefährten(inn)en ihre Kinder und Eltern, z.T. auch Geschwister und Hinterbliebene, bei der Krankenkasse mitzuversichern.

Anders als in vielen anderen lateinamerikanischen Ländern, die – am chilenischen Modell ausgerichtet – in den achtziger Jahren den Übergang vom Umlageverfahren auf das Kapitaldeckungsverfahren und die damit verbundene Privatisierung ihrer Sozialversicherungen vorangetrieben hatten, verlief die Entwicklung in Mexiko in diesem Zeitraum weniger geradlinig. Zunächst wurden in den Krisenjahren nach 1982 die staatlichen Unterstützungszahlungen für die Sozialversicherungen sowie alle öffentlichen Sozialausgaben stark reduziert<sup>20</sup>. Neben dem durch Austeritätspolitik und Kursänderung im ökonomischen Entwicklungsmodell verursachten Mangel an finanziellen Mitteln war die Regierungszeit von Miguel de la Madrid (1982-1988) auch noch durch Konzeptions- und Orientierungslosigkeit im Bereich der Sozialpolitik gekennzeichnet. Gesellschaftspolitischer Stillstand, im Erdbeben von 1985 weithin spürbar, war das vorherrschende Phänomen. Der Schwerpunkt der Politik lag auf dem Umbau der Ökonomie und des Entwicklungsmodells, weg von der Importsubstitution und hin zur Exportorientierung. Dahinter mussten nicht nur die politischen Reformen zurücktreten, sondern auch die für den Machterhalt der PRI notwendige Reorganisation der politischen Bündnisse. Nachdem der grundsätzliche ökonomische Kurswechsel durchgesetzt worden war, änderte sich dies zwar mit der Politik des nachfolgenden Präsidenten Salinas de Gortari wieder, doch die Institute der Sozialversicherung gerieten unter seiner Politik in den Schatten ständig neuer paralleler Sozialprojekte und waren nur insofern von politischem Interesse, als sie die Präsidialprojekte unterstützten.

Rückblickend betrachtet wurden mit den finanziellen Kürzungen in der Regierungszeit von De la Madrid und mit der Wiederentdeckung neuer sozialer Politiken unter Salinas de Gortari in den Jahren von 1982 bis 1994 ein grundsätzlicher Wechsel in der Sozialpolitik vollzogen und die Aufkündigung des Sozialpaktes mit den Gewerkschaften vorangetrieben, der dann mit der Herauslösung einzelner Aufgaben aus den Instituten der Sozialversicherung, der Privatisierung und der Einführung des Kapitaldeckungsverfahrens in der Rentenversicherung Ende der neunziger Jahre endgültig als aufgelöst gelten konnte. Sozialpolitisch markierte nicht erst die Privatisierung, sondern bereits die Einführung präsidialer Sonderprogramme eine Neubestimmung

---

<sup>20</sup> Die staatlichen Leistungen im Bereich der Arbeits- und Sozialleistungen gingen zwischen 1982 und 1988 um 60% zurück, in den Bereichen Bildung um 33% und Gesundheit um 16,5%. Zur gleichen Zeit stiegen die Ausgaben für die Rückzahlung der öffentlichen Verschuldung um 99,5% und die für Verteidigung um 5,1% (Cortés/Rubalcava 1991: A 4.7).

der sozialen Politik, die eine Fokussierung auf ‘Armutsbekämpfung’ und eine Ausgrenzung der Sozialversicherungen beinhaltete. Dies bedeutete den Bruch mit dem klassischen europäischen Vorbild der Sozialversicherung. Die neuen Konzepte orientierten sich an den weniger verrechtlichten und institutionalisierten Aktionen und Programmen, etwa am ‘Kampf gegen die Armut’ in den USA und den Sozialfonds, die von Weltbank und Internationalem Währungsfond in vielen Entwicklungsregionen seit Ende der achtziger Jahre gefördert worden waren.

### *3.2 Die Aufkündigung des Sozialpaktes – Aufspaltung der Sozialversicherung*

Mit dem Beginn der Präsidentschaft von Ernesto Zedillo 1994 und dem *Pesocrash* bekam der Umbau der Sozialversicherung mehr Aufmerksamkeit, geriet gar ins Zentrum der sozialpolitischen Kontroversen. In der erneut zugespitzten ökonomischen Situation der Pesokrise 1994/95 fand nun der Kurswechsel in der Sozialversicherung statt, den andere Länder schon vorgemacht hatten. Das gravierende Strukturproblem und die Unterfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme wurden zum zentralen Thema der Politik und verschiedener Studien, auch der Weltbank (Laurell 1996: 12ff.). Die Aufmerksamkeit, die zunächst vor allem dem IMSS zuteil wurde, war jedoch nicht allein sozialpolitischen Überlegungen geschuldet, sondern muss im Kontext der Finanzkrise zu Beginn des Jahres 1995 gesehen werden. Die Weltbank, das chilenische Beispiel vor Augen, sah die Privatisierung (zunächst lediglich) des IMSS<sup>21</sup> für die Überwindung der Pesokrise als notwendig an, wollte man die offenkundig gewordene Abhängigkeit der Kapitalversorgung von schnelllebigem ausländischen Kapital durch eigene, nationale Ersparnisse beseitigen. Den durch die Bankenzusammenbrüche noch verstärkten Kapitalmangel galt es mit Hilfe der Reformen der Sozialversicherung zu überwinden, wobei der Übergang vom Umlageverfahren zu einem Kapitaldeckungsverfahren die Sozialversicherungsbeiträge als Zwangsparsnisse für Investitionen erschließen sollte. Im Zentrum der Reformen der Sozialversicherung 1995/96 standen daher zum einen die Einführung des Kapitaldeckungsverfahrens bei der Rentenversicherung, zum anderen die Trennung der einzelnen Versicherungsbereiche. Unfall-, Renten- und Krankenversicherung, medizinische Versorgung, Mutterschutz, Kinderbetreuung

---

<sup>21</sup> Derzeit wird, initiiert durch die Weltbank, die Privatisierung des ISSSTE vorbereitet.

etc. wurden getrennt und hatten ihre Leistungen nunmehr aus ihren eigenen Einnahmen zu finanzieren.

Politisch bildeten die neuen Gesetze (*Ley de Seguro Social* und *Ley de Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*) von 1995/96, wie die Sozialpolitikerin Ana Cristina Laurell betont, einen "Teil des Ausverkaufs des nachrevolutionären Sozialpaktes" (Laurell 1996: 12). So zog sich der Staat nicht nur aus wichtigen Bereichen der Sozialpolitik zurück und übernahm die nicht geringen Kosten der Transformation, sondern er begab sich seines früheren Handlungsspielraums, indem die bedeutendsten Sozialkassen des Landes der Kontrolle des privaten Finanzsektors überlassen wurden.

### 3.3 Privatisierung der Rentenversicherung

Die Absicht, auch die Sozialversicherungen in die Privatisierung der mexikanischen Volkswirtschaft einzubeziehen, hatte schon Salinas de Gortari am Ende seiner Präsidentschaft geäußert. Ein erster Versuch, Elemente einer Kapitaldeckung einzuführen, stellte 1992 das so genannte *Sistema de Ahorro para el Retiro* (SAR) dar. Der Einführung desselben war allerdings wenig Erfolg beschieden gewesen, so dass erst während der Regierungszeit von Ernesto Zedillo (1994-2000) eine grundlegende Veränderung stattfand. Das neue Rentensystem, das seit 1997 in Kraft ist, bedeutete die Abschaffung des Solidarprinzips und institutionell die Herauslösung der Rentenversicherung aus der Verwaltung des IMSS und dessen verschiedenen *Fonds* und Umverteilungsmechanismen. Dafür wurden individuelle Sparkonten, die auf einem Vertrag mit einer Privatversicherung basieren, eingerichtet; sie werden von den so genannten *Afores* (*Administradoras de Fondo de Retiro*) mit ihren Investitionsgesellschaften (Siefore, *Sociedades de Inversión de Fondos de Retiro*) kontrolliert. Das seitdem aufgebaute Afore-Siefore-System dient als Finanzintermediär, der die Zwangsparsnisse der beitragspflichtigen Beschäftigten den Finanzmärkten zur Verfügung stellt. Die zukünftige Rente, losgelöst von der Höhe der jeweiligen Löhne und damit von den Ergebnissen kollektiver Aushandlungsprozesse, soll allein den individuellen Ersparnissen entsprechen, die sich aus den eingezahlten Beiträgen, der erzielten Verzinsung und abzüglich den zu bezahlenden Verwaltungsgebühren ergeben.

Während die Unternehmervverbände, die Banken und Versicherungen sowie die Regierungsvertreter den Systemwechsel begeistert begrüßten, kritisierten Arbeitnehmervertreter, Teile der Gewerkschaften und viele Sozialexperten nicht nur die hohen Übergangskosten, welche die öffentlichen

Haushalte, insbesondere die zentrale Bundesregierung, zu tragen haben, sondern die Verschlechterung, die das neue System für die Versicherten bedeutet. Durch die Anhebung der Mindestversicherungsdauer von früher 500 Wochen auf 1.250 Wochen und aufgrund der Unsicherheit der Anlagen rechnen sie in Zukunft mit niedrigeren Renten und weniger Rentenbeziehern sowie einer Schlechterstellung der Hinterbliebenen. Diese hatten im alten Modell automatisch Zugang zur medizinischen Versorgung des IMSS gehabt, welcher nun durch die Aufspaltung der verschiedenen Bereiche nicht mehr gegeben ist.

### 3.4 Gesundheitsversorgung in einer fragmentierten Gesellschaft

Im Alltag der mexikanischen Bevölkerung war der Zugang zu den medizinischen Einrichtungen und Versorgungsleistungen wichtiger gewesen, weil präsenter, als Rentenzahlungen oder Abfindungen im Falle von Entlassungen. So kamen 1994, vor dem Ab- und Umbau des IMSS, schätzungsweise 56% der Bevölkerung in den Genuss der medizinischen Leistungen der Institute der Sozialversicherungen. Doch trotz ihres seit den dreißiger Jahren beachtlichen Auf- und Ausbaus blieb das Angebot und der Zugang zur medizinischen Versorgung gesellschaftlich und geographisch äußerst heterogen. Vor allem unter der ländlichen Bevölkerung war ein großer Teil von den Sozialversicherungen und ihren Leistungen ausgeschlossen. Arme bzw. marginalisierte Bevölkerungsgruppen, wenn sie nicht in den Krankenhäusern und Gesundheitsstationen der Gesundheitsministerien (der Bundes- oder Landesregierungen), deren Versorgungsniveau unter dem der Sozialversicherung lag, betreut werden konnten, mussten entweder auf eine Grundversorgung ganz verzichten oder selbst für die allernotwendigsten medizinischen Leistungen aufkommen. Eine relativ kleine, aber durchaus anwachsende Gruppe hingegen genoss, häufig vermittelt über Privatversicherungen, direkten Zugang zu privaten Ärzten und Krankenhäusern.

Ein Teil der politischen Elite, unterstützt von einigen Sozialpolitikern, suchte angesichts der gravierenden regionalen Unterschiede in der medizinischen Versorgung neben der Ausweitung des Kreises der Versicherten nach weiteren Möglichkeiten, Menschen in den städtischen Slums oder auf dem Land zu erreichen. Ein gangbarer Weg schien, die Institute, vor allem das IMSS, für eine Kooperation mit sozialen Sonderprogrammen zu nutzen, die seit den siebziger Jahren unter der Ägide der jeweiligen Präsidenten im Rahmen regionaler Fördermaßnahmen entstanden waren. Der Grundstein war mit dem Konzept *Solidaridad Social* gelegt und die gesetzlichen Grund-

lagen waren während der Präsidentschaft von Luis Echeverría geschaffen worden. Hierdurch war 1973 die Möglichkeit eröffnet worden, medizinische Versorgungsleistungen des IMSS auch Nichtversicherten, marginalen Bevölkerungsgruppen zugänglich zu machen. Neben den 1935 etablierten und ebenfalls in den siebziger Jahren ausgebauten Einrichtungen des Gesundheitsministeriums (*Secretaría de Salubridad y Asistencia*) begann nun das IMSS, finanziell unterstützt durch die Bundesregierung, medizinische Versorgung, Arzneimittel und Krankenhäuser einem weiteren, nicht versicherten Personenkreis zu öffnen.

Als erstes einer langen Reihe von präsidialen Sonderprogrammen, die wie andere Einrichtungen der Bundesregierung zentral organisiert und vor Ort durch Repräsentanten des jeweiligen Präsidenten vertreten waren, wurde 1974 das *Programa Nacional de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria* eingerichtet. Regional ausgebaut wurden derartige Sozialprogramme während der Präsidentschaft von López Portillo, als man glaubte, über hohe Erdöleinnahmen die 'Zeiten des Überflusses' 'managen' zu müssen. COPLAMAR (*Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados*) war sicherlich bedeutend ambitionierter als das Vorgängerprojekt, ging es doch als regionales Entwicklungsprogramm über den Gesundheitsbereich weit hinaus. In diesem jedoch beförderte der 1979 geschlossene Vertrag IMSS-COPLAMAR die weitere Ausdehnung der Gesundheitsversorgung des IMSS.

Als nach dem Präsidentenwechsel 1982 und im Kontext des Austeritätsprogramms das gesamte COPLAMAR aufgrund eines Präsidialdekret ebenso rasch verschwand, wie es zuvor gegründet worden war, wurde die Abhängigkeit der nicht verrechtlichten, neuen sozialen Politikfelder vom jeweiligen Präsidenten deutlich. Angesichts der leeren Kassen suchte die Regierung De la Madrid jedoch nicht einfach nur zu sparen, sondern die Verantwortung für soziale Politikbereiche an andere Instanzen, und zwar die Gouverneure und die Länder, abzuschieben. In diesem Sinne zielte 1984 ein weiteres Dekret darauf ab, die Einrichtungen im Gesundheitsbereich (sowohl diejenigen des Gesundheitsministeriums als auch die des Kooperationsprogramm IMSS-COPLAMAR) den Landesregierungen zu übergeben und mit deren Einrichtungen zu verbinden. Allerdings bezogen sich diese eher als Dekonzentrierung denn als Dezentralisierung angelegten Maßnahmen allein auf die Gesundheitsversorgung der so genannten *población abierta*, der nicht versicherten Bevölkerung. Das kann als Versuch verstanden werden, den Föderalismus zu stärken, indem den Verantwortlichen auf Landesebene mehr Funk-

tionen im Bereich der Verwaltung und der Politik eingeräumt werden sollten. Da die Maßnahmen sich jedoch nur auf eine begrenzte Bevölkerungsgruppe bezogen und im Rahmen von Haushaltssanierungen der Regierung De la Madrid stattfanden, bedeuteten sie in erster Linie eine Verlagerung der Verantwortung auf die Länder, die über keine entsprechenden finanziellen Ressourcen und professionellen Erfahrungen verfügten. Da vor allem in den ärmeren Regionen die Einrichtungen der Länder weit unter dem Niveau von IMSS-COPLAMAR lagen, wehrten sich einige Gouverneure gegen den Rückzug der Bundesregierung aus der Verantwortung vor Ort.

Die erneute Zentralisierung regionaler Entwicklungs- und Sozialpolitik unter der Präsidentschaft von Salinas de Gortari unterbrach zunächst die Dezentralisierung im Gesundheitsbereich. Seine Regierung suchte gerade über die Verbindung von Sozial- und Regionalpolitik die politische Kontrolle über die Gouverneure und die peripheren Machtgruppen zurück zu erobern oder zumindest Einfluss auf Bündnisse in lokalen Kontexten ausüben zu können. Zumindest rhetorisch neu erfunden unter dem Dach des *Programa Nacional de Solidaridad* (PRONASOL) kam es wieder zu einer Ausweitung der Verantwortlichkeit des IMSS für nicht versicherte Personen im Bereich der Gesundheitsversorgung: diesmal als Programm IMSS-*Solidaridad*. Wenn auch mit bedeutend weniger zentralen Mitteln ausgestattet, existierten diese Art von Abkommen später weiter, auch wenn die Präsidialprogramme mit den Präsidenten die Namen wechselten. Mit weit geringeren finanziellen Mitteln fand eine Fortführung als PROGESO statt, und derzeit firmiert ein entsprechendes Abkommen frisch bemalt unter dem Schild IMSS-*Oportunidades*.

Trotz dieser verschiedenen Versuche, eine Ausdehnung der medizinischen Versorgung – auf Kosten und nicht zuletzt durch Überforderung der öffentlichen Versicherungsträger – zu bewirken, konnte selbst im Moment der größten Reichweite kaum mehr als die Hälfte der Bevölkerung erfasst werden. Das Gesundheitswesen in seiner Gesamtheit war dem Strukturwandel der Gesellschaft nicht gewachsen; die heterogene Grundstruktur blieb sowohl sozial als auch regional erhalten. Immer stärker gingen Unterfinanzierung und Unterversorgung damit einher, dass unkoordinierte Angebote des IMSS, der Sonderprogramme, der Gesundheitsministerien der Länder und der Bundesregierungen entstanden und Patienten die Einrichtungen verschiedener Systeme aufsuchen und mehrfach bezahlen mussten oder ganz ohne Versorgung blieben.

Schließlich standen alle Reformen, die zwischen 1995 und 2000 wiederum eine Dezentralisierung vorantreiben sollten, unter dem Verdikt von Einsparungen und Rückzug des Staates, so dass mit der Reform der Sozialgesetzgebung unter Ernesto Zedillo auch eine Teilprivatisierung der medizinischen Versorgung in Angriff genommen wurde. Diese zielte auf eine Neustrukturierung des Gesundheitsbereichs über einen Bedeutungszuwachs privater Versicherungsträger.<sup>22</sup> Angesichts der Überdehnung auf der einen Seite und des Qualitätsverlustes des IMSS auf der anderen war in dem Moment, als den Beitragszahlern eine Wahlmöglichkeit und der Übergang zu Privatversicherungen eingeräumt wurde, auch schon abzusehen, dass die Mehrzahl der Besserverdienenden zu privaten Versicherungen abwandern würde. Nach dem Weggang des finanzkräftigen Teils bleiben lediglich die Bezieher geringer Einkommen, die Rentner sowie die Personen zurück, die über die Kooperationsverträge Zugang zur medizinischen Versorgung des IMSS haben.

Damit verändern sich die sozialen Träger und Leistungsempfänger der öffentlichen Sozialversicherung, schwindet ihre finanzielle Basis und die Qualität der Grundleistungen. Zugleich kann das IMSS seiner traditionellen Umverteilungsfunktion zwischen verschiedenen Sozialpolitikbereichen und verschiedenen Bevölkerungsgruppen nicht mehr nachkommen. Im Gegenteil, die seiner Kontrolle entzogenen Finanzmittel werden privatisiert und den Finanzmärkten zur Verfügung gestellt. Der kleinere, wohlhabende Teil der Bevölkerung leistet sich heute mehr denn je eine private Versicherung und eine medizinische Versorgung nicht selten in den USA; nicht wenige Mittelschichtsangehörige, die es sich leisten können, suchen nach ähnlichen Lösungen. Eine zugleich expandierende Gruppe von Nichtversicherten ist ebenfalls auf Selbstfinanzierung angewiesen – allerdings auf einem extrem niedrigen Niveau. Sie bezahlen ihre Medikamente selbst und sind damit von Plänen der Regierung des derzeitigen Präsidenten Vicente Fox (2000-2006), Medikamente mit Umsatzsteuern zu belasten, direkt und im Vergleich zu anderen sozialen Schichten übermäßig hart betroffen.

---

<sup>22</sup> Nach dem neuen Gesetz basieren die Beitragszahlungen nicht mehr auf einem festen Prozentsatz der Einkommen, sondern neben einem niedrigen Einheitssatz werden sie abhängig von der erwarteten Leistung erhoben. Zwar werden noch zehn Jahre nach Einführung des neuen Gesetzes 1997 höhere Einkommen auch stärker herangezogen (*sobrecotización*), doch werden hierdurch zwei Gruppen von Versicherten gebildet, eine ca. 30% starke Versichertengruppe, die relativ höhere Beiträge bezahlt, und eine ca. 70% große Gruppe, die relativ niedrige Beiträge leistet.

#### 4. Präsidiale Sonderprogramme: Versuche des Machterhalts durch Armutsbekämpfung

Angesichts der Neufassung des ökonomischen Modells schien die metropolitane Koalition, die jahrzehntelang die Modernisierung des Landes vorange-trieben hatte, obsolet geworden zu sein. Den Herausforderungen einer frag-mentierten modernen Gesellschaft, die zeitgleich an Problemen der Unter-entwicklung und Modernisierung leidet, war sie nicht gewachsen. Auf den Feldern der Sozialpolitik gelang es ihr gerade im wirtschaftlichen Umbau zwischen 1982 und 1988 nicht mehr, kurzfristig zu reagieren. Zugleich grif-fen die bekannten machtpolitischen Aushandlungsmechanismen immer sel-tener. Damit einher gingen die Mobilisierungsmöglichkeiten der Koalition auch bei Wahlen deutlich zurück. Gegenüber demokratischen Tendenzen innerhalb und außerhalb der PRI blieben die Koalitionäre starr und versuch-ten sie zu umgehen bzw. auszuhebeln.

In diesem Kontext vertiefte sich die Legitimationskrise des Systems. Diese führte nicht nur bei den Präsidentschaftswahlen 1988 zu einem Wahl-desaster, sondern leitete zugleich auch das Ende der PRI ein. Vor diesem politischen Hintergrund und angesichts der deutlichen Zunahme der Armut in den achtziger und neunziger Jahren (Cortés et al. 2002) suchten Teile der politischen Elite, losgelöst von der nunmehr überkommenen Koalition, nach neuen politischen Inszenierungsformen und erweiterten Aushandlungsmög-lichkeiten. Dazu sollten neue soziale Politiken dienen, die flexibler und spontaner außerhalb des Kerns der Sozialversicherung der formell Beschäf-tigten wirkten und, befreit von der Kontrolle der Organisationen der PRI, neue Aushandlungsmöglichkeiten eröffneten. Dabei konnte an Erfahrungen aus den siebziger Jahren angeknüpft werden. Damals war angesichts der Segmentierung der Gesellschaft, aber auch auf Grund des Aufbrechens der politischen Bündnisse, den präsidialen Sonderprogrammen eine wachsende Bedeutung zugekommen. Auch wenn die Rückbesinnung auf Programme wie COPLAMAR geleugnet und rhetorisch auf dem Bruch mit Politiken aus der Ära eines Luis Echeverría und José López Portillo ausdrücklich bestan-den wurde, bauten viele sozialpolitisch engagierten Akteure innerhalb der Regierung von Salinas de Gortari auf die damit verbundenen sozial- und machtpolitischen Erfahrungen.

Während der Präsidentschaft von Luis Echeverría entstanden (mit dessen zumindest zeitweiligem Wohlwollen) nicht nur unabhängige Gewerkschaf-ten in den städtischen Zentren; seine Regierung war mit einer Bandbreite sozialer Proteste konfrontiert, die von Demonstrationen und Landbesetzun-

gen bis hin zu lokalen Guerillaaktivitäten reichte. Auf das Einklagen der Agrarreform wurde von Seiten der Regierung mit dem Ausbau der Agrar-subventionen und der Einrichtung von Verkaufsstellen mit subventionierten Grundnahrungsmitteln in armen ländlichen und urbanen Siedlungen reagiert, die dort im Rahmen des Programms CONASUPO<sup>23</sup> (Appendini 1992) angeboten wurden. Dies geschah ungeachtet dessen, dass die Bauernorganisationen und Landbesetzer, die zu dieser Zeit die Regierung unter Druck setzten, stärker an Landtiteln als an subventionierten Lebensmitteln interessiert waren (Fox 1990: 42f.). Die bereits unübersichtliche Zahl ländlicher Entwicklungsprogramme erweiterte die Regierung López Portillo (1976-1982) um COPLAMAR und weitere Projekte, um so der wachsenden Armut auf dem Land, der damit verbundenen Migration in die Städte und den sozialen Auseinandersetzungen begegnen zu können, aber auch um angesichts der langsamen aber stetigen Erosion der Machtkoalitionen und -balancen wieder Handlungsspielraum zu gewinnen. Politisch bedeutete die Ausweitung der sozialen Politiken im Rahmen von präsidentialen Sonderprogrammen in erster Linie eine Stärkung der Position des jeweiligen Präsidenten und der ihn stützenden Gruppierungen und eine Distanzierung gegenüber Teilen der PRI. Denn damit gelang es, das *policy dealing* zumindest partiell aus dem Schatten der PRI zu ziehen. Dies ging auf Kosten anderer: innerhalb der metropolitanen Modernisierungscoalition zu Lasten der Gewerkschaften, im Rahmen des Austarierens an der Peripherie zu Lasten der ohnehin bereits schwachen Bauernorganisationen der PRI, aber auch der Gouverneure.

Die Dynamik der spontanen und flexiblen Sozialprogramme entwickelte sich wiederum in einer unmittelbaren Abhängigkeit vom jeweiligen Präsidenten – bei weitem stärker als die institutionalisierten Bereiche der Sozialversicherungen. Sowohl inhaltlich als auch personell unterlagen sie direkt der Logik der jeweils sechs Jahre dauernden Regierungsperiode eines Präsidenten, d.h. den Chancen, durch diesen an Bedeutung zu gewinnen oder dem Risiko, mit dessen Amtszeit ebenfalls zu enden. In der Regel verschwanden Programme nie wieder ganz, aber sie wurden finanziell ausgetrocknet, vergessen, mit anderen Namen versehen, so dass sie ihre politische Wirkung im äußersten Fall lediglich eine Regierungsperiode lang entfalten und daher nur sehr begrenzt die Umgestaltung der Sozialpakete und Machtkonfigurationen sichern konnten. Dies gilt auch für das politisch ambitionierteste unter ihnen,

---

<sup>23</sup> CONASUPO (*Compañía Nacional de Subsistencias Populares*) war bereits 1965 als ländliches Entwicklungsprogramm gegründet worden und diente der Stützung der Preise für die wichtigsten Agrarprodukte.

das *Programa Nacional de Solidaridad* (PRONASOL) des Präsidenten Salinas de Gortari.

Nachdem als Reaktion auf die Verschuldungskrise und als Folge des neuen Entwicklungsmodells während der Präsidentschaft von Miguel de la Madrid die staatlichen Sozialausgaben drastisch gekürzt worden waren, fand unter Carlos Salinas de Gortari über die Präsidentsialprogramme eine Wiederbelebung der Sozialpolitik statt. Dabei wurden jedoch die notwendigen Reformen der Sozialversicherung unterlassen, und wie gezeigt werden konnte, die Kapazitäten der bestehenden Institutionen überdehnt, was nicht selten mit einer Diskreditierung derselben einherging. Die Ausweitung der präsidentsialen Sonderprogramme wiederum geschah in einem vorher nicht gekannten Ausmaß. Deren medial äußerst präsenzte Ausdehnung war vor allem auch deshalb möglich, weil die Mittel der zentralen Bundesregierung für Regionalförderung, die unter De la Madrid ebenfalls massiv abgebaut worden waren, erhöht und unter die Kontrolle von PRONASOL gestellt wurden,<sup>24</sup> was nicht ohne Konflikte mit einzelnen Gouverneuren und Landesregierungen sowie regionalen Machtgruppen durchzusetzen war. Allerdings kam es zur Wiederentdeckung der Sozial- und Entwicklungspolitik nun unter ganz anderen ökonomischen Bedingungen und in einem veränderten politisch-institutionellen Kontext als in den ‘Zeiten des Überflusses’. Wirksam wurde sie auf Kosten der institutionalisierten Sozialpolitik und ihrer Einrichtungen. Zugleich ging sie aber auch zu Lasten der Dezentralisierung von Haushaltsmitteln und der Verlagerung von Entscheidungen auf Landesebene. Die Ausweitung präsidentsialer Sonderprogramme und ihre neuen Formen der ‘Armutsbekämpfung’ sind allein sozialpolitisch nicht zu verstehen. Ihre Entstehungsbedingungen und vor allem die massive öffentliche Präsenz verweisen auf ihre Bedeutung im Versuch, die Modernisierungscoalition zu öffnen, umzubauen und den veränderten Bedingungen anzupassen, um dadurch im Machtausgleich zwischen peripheren und metropolitanen Machtgruppen die zentrale Kontrolle zu behalten.

#### 4.1 PRONASOL – auf der Suche nach neuen Bündnissen

Die politische Klasse, insbesondere ihre liberalen und sozialreformerischen Teile, hatte in den siebziger Jahren begonnen, neue Felder für Verhandlungen

<sup>24</sup> Bereits im Jahre 1982 war im Bundeshaushalt der Haushaltstitel XXVI “Solidarität und Regionalentwicklung” für Regionalförderung als Teil der bundesstaatlichen Ausgaben der sozialen Entwicklung eingeführt worden. Dieser Haushaltstitel kam unter die Kontrolle von PRONASOL.

gen zwischen Staat und sozialen Bewegungen (Fox 1990: 41ff.) zu eröffnen, in welche zunehmend PRI-ferne Kräfte einbezogen worden waren. Am weitesten wurde die (*Quasi*) Ablösung der PRI im Kontext der neoliberalen und neopopulistischen Politiken jedoch während der Regierung von Salinas de Gortari getrieben, als u.a. auch ehemals linksradikale Maoisten 'eingeladen' wurden, sich am Aufbau zu Alternativen zur PRI zu beteiligen (Hernández 1991). Salinas und seine politische Gruppe suchten nach dem Wahldebakel von 1988 über die Aushandlung sozialer Politiken in neuen Kanälen eine Wählerbasis für die wirtschaftliche Transition zu sichern. Dabei ging es vielen zumindest zu Beginn der Regierungszeit weniger um die PRI, sondern um eine Partei, welche die Mehrheit für ihre Politik sichern sollte. Dabei wurde vereinzelt durchaus überlegt, eine Folgepartei *Solidaridad* nach polnischem Vorbild zu etablieren. Auf die ohnehin brüchige Koalition mit den 'versteinerten' Gewerkschaften und ihrer 'Klientel' glaubte man verzichten zu können, ja zu müssen, wollte man das Land unter den Bedingungen von Globalisierung und Freihandel (NAFTA, *North American Free Trade Agreement*) weiter modernisieren. Dafür galt es, neue soziale Gruppen an die Politik des Präsidenten – durchaus auch gegen Teile der PRI – zu binden. Über massive Neugründungen sozialer Sonderprogramme unter dem Dach von PRONASOL suchte Salinas de Gortari ganz bewusst<sup>25</sup> neue politische Unterstützungen für sein neoliberales Modernisierungsprogramm.

Sie ließen sich finden, indem in den präsidentialen Sonderprogrammen neue Führungsfiguren aus den sozialen Bewegungen als Unterhändler und Mittelsmänner akzeptiert wurden – auch oder gerade weil diese zuvor nicht in die korporativistischen Strukturen der PRI eingebunden waren. Diese Führungsfiguren hatten sich nach 1968 in den sich ausweitenden Landkonflikten und Landbesetzungen auf dem Land und in den Städten profiliert und stammten oft aus einem Milieu der linken Studenten und Jugendlichen aus den städtischen Mittel- und Oberschichten. Mit der von ihnen formulierten 'basisnahen Politik' (*política popular*) setzten sie sich nicht nur von der PRI, sondern auch von den traditionellen sozialistischen Parteien ab. Da diese Basisvertreter in den sozialen Bewegungen konkrete Lösungen für die Alltagsprobleme der armen städtischen und ländlichen Bevölkerung (Bracho 1993: 72ff.) vor Ort suchten und sie in den unübersichtlichen Sonderprogrammen auch oftmals fanden, wuchs eine Vielzahl neuer politischer Füh-

---

<sup>25</sup> Salinas de Gortari hat in seiner Studie auf das Versagen staatlicher Leistungen hingewiesen, denen es nicht gelungen sei, dafür entsprechende politische Unterstützung zu bekommen (vgl. Salinas de Gortari 1978).

rungspersönlichkeiten heran, die sich als von der PRI mehr oder weniger unabhängige alternative Vermittler innerhalb und außerhalb der Regierungspartei für ein anti-institutionelles *policy dealing* zwischen Regierung und der 'Zivilgesellschaft' anboten. Die sozialpolitischen Sonderprogramme wurden so langsam aber sicher zum Einfallstor der durch die Studentenbewegung von 1968 geprägten Generation.

Das kritische Potential der PRI-fernen Sozialpolitiker, das sich in den verschiedenen, von den jeweiligen Präsidenten abhängigen Spezialprogrammen gesammelt und formiert hatte, verfügte zunächst noch über relativ wenig politisches Gewicht (Fox 1990: 38). Die so genannten *Reformadores* gewannen jedoch an Einfluss – vermittelt über persönliche Beziehungen zu einzelnen politischen Technokraten im Planungsministerium (SPP, *Secretaría de Programación y Presupuesto*), die sich um Salinas de Gortari und seine Gruppe sammelten, von denen einige ebenfalls in ihrer Jugend in linken Gruppierungen politisch aktiv gewesen waren und angesichts der Zunahme sozialer Bewegungen sowohl auf dem Land als auch in den marginalen Zonen der Städte über eine eigene soziale Basis verfügten.

Die Erneuerung bzw. der Umbau der Modernisierungsbündnisse in den Städten und den ländlichen Regionen schien in dem Maße möglich, in dem zum einen 'reformistische' Positionen in der Sozialpolitik mit neoliberalen in der Wirtschaftspolitik übereinzustimmen schienen, sowie zum anderen die Vorstellungen von sozialpolitisch engagierten Technokraten von oben sich mit den Bewegungen von unten trafen.<sup>26</sup> Alle daran Beteiligten glaubten gewinnen zu können: Die Erneuerer im Staatsapparat fanden zeitweise in den neuen sozialen Bewegungen und ihren Protagonisten parallel zur Regierungspartei und ihren Sektoren eine eigene soziale Basis. Den sozialen Be-

---

<sup>26</sup> Aus der Sicht eines solchen 'politischen Technokraten', des früheren Direktors von DICONSA, Raúl Salinas de Gortari, kamen zwei Dinge zusammen: "Erstens gab es eine politische Entscheidung auf höchster Regierungsebene, die dadurch verursacht wurde, dass sich die Verbindung zwischen Basis und Staat verschoben hatte bzw. abgebrochen war. Dies war einer der Gründe, warum der Staat versuchte, seine soziale Basis durch die Ausweitung der Demokratie in gewissen Politikfeldern und Regionen zurückzugewinnen. Zweitens begannen die Leute, die aufs Land gegangen waren, um politische Aktivitäten zu realisieren, von der Basis her autonome und unabhängige soziale Bewegungen zu organisieren. Im Fall von CONASUPO-COPLAMAR gab es eine Konvergenz zwischen den Erwartungen und den politischen Bedürfnissen der Regierung und einem Organisationsprozess von unten, der bereits in Gang gekommen war. Ich glaube nicht, dass die Organisierung und die Demokratisierung spontan abliefen oder als Ergebnis der Regierungspolitik zu verstehen sind, sondern, dass die reformistische Position von oben mit der Bewegung von unten übereinstimmte" (zitiert nach Fox 1990: 42).

wegungen wiederum gelang hierdurch ein (zumindest partiell) von der PRI vor Ort unabhängiger Zugang zum Präsidenten sowie zentral kontrollierten Haushaltsmitteln und damit zu sozialen Leistungen und Vergünstigungen. Ihre Leitfiguren konnten sich als effektive Verhandlungsführer profilieren, wenn es ihnen gelang, als authentische und basisnahe Führer, oft in Opposition und Konkurrenz zur PRI, in Verhandlungen direkt mit der Regierung Probleme zu lösen, sowie Kompromisse und soziale Leistungen auszuhandeln. Der Präsident gewann so unabhängig von seiner eigenen Partei und deren lokalen Wahlergebnissen an Legitimität, selbst bei Teilen der Bevölkerung, die unter der Wirtschaftspolitik zu leiden hatten. Im Rahmen der wenig institutionalisierten und in keiner Weise rechtlich gesicherten sozialen Politiken bildete die 'neue Art, die Dinge zu machen' oder 'mit weniger mehr zu erreichen' die diskursive Klammer für sehr unterschiedliche Partner einer neuen Modernisierungallianz – nämlich zwischen neoliberalen Wirtschaftstechnokraten (insbesondere in den Wirtschaftsressorts und in der Zentralbank) und den 'Reformern' in den Sonderprogrammen des Planungsministeriums.<sup>27</sup>

Allerdings musste dieser Versuch letzten Endes angesichts der zunehmenden, nicht nur sozialen Fragmentierung, sondern auch politischen Pluralisierung der Gesellschaft scheitern. Die Präsidenten der PRI blieben letztlich auf deren rechtsstaatsferne bzw. demokratiefeindliche politische Kultur und auf die entsprechenden Koalitionäre bei den Wahlen angewiesen. Zugleich schufen die neoliberalen Eingriffe neue soziale Verwerfungen, welche die alten, nicht gelösten, nur noch verschärften. Im Zuge des Vordringens des neoliberalen Entwicklungsmodells in sozial- und regionalpolitische Bereiche wurden die präsidialen Sozialprogramme in dem Maße immer stärker zum Ort des sozialen Verhandeln und Aushandeln, wie durch Deregulierung und Privatisierung neue soziale Probleme geschaffen wurden. Die Privatisierung der Banken, einschließlich der auf dem Land agierenden Entwicklungsbank BANRURAL (*Banco de Crédito Rural*), die Auflösung staatlicher Ankaufgesellschaften für Agrarprodukte wie etwa IMNECAFE (*Instituto Mexicano del Café*) für Kaffee, die Privatisierung der *Ejid*os oder

---

<sup>27</sup> Bei seiner Gründung gehörte PRONASOL 1989 zum Planungsministerium SPP der zentralen Bundesregierung. Als dieses 1992 aufgelöst wurde, kam es kurzfristig (für zwei Monate) zum Finanzministerium (*Secretaría de Hacienda*), danach gehörte das Programm bis zu seiner Reduktion und Umwandlung zum Ministerium für Sozialentwicklung (SEDESOL, *Secretaría de Desarrollo Social*). Dieses gilt nach *Hacienda* als das zweitmächtigste Ministerium.

die Krise der Kooperativen, zugespitzt durch den Verkauf parastaatlicher Unternehmen, haben überall die ohnehin bestehenden Probleme auf dem Land – durch den Preisverfall wichtiger Rohprodukte wie Kaffee, Zucker und Kakao hervorgerufen – weiter verschärft bzw. um neue erweitert. Die sozialen Politiken waren in immer stärkerem Maße mit Problemen konfrontiert, die durch die neoliberale Politik überhaupt erst geschaffen bzw. zugespitzt worden waren. Dabei griffen sie auf allseits bekannte Politikmodi zurück, oder, wie es Denise Dresser formuliert, PRONASOL suchte neopopulistische Lösungen für neoliberale Probleme (Dresser 1991).

## 5. Ungelöste Probleme für die Demokratie

Vor dem Hintergrund der sozialen Polarisierung in allen Bereichen und der Unzugänglichkeit der privaten Sozialversicherungen für Personen, die keine Beiträge bezahlen, aber auch angesichts der Abschaffung von Lebensmittelsubventionen, steigenden Umsatzsteuern auf Güter des grundlegenden Bedarfs, sowie aufgrund der Fokussierung staatlicher Maßnahmen auf die 'wirklich Armen' wird der Zugang zu sozialen Leistungen immer weiter segmentiert und letztlich für die Mehrheit deutlich eingeschränkt. Um sozialen Fragen überhaupt politisch Gewicht zu verleihen, ist der große und weiter wachsende arme Teil der Bevölkerung in Zukunft stärker denn je vom sozialen Mobilisierungspotential der einzelnen Gruppierungen abhängig und von der Fähigkeit ihrer Führungsfiguren, Verhandlungsmöglichkeiten zur Politik zu eröffnen. Den Zugang zu den meisten sozialen Basisgütern bekommen sie, wenn nicht über Sozialrechte oder Verträge wie bei den Privatversicherungen, lediglich über Mobilisierung ihrer eigenen Kräfte und durch Druck auf die Politik.

Ende der neunziger Jahre war so eine paradoxe Situation entstanden, die auch in Zukunft die weitere Demokratisierung begleiten wird: Die einstmals als modern angesehene, institutionalisierte und weitgehend verrechtlichte Sozialpolitik der metropolitanen Modernisierungscoalition war mit den langfristigen Verwerfungen einer fragmentierten Gesellschaft konfrontiert. Zugleich konnten soziale Politikfelder als Arenen machtpolitischer Aushandlung in dem veränderten ökonomischen und gesellschaftspolitischen Entwicklungsmodell und in einer zunehmend pluralen Gesellschaft nicht mehr in dem Maße wirksam werden wie früher. In den Krisen- und Umbaujahren um 1982 hatte sich zudem die Politik im neoliberalen Systemwechsel selbst weitgehend ihrer sozialpolitischen Mittel und finanziellen Spielräume beraubt. Die wenigen, über die sie noch verfügte bzw. kurzfristig ausbaute,

waren durch die enge Bindung an den jeweiligen Präsidenten in hohem Maße personalisiert und politisiert.

Die Politik wiederum ist auch und gerade innerhalb eines demokratischen Wahlverfahrens auf Legitimierung angewiesen und damit auf die Herstellung objektiver Verfahren im Rahmen von Rechtsstaatlichkeit und auf das Einlösen des Versprechens, im Rahmen von Sozialpolitik eine bessere Zukunft für alle schaffen zu können. Die Mängel in beiden Bereichen der Politik stellen wesentliche Herausforderungen für gesellschaftliche Aushandlungsprozesse im Kontext der weiteren Demokratisierung<sup>28</sup> dar.

## Literaturverzeichnis

- Alianza Cívica (1994): *La Calidad de la Jornada electoral del 21. de agosto de 1994*. Informe de Alianza Cívica Observación 94, November. México.
- Appendini, Kirsten (1992): *De la milpa a los tortibonos: la reestructuración de la política alimentaria en México*. México.
- Aquayo Quezada, Sergio (2000): *El Almanaque Mexicano*. México.
- Arancibia, Juan/Ramírez, Carlos (1996): "Del SAR a las Afores (del estatismo a la privatización)". In: *Momento Económico* Nr. 85, Mai-Juni, S. 24-17.
- Brachet-Marquez, Viviane (1994): *Domination, State, Class, and Social Reform in Mexico, 1910-1990*. Pittsburgh/London.
- Bracho, Julio (1993): "La izquierda integrada al pueblo y la solidaridad: revisiones de Política Popular". In: *Revista Mexicana de Sociología* 3, S. 69-87.
- Braig, Marianne (1992): *Mexiko – ein anderer Weg der Moderne. Weibliche Erwerbsarbeit, häusliche Dienste und Organisation des Alltags*. Köln/Weimar/Wien.
- (1997): "Continuity and Change in Mexican Political Culture. The Case of PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad)". In: Panster, Will G. (Hrsg.): *Citizens of the Pyramid. Essays on Mexican political culture*. Amsterdam, S: 247-278.
- (1998): "Frauen als Vermittlerinnen zwischen der Nation und der Welt der Dörfer – Lehrerinnen im postrevolutionären Mexiko". In: *Hispanorama* Nr. 81, August, S. 12-27.
- (1999): *Sehnsucht nach Legitimation. Zum Wandel populistischer Politik in Mexiko*. Habilitationsschrift. Freie Universität Berlin.
- Cabrera, Gustavo/Lezama, José Luis (1992): "Die mexikanische Bevölkerung im 20. Jahrhundert". In: Briesemeister, Dietrich/Zimmermann, Klaus (Hrsg.): *Mexiko heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*. Frankfurt/Main, S. 253-265.
- Cortés, Fernando/Rubalcava, Rosa María (1991): *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento*. México.
- Cortés, Fernando et al. (2002): *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*. Serie: Documentos de Investigación 2./Secretaría de Desarrollo Social. México.

<sup>28</sup> Vgl. Beitrag von Stephanie Schütze in diesem Band.

- Cunningham, Wendy (2001): "Breadwinner versus Caregiver: Labor Force Participation and Sectoral Choice over the Mexican Business Cycle". In: Katz, Elizabeth G./Correia, Maria C. (Hrsg.), S. 85-132.
- De Lourdes Fournier, Ma./Moreno S., Pedro (1996): "Saldos y perspectivas de la reforma de la seguridad social en México". In: *El Cotidiano* Nr. 78, September, S. 5-11.
- Domínguez, Jorge I./McCann, James A. (1996): *Democratizing Mexico, Public Opinion and Electoral Choices*. Baltimore/London.
- Dresser, Denise (1991): *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program*. San Diego.
- Falcón, Romana (1984): *Revolución y caciquismo en San Luis Potosí. 1910-1938*. México.
- Foweraker, Joe (1995): "Measuring Citizenship in Mexico". In: Serrano, Mónica/Bulmer-Thomas, Victor (Hrsg.): *Rebuilding the State: Mexico after Salinas*. London, S. 79-98.
- Fox, Jonathan (1990): "La participación popular y el acceso a la alimentación: los consejos comunitarios de abasto, 1979-1986". In: *Investigación Económica* Nr. 191, Januar-März, S. 33-66.
- (1994): "Targeting the Poorest: The Role of the National Indigenous Institute in Mexico's Solidarity Program". In: Cornelius, Wayne A./Craig, Ann L./Fox, Jonathan: *Transforming State-Society in Mexico: The National Solidarity Strategy*. San Diego, S. 179-216.
- Garmendia, Arturo/Nava, Francisco (2002): "Los trabajadores en la estrategia de calidad del IMSS". In: *El Cotidiano* Nr. 112, März-April, S. 15-23.
- Gibson, Edward L. (1997): "The Populist Road to Market Reform in Mexico and Argentina". In: *World Politics* Nr. 49, April, S. 339-369.
- Giugale, Marcelo M./Webb, Steven B. (Hrsg.) (2000): *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*. Washington.
- González Tiburcio, Enrique/de Alba, Aurelio (1992): *Ajuste económico y política social en México*. México.
- Gutiérrez Arriola, Angelina (1996): "Crisis y reestructuración del IMSS". In: *Momento Económico* Nr. 85, Mai-Juni, S. 10-17.
- Hernández, Luis (1991): "El Partido del Trabajo: Realidades y perspectivas". In: *El Cotidiano* Nr. 40, S. 21-28.
- INEGI (*Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática*) (1997): *Mujeres y Hombres en México*. Aguascalientes.
- (2000): *Indicadores Sociodemográficos (1930-1998)*. Aguascalientes.
- Joseph, Gilbert/Nugent, Daniel (Hrsg.) (1994): *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham, London.
- Katz, Elizabeth G./Correia, Maria C. (Hrsg.) (2001): *The Economic of Gender in Mexico. Work, Family, State and Market*. Weltbank 22242, Washington D.C.
- Lara Arreola, Roberto (2002): "Plan integral de calidad 1998-2000: experiencias del movimiento por la calidad en el Instituto Mexicano del Seguro Social". In: *El Cotidiano* Nr. 112, März-April, S. 24-36.
- Laurell, Asa Cristina (1996): "La reforma del IMSS: pieza clave del proyecto neoliberal". In: *El Cotidiano* Nr. 78, September, S. 12-18.

- Lauth, Hans-Joachim (1996): "Gewerkschaften in Mexiko: Zwischen Partizipation und Kontrolle". In: Briesemeister, Dietrich/Zimmermann, Klaus (Hrsg.): *Mexiko. Politik. Wirtschaft. Kultur heute*. Frankfurt/Main (2., überarbeitete und aktualisierte Aufl.), S. 64-78.
- Leal F., Gustavo (2002a): "Presentación". In: *El Cotidiano* Nr. 112, März-April, S. 5-14.
- (2002b): "Carta de extravío, que no de navegación. Diez apuntes sobre salud y seguridad social en el plan nacional de desarrollo 2001-2006". In: *El Cotidiano* Nr. 112, März-April, S.37-52.
- (2002c): "Un paseo triste por cinco estaciones de una política abandonada. Salud y seguridad social en el tardopriísmo y el foxismo". In: *El Cotidiano* Nr. 113, Mai-Juni, S. 91-100.
- Lomnitz-Adler, Claudio (1992): *Exits from the Laberynth. Culture and Ideology in the Mexican National Space*. Berkeley.
- López Angel, Carlos (1996): "ISSSTE: la reforma pendiente". In: *El Cotidiano* Nr. 78, September, S. 63-72.
- Maihold, Günther (2003): "Ansichten eines Grenzgängers. Carlos Fuentes' Position in der Diskussion um Migration, Grenze und Nation in Mexiko". In: Dröschner, Barbara/Rincón Carlos (Hrsg.): *Carlos Fuentes' Welten. Kritische Relektüren*. Berlin, S. 219-244.
- Martínez Salgado, Carolina (2002): "De qué se muere en México". In: *El Cotidiano* Nr. 112, März-April, S. 53-68.
- Mexico & NAFTA Report*, 28.03. 1996.
- Mussot, Luisa (1996a): IMSS, reforma social y democracia; un retroceso. In: *El Cotidiano*, Nr. 78, September, S. 19-26.
- Mussot, Luisa (Hrsg.) (1996b): *Alternativas de reforma de la seguridad social*. México.
- Parker, Susan W./Wong, Rebeca (2001): "Welfare of Male and Female Elderly in Mexico: A Comparison". In: Katz, Elizabeth G./Correia, Maria C. (Hrsg.), S. 249-290.
- Pries, Ludger (1999): "New Migration in Transnational Space". In: Pries, Ludger (Hrsg.): *Migration and Transnational Social Spaces*. Aldershot: Ashgate, S. 1-35.
- Ramírez López, Berenice P. (1996): "Las reformas a la seguridad social: contexto, características y tendencias". In: *Momento Económico* Nr. 85, Mai-Juni, S. 5-9.
- Restrepo Zea, Jairo (1996): "Nueva estructura financiera en el IMSS". In: *Momento Económico* Nr. 85, Mai-Juni, S. 18-23.
- Rodríguez, L. Jacobo (1999): "In Praise and Criticism of Mexico's Pension Reform". In: *Policy Analysis* Nr. 340, April, S. 1-15.
- Sáenz Garza, Miguel Ángel (1996): "La reforma a la seguridad social mexicana, cambios a la iniciativa presidencial". In: *El Cotidiano* Nr. 78, September, S. 53-62.
- Salas-Sarrapy, Carlos/Solís-Soberón, Fernando/Villagómez-Amezcuca, Alejandro (1998): "Pension System Reform: The Mexican Case". In: Feldstein, Martin (Hrsg.): *Privatizing Social Security*. Chicago/London, S. 135-175.
- Salinas de Gortari, Carlos (1978): *Political Participation, Public Investment, and System Support: A Study of Three Rural Communities in Central Mexico*. PH.D. Dissertation, Harvard University.
- Solís Soberón, Fernando/Villagómez A., Alejandro (1999): "Las pensiones". In: Solís Soberón, Fernando/Villagómez A., Alejandro (Hrsg.). *La seguridad social en México*. México D.F., S. 103-159.

- 
- Ulloa Padilla, Odilia (1996): "Nueva ley del Seguro Social: la reforma previsional de fin de siglo". In: *El Cotidiano* Nr. 78, September, S. 27-52.
- Unifem (*United Nations Development Fund for Women*) (1999): *El impacto del TLC en la mano de obra femenina en México*. México.
- Weltbank (2002): *Mexico. Country Economic Memorandum: Challenges and Prospects for Tax Reform*. Document of the World Bank, Report No. 22527-ME.
- Zapata Galindo, Martha (2003): *Der Preis der Macht. Intellektuelle, Staat und Demokratisierung in Mexiko 1968-2000*. Habilitationsschrift. Freie Universität Berlin.