

Zwischen Effizienz und sozialer Gerechtigkeit: Lateinamerikas Wirtschafts- und Sozialpolitik unter Globalisierungsdruck

Hartmut Sangmeister

1. Lateinamerika im Prozeß der Globalisierung

In der ökonomischen Welt vollzieht sich seit geraumer Zeit ein epochaler Wandel, von dem auch die lateinamerikanischen Volkswirtschaften betroffen sind.¹ Ressourcenbasierte Produktionsprozesse werden durch wissensbasierte Produktionsprozesse abgelöst, die mit Hilfe der neuen Transport- und Kommunikationstechnologien (fast) überall auf dem Globus angesiedelt werden können. Mit der zunehmenden Vernetzung von Produktionsprozessen wächst der Austausch von Waren und Dienstleistungen, so daß der Welthandel seit Jahren stärker wächst als die Güterproduktion.² Noch schneller als die weltweite Integration der realwirtschaftlichen Waren- und Dienstleistungsmärkte vorangeschritten ist, sind die internationalen Finanzmärkte expandiert, die sich zudem von den Realmärkten weitgehend emanzipiert haben.

Globalisierung des Wirtschaftens bedeutet aber mehr als nur die Ausweitung des internationalen Güterhandels und eine sich universalisierende Finanzbranche, die täglich gewaltige Summen umsetzt. Mit der Vertiefung der Globalökonomie verlieren Nationalökonomien als Systeme wirtschaftlicher Interaktion an Bedeutung, verbunden mit einer Entmonopolisierung der Regelungskompetenz und Durchsetzungsmacht der Nationalstaaten. Es öffnet sich eine Schere zwischen ökonomischer Globalisierung und autonomer wirtschaftspolitischer Gestaltungskompetenz der Nationalstaaten (Hauchler 1997: 179). Denn weltweit muß sich politisches Handeln bei der Gestaltung institutioneller Arrangements an Kriterien langfristig wirksamer

¹ Dies schlägt sich u. a. in einer Fülle einschlägiger Fachliteratur nieder; z. B. Bernal-Meza (1998), Lacerda (1998), Barral/Reis (1999), Nolte (1999).

² Im Zeitraum 1990-97 haben die internationalen Exporte von Waren und Dienstleistungen jährlich um durchschnittlich 7,0 Prozent zugenommen, während das weltweit aggregierte Bruttoinlandsprodukt (BIP) in dieser Periode nur um durchschnittlich 2,3 Prozent p.a. gewachsen ist (vgl. World Bank 1998: 211).

ökonomischer Effizienz ausrichten, d. h. an ökonomischen Gesetzen, die tendenziell den Primat über die Politik übernehmen.

Globalisierung der Ökonomie bedeutet auch eine grenzüberschreitende Intensivierung des Wettbewerbs. Neue Technologien großräumiger Kommunikation und Informationsverarbeitung, sinkende Transportkosten sowie weltweit niedrigere Handelshürden haben den ökonomischen Distanzschutz zwischen den nationalen Märkten drastisch vermindert. Damit eröffnen sich den Unternehmen gänzlich neue Möglichkeiten der Funktionsteilung; sie können Standortvorteile entlang der Wertschöpfungskette grenzüberschreitend optimieren. In einer Strategie der gleichzeitigen und konsequenten Nutzung von Globalisierungs- und Differenzierungsvorteilen lassen sich landesspezifische (komparative) Kostenvorteile mit unternehmensspezifischen (kompetitiven) Wettbewerbsvorteilen kombinieren. In dem Maße, in dem immer mehr Unternehmen Globalisierungsvorteile zu nutzen suchen, intensiviert sich grenzüberschreitend der Wettbewerb zwischen Produktionsstandorten. Immobile Standortfaktoren wie Infrastruktur, Boden, investiertes Sachkapital, seßhafte Arbeitnehmer, aber auch Gesetze, Regulierungen und ethische Normen stehen untereinander in Wettbewerb. Für diese "immobilen" Standortfaktoren geht es darum, attraktiv für die "mobilen" Produktionsfaktoren zu sein, also für innovative Unternehmen, Finanzkapital und qualifizierte Arbeitskräfte, die sich relativ kostengünstig und schnell im Raum bewegen können. Für die Attraktivität von Produktionsstandorten ist nationalstaatliche Politik aber nach wie vor insofern von Bedeutung, als sie die ökonomischen Rahmenbedingungen – wie Steuergesetzgebung, Arbeitsmarktverfassung, Umweltschutzbestimmungen etc. – mitgestaltet, die für Allokationsentscheidungen mobiler Produktionsfaktoren eine Rolle spielen. In die ökonomischen Dispositionen globaler Akteure geht die Bewertung nationaler Politiken unter einheitlichen Effizienz- und Renditegesichtspunkten ein. Die nationale Wirtschafts- und Finanzpolitik muß sich im internationalen Standortwettbewerb insbesondere auch dem Urteil der globalisierten Finanzmärkte, der weltweit agierenden Portfoliomanager und Finanzanalysten und deren *Performance*-Kriterien stellen.

Bei fortschreitender globaler Integration von Güter- und Faktormärkten werden die Möglichkeiten nationalstaatlicher Wirtschaftspolitik zu wettbewerbsbeschränkenden (und damit strukturkonservierenden) Regulierungen im nationalen Kontext immer geringer und bislang durch staatliche Regulierungen geschützte Bereiche werden in zunehmendem Maße dem Wettbewerb ausgesetzt. Der Effizienzdruck von außen nimmt zu, so daß auch im Innenverhältnis einer Volkswirtschaft immer mehr

protektionistische staatliche Regulierungen aufgehoben und Verhaltensweisen verändert werden müssen, die bislang das Zustandekommen effizienter Lösungen verhindert haben.

Die in zurückliegenden Dekaden häufig gestellte Diagnose des *Morbus latinus* und der *Latinosklerose* verwies auf das traditionelle *rent-seeking*-Verhalten der lateinamerikanischen Eliten und auf das Übermaß an Verteilungskoalitionen und -arrangements, durch die Einkommens- und Vermögensprivilegien geschaffen und abgesichert wurden.³ Für die Eliten Lateinamerikas war Wettbewerb in Wirtschaft und Politik keineswegs eine Selbstverständlichkeit. Aber in dem Maße, in dem sich im Zuge der Globalisierung die tradierten Handlungsspielräume und Einflußmöglichkeiten der etablierten Akteure lateinamerikanischer Politik reduzieren, sind Veränderungen erforderlich, die durchaus als Chance für die Herausbildung offener, kompetitiver Gesellschaften gesehen werden können. Gesucht werden flexible, problemorientierte Verfahren des politischen, sozialen und wirtschaftlichen Interessenausgleichs. Informelle Vernetzungen – auch grenzüberschreitend – für kooperative Lösungen anstehender Probleme werden immer wichtiger gegenüber permanenten Institutionen. Staatliche Bürokratien werden ab- und umgebaut zugunsten selbstorganisierter, zivilgesellschaftlicher Netzwerke, die Kreativität und Selbstverantwortung fördern.

Die lateinamerikanische Wirklichkeit ist allerdings noch weit entfernt von der Vision einer zivilgesellschaftlichen Kultur als Zentrum der Politik. Aber in vielen lateinamerikanischen Staaten sind seit Ende der achtziger Jahre Reformen in Richtung auf eine moderne Wirtschaftsordnung eingeleitet worden. Mit dem Abschied von staatsinterventionistischen, importsubstituierenden Industrialisierungsstrategien früherer Dekaden hat in den Volkswirtschaften der Region marktkonformer Wettbewerb Einzug gehalten, der durch Deregulierung und Privatisierung gefördert wird; und mit der zunehmenden Liberalisierung der Außenwirtschaft ist auch die Weltmarktorientierung der Region gestärkt worden. Funktionierender Wettbewerb und offene Märkte bedeuten Effizienzgewinne.

Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung – konzeptionelle Eckpfeiler der bisherigen lateinamerikanischen Wirtschaftsreformen *à la*

³ Unter *rent-seeking* wird in der Neuen Institutionenökonomik ein Verhalten ökonomischer Akteure verstanden, das darauf abzielt, staatliche Eingriffe in die marktvermittelte Ressourcenallokation herbeizuführen, um sich hierdurch künstlich geschaffene Renteneinkommen aneignen zu können; solches *rent-seeking*-Verhalten im lateinamerikanischen Kontext hat Pritzl (1997) dargestellt.

“Washington Consensus” – sind nicht Selbstzweck, sondern Mittel, um den Wettbewerb und damit die Effizienz der Wirtschaft zu erhöhen; letztendlich soll sich durch die Wirtschaftsreformen eine selektive Vorteilsbasis im internationalen Standortwettbewerb herausbilden. Denn dies ist eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Einbindung lateinamerikanischer Volkswirtschaften in den Prozeß der Globalisierung von Güterproduktion, Dienstleistungen und Finanzierungen.

2. Wirtschaftspolitische Reformenerfolge

Der wirtschaftspolitische Reformkurs der zurückliegenden Jahre hat in vielen Ländern Lateinamerikas zu beachtlichen makroökonomischen Erfolgen geführt. Volkswirtschaften wie Argentinien, Brasilien oder Peru, für die in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre noch jährliche Inflationsraten von über 1.000 Prozent zu verzeichnen waren, konnten in den neunziger Jahren (relative) Geldwertstabilität wiedergewinnen. Die durchschnittliche Inflationsrate in Lateinamerika sank 1999 auf 6,1 Prozent und damit auf den niedrigsten Stand seit den frühen siebziger Jahren (IDB 2000: 4). Die Defizite der öffentlichen Haushalte, in der Vergangenheit eine der wesentlichen Inflationsursachen in Lateinamerika, wurden durch konsequente Konsolidierungsanstrengungen deutlich reduziert. Hatte das durchschnittliche Budgetdefizit der öffentlichen Hand zu Beginn der achtziger Jahre noch bei 9 Prozent des lateinamerikanischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) gelegen, so betrug es 1996 nur noch rund 1,5 Prozent (IDB 1997: 19).⁴

Die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten, die während der achtziger Jahre im lateinamerikanischen Durchschnitt pro Jahr lediglich 1,6 Prozent erreicht hatten, sind in den neunziger Jahren (1990-98) auf durchschnittlich 3,7 Prozent p.a. angestiegen (World Bank 1999a: 251); bei einem Bevölkerungswachstum von 1,5 Prozent p.a. hat sich das rechnerische Pro-Kopf-

⁴ Allerdings gibt es nach wie vor eine Reihe lateinamerikanischer Staaten, in denen das fiskalische Ungleichgewicht der öffentlichen Haushalte noch keineswegs auf ein längerfristig tragfähiges Niveau reduziert wurde oder in denen es in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre sogar wieder zu ansteigenden Budgetdefiziten gekommen ist; so stieg beispielsweise in Brasilien das Defizit des öffentlichen Sektors 1998 auf über 8 Prozent an. Für einen Überblick über Erfolge und Mißerfolge finanzpolitischer Konsolidierungsbemühungen lateinamerikanischer Staaten (vgl. Talvi/Végh 2000).

Einkommen deutlich erhöht.⁵ In den wachstumsstärksten Volkswirtschaften der Region – Argentinien und Chile – stieg das Pro-Kopf-BIP zwischen 1990 und 1998 um mehr als 1.500 US-Dollar (IDB 2000: 142).

Am weitesten sind die wirtschaftlichen Strukturreformen bei der Liberalisierung des Außenhandels gediehen; hatte der durchschnittliche Außenzoll in Lateinamerika Mitte der achtziger Jahre noch bei über 40 Prozent gelegen, so war er bis 1996 auf ca. 13 Prozent gesenkt worden (IRELA 1997: 7). Vor dem Hintergrund der außenwirtschaftlichen Liberalisierung mußte allerdings die Entwicklung der Defizite in den Leistungsbilanzen mehrerer lateinamerikanischer Volkswirtschaften mit wachsender Besorgnis registriert werden. Zu Beginn der neunziger Jahre hatte das Leistungsbilanzdefizit Lateinamerikas lediglich 0,1 Prozent des regionalen BIP betragen; gegen Ende des Jahrzehnts (1998) machte der Passivsaldo der lateinamerikanischen Leistungsbilanz fast 6 Prozent der regionalen Wertschöpfung aus (World Bank 2000: 75). Zwischen 1990 und 1998 hat sich das aggregierte Leistungsbilanzdefizit Lateinamerikas mehr als verfünffzigfach, auf über 90 Mrd. US-Dollar; es lag damit um fast 50 Mrd. US-Dollar über dem historischen Rekordstand des Jahres 1982, als der offene Ausbruch der lateinamerikanischen Verschuldungskrise in das "verlorene Jahrzehnt" der achtziger Jahre geführt hatte. Kritische Beobachter sehen bei einer Auslandsverschuldung Lateinamerikas von über 780 Mrd. US-Dollar erneut die Zutaten für eine lateinamerikanische Schuldenkrise beisammen; sie können darauf verweisen, daß acht Länder der Region nach den Kriterien der Weltbank als "ernstlich verschuldet" gelten oder sogar – wie Bolivien und Guyana – der HIPC-Gruppe (*heavily indebted poor countries*) zugerechnet werden.⁶

Wesentlich langsamer als die Außenwirtschaftsreformen konnten in den meisten lateinamerikanischen Staaten die überfälligen Reformen des Steuerwesens vorangebracht werden, und auch die Privatisierungsvorhaben

⁵ Zwischen 1990 und 1998 hat sich das lateinamerikanische Pro-Kopf-BIP real um über 15 Prozent erhöht, von 2.633 US-Dollar im Jahre 1990 auf 3.037 US-Dollar im Jahre 1998 (IDB 2000: 142).

⁶ Als *severely indebted* klassifiziert waren im Januar 2000 Argentinien, Bolivien, Brasilien, Ecuador, Guyana, Kuba, Nicaragua und Peru. Die Verschuldungssituation Lateinamerikas hat der deutsche Bundeskanzler Schröder bei dem EU-Lateinamerikagipfel der Staats- und Regierungschefs am 28. Juni 1999 in Rio de Janeiro wie folgt kommentiert: "Wir wissen, Exzellenzen, was es für manche ärmere Staaten bedeutet, wenn erhebliche Mittel für Schuldendienst aufzuwenden sind, für die man sich eine bessere Verwendung vorstellen könnte" (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 46 vom 30.07.1999: 487).

sind durch vielfältige Widerstände vielerorts verzögert worden (wie beispielsweise in Brasilien, Uruguay und Kolumbien). Aber selbst dort, wo die Privatisierung staatlicher Unternehmensaktivitäten zügiger voranging (wie z. B. in Mexiko, Bolivien, Peru und Argentinien), haftet ihr häufig der ordnungspolitische Mangel an, daß dabei im Ergebnis lediglich staatliche Monopole durch private Monopole oder Oligopole abgelöst wurden, deren Marktmacht mangels wettbewerbspolitischer Instrumente keiner wirkungsvollen Mißbrauchsaufsicht unterworfen ist. In vielen lateinamerikanischen Staaten ist auch eine wirksame Bankenaufsicht als wesentliche Voraussetzung funktionsfähiger Finanzmärkte noch nicht gewährleistet.⁷ Zur Komplettierung des bisherigen wirtschaftspolitischen Modernisierungsprogramms sind zudem Maßnahmen zur Effizienzsteigerung und Stabilisierung der staatlichen Budgetsysteme unumgänglich sowie Verwaltungsreformen des öffentlichen Dienstes, die sich am Leitbild des aktivierenden Staates orientieren.

Unübersehbar ist Lateinamerika durch die Wirtschaftsreformen der zurückliegenden Jahre schon ein gutes Stück vorangekommen auf dem Weg zu einer Wettbewerbsgesellschaft, die sich an der globalen Ökonomie orientiert. Auch wenn der wirtschaftspolitische Reformprozeß in seiner Grundkonzeption einem weitgehend einheitlichen (neoliberalen) Muster folgte, gibt es länderspezifische Unterschiede in Details der wirtschafts-, finanz- und geldpolitischen Ausgestaltung. Geschwindigkeit und (Miss-)Erfolge der Reformbemühungen waren u. a. durch die je gegebenen politischen Rahmenbedingungen und die institutionellen Voraussetzungen (mit-)bestimmt. Die bisherigen Erfahrungen in Lateinamerika deuten darauf hin, daß substantielle Reformen möglichst zu Beginn der Amtszeit einer Regierung in Gang gesetzt werden müssen und sie lassen sich leichter durchsetzen, wenn sie zusammen mit erfolgreichen gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungsmaßnahmen durchgeführt werden.⁸

In den meisten Staaten des lateinamerikanischen Subkontinents kann die wirtschaftspolitische Reformagenda noch keineswegs als abgeschlossen betrachtet werden; dies gilt unter der Annahme, daß mit den Wirtschaftsreformen den Herausforderungen des Globalisierungsprozesses

⁷ Der Internationale Währungsfonds hat 1999 im Rahmen seiner jährlichen Konsultationen mit den Mitgliedstaaten gegenüber mehreren lateinamerikanischen Regierungen erneut die Notwendigkeit einer verbesserten Bankenaufsicht hervorgehoben, u. a. in Brasilien, Costa Rica, in der Dominikanischen Republik, in Guyana, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Nicaragua (IMF 1999a und 1999b).

⁸ Zu den politischen und institutionellen Erfolgsfaktoren wirtschaftspolitischer Reformvorhaben in Lateinamerika (vgl. Graham et al. 1999).

entsprochen werden soll, denen sich auch die Volkswirtschaften Lateinamerikas stellen müssen. Um den Erfordernissen von Wettbewerbsgesellschaften zu entsprechen, die sich an der globalen Ökonomie orientieren, bedarf es in Lateinamerika einer "zweiten Generation" wirtschafts- und sozialpolitischer Reformen. Denn für eine erfolgsversprechende Integration in den Weltmarkt genügt es nicht, dem Freihandelsprinzip zu folgen und die außenwirtschaftlichen Beziehungen zu liberalisieren. Potentielle Akteure auf dem Weltmarkt müssen international wettbewerbsfähig sein. Wettbewerbsfähigkeit läßt sich heute aber nicht mehr auf Rohstoffe aufbauen, über die Lateinamerika reichlich verfügt; und Wettbewerbsfähigkeit entsteht auch nicht allein durch die Verfügbarkeit über Kapital, das man sich weltweit borgen kann. In einer Wirtschaftswelt, deren Produktions- und Wertschöpfungsprozesse immer stärker auf Wissen basieren, setzt Wettbewerbsfähigkeit vor allem auch qualifiziertes Humankapital voraus.

3. Sozialpolitische Defizite

Für Lateinamerika als Wirtschaftsraum waren die neunziger Jahre insgesamt durchaus erfolgreich. Die Region hat wieder Anschluß an die globale Wirtschaftsdynamik gefunden und sie hat an weltwirtschaftlicher Bedeutung gewonnen (Sangmeister 1999b: 184). Zwar ist es im Gefolge der brasilianischen Währungs- und Finanzkrise vom Jahresbeginn 1999 zu erheblichen konjunkturellen Einbrüchen in mehreren südamerikanischen Volkswirtschaften gekommen, so daß das lateinamerikanische BIP lediglich um 0,3 Prozent gegenüber dem Vorjahr wuchs (IDB 2000: 1). Aber die Region hat die Krise schneller und mit geringeren negativen Folgen bewältigt, als anfänglich befürchtet werden mußte. In gewisser Weise war diese Krise heilsam, da sie dazu beigetragen hat, bislang verzögerte Wirtschaftsreformen in Angriff zu nehmen oder zu beschleunigen.

Allerdings hat sich im Verlaufe des wirtschaftlichen Krisenjahres 1999 die offene Arbeitslosigkeit in Lateinamerika stark erhöht. Die Arbeitslosenquote stieg auf 8,3 Prozent an, und damit auf den höchsten Wert der neunziger Jahre – vergleichbar dem Stand, der während der kritischsten Phase der Verschuldungskrise der achtziger Jahre erreicht worden war; vor allem in Chile, Kolumbien und Venezuela nahm die Arbeitslosigkeit deutlich zu. Schon 1998 war es in einzelnen Volkswirtschaften der Region bei nachlassender gesamtwirtschaftlicher Wachstumsdynamik zu einem Anstieg der Arbeitslosenzahlen gekommen. In Brasilien waren davon vor

allein die industriellen Ballungszentren betroffen, in denen die offene Arbeitslosigkeit in der ersten Hälfte des Jahres 1998 ca. 8 Prozent der Erwerbspersonen erreichte, fast zwei Prozentpunkte mehr als ein Jahr zuvor; im Großraum São Paulo schnellte die Arbeitslosenquote sogar auf 19 Prozent (IDB 2000: 5). Angaben des brasilianischen Arbeitsministeriums zufolge sind in den Rezessionsjahren 1998 und 1999 landesweit fast 780.000 registrierte Arbeitsplätze abgebaut worden.

Nicht erst seit der Wirtschaftskrise des Jahres 1999 weist die gesamtwirtschaftliche Erfolgsbilanz Lateinamerikas einige Schattenseiten auf und vor allem die sozialpolitischen Defizite der bisherigen Reformbemühungen sind schon seit längerem unübersehbar. Zwar zeigen die aggregierten Durchschnittswerte wichtiger sozialer Indikatoren für die neunziger Jahre relative Verbesserungen gegenüber den achtziger Jahren (vgl. Tabelle 1); aber an diesen Verbesserungen hatten nicht alle gesellschaftlichen Gruppen gleichermaßen Anteil.⁹ Zwar ist der Prozentsatz der als arm klassifizierten Personen in den neunziger Jahren von 41 Prozent der Bevölkerung auf 36 Prozent gesunken, aber das absolute Ausmaß von Armut und Defiziten der Grundbedürfnisbefriedigung erreicht nach wie vor alarmierende Größenordnungen: schätzungsweise 200 Millionen Arme leben gegenwärtig in Lateinamerika (Franco 1999: 45).

Die Persistenz von Massenarmut ist der bedrückendste Beleg für sozialpolitische Defizite in Lateinamerika, aber keineswegs der einzige. Staatliche Sozialpolitik läßt sich nicht auf residuale Armenfürsorge reduzieren; sie hat eine darüber hinausgehende Sicherungs- und Ausgleichsfunktion. Durch staatliche Systeme sozialer Sicherung sollen die materiellen Existenzgrundlagen der Bürger gegen Risiken abgesichert werden, die zu einem Wegfall von Markteinkommen führen (können); dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend sind staatliche Systeme vorrangig (nur) für die Absicherung solcher Risiken zuständig, deren Absicherung die individuelle Leistungskraft übersteigt. Unabhängig von der sozialstaatlichen Sicherungsfunktion zielt die sozialstaatliche Ausgleichsfunktion auf eine nachträgliche Korrektur der sich aus dem Marktmechanismus ergebenden primären Einkommensverteilung, um Unterschiede zwischen sozial schwachen und sozial starken Personengruppen möglichst zu verringern.

⁹ Empirische Untersuchungen belegen, daß beispielsweise Frauen in Lateinamerika nicht nur die größere Last des Elends tragen, sondern hier auch in stärkerem Maße als in anderen Regionen der Welt (vgl. Frank/Wehner 1997: 115).

Die vorrangigen Aufgaben der staatlichen Sicherungsfunktion lassen sich aus der ILO-Konvention 102 von 1952 ableiten, die von zahlreichen lateinamerikanischen Staaten unterzeichnet wurde. Demgemäß sollen soziale Sicherungssysteme Schutz gegen solche Risiken gewähren, die mit dem Verlust von Arbeitseinkommen aufgrund von Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter, Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten, Invalidität, Mutterschaft sowie als Folge des Todes des Ernährers (Eltern, Ehepartner) verbunden sind; soziale Sicherungssysteme sollen zudem einen Ausgleich von außergewöhnlichen Familienlasten (z. B. für medizinische Behandlung) gewährleisten, da andernfalls die Gefahr besteht, daß eine arbeitende und im Prinzip ein hinreichend hohes Markteinkommen erzielende Person wegen familiärer Solidarpflichten unter die Armutsgrenze sinkt. Ausgleichsfunktion und Sicherungsfunktion als zentrale Aufgaben sozialstaatlichen Handelns ergeben sich explizit oder implizit auch aus den Verfassungstexten lateinamerikanischer Staaten. So nennt beispielsweise Artikel 3 der brasilianischen Verfassung von 1988 als Staatsfundamentnormen den Aufbau einer freien, gerechten und solidarischen Gesellschaft, die Beseitigung von Armut und Marginalität sowie den Abbau sozialer Ungleichheit. In der Präambel der venezolanischen Verfassung von 1961 wurde von den Staatszielen "Förderung der sozialen Sicherheit" und "Gewährleistung einer gleichmäßigen Teilhabe aller am Genuß des Reichtums gemäß den Grundsätzen der sozialen Gerechtigkeit" gesprochen. Zwischen Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit besteht allerdings (nicht nur) in Lateinamerika häufig eine Kluft, die sich im Hinblick auf sozialstaatlichen Auftrag und tatsächliche Relevanz sozialstaatlichen Handelns im Zuge der Strukturanpassungs- und Modernisierungsreformen der neunziger Jahren eher noch vergrößert hat.

In vielen lateinamerikanischen Staaten findet seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahren eine sozialpolitische Umorientierung statt; mit der Abkehr von tradierten Gestaltungsmustern lateinamerikanischer Sozialpolitik und deren Defiziten wird sozialstaatliches Handeln dem Paradigma neoliberaler Wirtschafts- und Entwicklungspolitik angepaßt. Staatlicher Sozialpolitik wird zum einen die kompensatorische Aufgabe übertragen, die wirtschaftlichen Strukturanpassungs- und Modernisierungsprozesse sozial (und politisch) "abzufedern", beispielsweise durch die Einrichtung von "Sozialfonds".¹⁰ Gleichzeitig kommt es (1.) zu einer stärkeren Selektivität und Zielgruppenorientierung sozialer Leistungen, (2.) zu einer Ent-

¹⁰ Zu den Erfahrungen mit Sozialfonds in Lateinamerika und der Karibik vgl. Witt (1999).

Tabelle 1: Indikatoren der materiellen Grundbedürfnisbefriedigung in Lateinamerika 1970-98

Indikator	Jahr			
	1970	1980	1990	1998
Säuglingssterblichkeitsziffer ^a	83,9	60,5	40,9	30,8
Lebenserwartung bei der Geburt ^b (in Jahren)	60,6	64,7	68,0	69,7
Alphabetsierungsquote ^c (in %)	73,8	79,9	84,8	87,8
Urbanisierungsgrad ^d (in %)	57,4	64,9	71,0	74,5
Trinkwasserversorgung der Bevölkerung ^e (in %)	54,0	58,0	79,0	75,0 ⁱ
Einschulungsquote Grundschule ^f (in %)	77,2	85,5	88,0	92,3 ⁱ
Einwohner je Arzt	2.020	1.804	1.043	1.000 ⁱ
Säuglingsimpfquote ^g (in %)	..	37,2	70,9	85,1
Bruttosozialprodukt pro Kopf ^h (in US-\$)	590	2.110	2.250	3.860

^a Anzahl der Säuglinge, die je 1.000 Lebendgeburten pro Jahr vor Vollendung des ersten Lebensjahres sterben.

^b Anzahl der Jahre, die ein Neugeborenes leben würde, wenn es während seines ganzen Lebens den gleichen altersspezifischen Sterblichkeitsrisiken ausgesetzt wäre, wie sie zum Zeitpunkt seiner Geburt im Querschnitt der Bevölkerung vorherrschen.

^c Prozentualer Anteil der Bevölkerung im Alter von (in der Regel) 15 Jahren und darüber mit Lese- und Schreibkenntnissen an der Gesamtbevölkerung dieser Altersklasse.

^d Prozentualer Anteil der städtischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung.

^e Prozentualer Anteil der Bevölkerung mit angemessenem Zugang zu unbedenklichem Trinkwasser.

^f Nettoeinschulungsquote: Gesamtzahl der Schüler im schulpflichtigen Alter in Prozent der Bevölkerung im Grundschulalter (in der Regel 6-11 Jahre).

^g Anteil der Säuglinge im Alter bis zu einem Jahr, die von Dreifach-Impfprogrammen (Diphtherie, Tetanus, Pertussis) erfaßt werden.

^h Schätzwerte nach dem Atlas-Verfahren der Weltbank.

ⁱ 1995.

.. Nicht verfügbar.

Quelle: Datenbank IBEROSTAT[©]

staatlichung sozialer Dienstleistungen sowie (3.) zu einer Dezentralisierung sozialer Leistungen durch Übertragung sozialpolitischer Verantwortung auf regionale und lokale Ebenen (Sottoli 1999: 105).

Staatliche Sozialpolitik, die sich dem neoliberalen Paradigma verpflichtet weiß, agiert notwendigerweise in einem Spannungsfeld zwischen den Erfordernissen ökonomischer Effizienz einerseits, und der Forderung nach sozialem Ausgleich sowie sozialer Sicherheit andererseits. In diesem sozialpolitischen Spannungsfeld sind gegenwärtig in Lateinamerika die Reformen dreier Politikbereiche von besonderer Bedeutung: Reform der Arbeitsbeziehungen und der staatlichen Arbeitsmarktpolitik; Reform der sozialen Sicherungssysteme sowie Reform der (Aus-)Bildungssysteme.

4. Reform der Arbeitsbeziehungen und der staatlichen Arbeitsmarktpolitiken

Der internationale Wettbewerb auf den Gütermärkten erzwingt institutionelle Veränderungen auch auf den nationalen Arbeitsmärkten. Denn die Globalisierung des Wirtschaftens macht einen Strukturwandel der gesamten Arbeitswelt erforderlich, der mit seinen weitreichenden Konsequenzen dem Übergang von der Agrargesellschaft zur Industriegesellschaft vergleichbar ist. Die neuen Informations- und Kommunikationstechniken können immer mehr Routinearbeiten übernehmen, so daß es immer weniger einfache Tätigkeiten für Ungelernte geben wird. So wie Unternehmen die *best-practice*-Standards des Weltmarkts beherrschen müssen, wenn sie international wettbewerbsfähig sein wollen, so müssen auch die Arbeitnehmer im globalen Wettbewerb bestehen. Nationale Standards und Regelungen verlieren mithin auf den Arbeitsmärkten immer mehr an Bedeutung, und es setzen sich Risikobereitschaft und Wettbewerb als die wichtigsten verhaltenssteuernden Marktprinzipien durch.

Staatliche Vorschriften zum Schutz von Einkommen und Beschäftigungsverhältnis der Arbeitnehmer wirken wie eine (implizite) Steuer auf die Mobilität des Produktionsfaktors Arbeitskraft und können daher eine ineffiziente Ressourcenallokation auf dem Arbeitsmarkt verursachen. Damit Arbeitsmärkte effizient und anpassungsfähig funktionieren, müssen die systemischen Barrieren beseitigt werden, die Mobilität der Arbeitskräfte und Flexibilität der Löhne einschränken.

Traditionell sind die formalen Arbeitsmärkte in Lateinamerika stark reguliert. Allerdings können die staatlichen Arbeitsmarktregelungen häufig nur auf dem Papier allgemeine Gültigkeit beanspruchen, da *de facto* große Teile der Erwerbsbevölkerung davon nicht erreicht werden; das Ergebnis sind Wettbewerbsverzerrungen und ausgeprägte Segmentierungen der lateinamerikanischen Arbeitsmärkte. Je umfassender die staatlichen

Regulierungen des Arbeitsmarktes sind, um so weniger können die Unternehmen den Arbeitseinsatz flexibel an veränderte Marktsituationen anpassen, um so höher sind tendenziell die Anpassungskosten. Dies hat u. a. zur Folge, daß die Unternehmen auch in wirtschaftlichen Aufschwungphasen keine neuen Dauerarbeitsplätze schaffen, sondern allenfalls befristete Arbeitsverträge abschließen und Aufträge an Subunternehmen vergeben, so daß sie im Bedarfsfalle ihre Anpassungskosten minimieren können. Besonders die kleinen und mittleren Unternehmen, die für lokale Arbeitsmärkte von wesentlicher Bedeutung sind, werden durch bürokratische Überregulierungen daran gehindert, sich flexibel an veränderte Marktbedingungen anzupassen (Fuhr 1993).

Ausgehend von dem Prinzip eines auf Dauer angelegten Arbeitsverhältnisses sind die bisherigen gesetzlichen Regelungen der formalen Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika meist wesentlich rigider als in Westeuropa oder Nordamerika (IDB 1998b: 141 f.). Staatliche Vorschriften zum Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen führen tendenziell zu einer erhöhten Rotation der Arbeitskräfte. So hatten beispielsweise in Brasilien Ende der achtziger Jahre 47 Prozent der industriellen Arbeitnehmer und 61 Prozent der Arbeitnehmer im Handel eine Verweildauer von weniger als zwei Jahren an einem Arbeitsplatz (Gonzaga 1996: 17). Um die mit einer Kündigung verbundenen Kosten zu vermeiden, neigen die Unternehmen dazu, Arbeitsverträge vor Ablauf der (in Lateinamerika meist dreimonatigen) Probezeit aufzulösen, da bei einer späteren Kündigung eine Kompensation für den Fortfall des Arbeitseinkommens gezahlt werden muß, die das Mehrfache des zuletzt gezahlten Monatseinkommens betragen kann.¹¹ Entgegen der Zielsetzung staatlicher Arbeitsgesetzgebung sind den gesetzlichen Vorgaben entsprechende, auf Dauer angelegte Arbeitsverträge in Lateinamerika keineswegs die Regel – und für Arbeitnehmerinnen noch weniger als für Männer.¹²

¹¹ So sah beispielsweise in Kolumbien das Dekret Nr. 2351 aus dem Jahre 1965 vor, daß ein Arbeitnehmer nach zehnjähriger Beschäftigung bei einem Unternehmen unkündbar wurde bzw. im Falle einer Kündigung seitens des Arbeitgebers Anspruch auf eine Abfindung in Höhe eines Monatsgehalts für jedes geleistete Arbeitsjahr sowie zusätzlich 1,5 Monatsgehälter hatte; erfolgte die Entlassung nach 15 Arbeitsjahren und hatte der Arbeitnehmer das fünfzigste Lebensjahr erreicht, dann stand ihm das Recht auf eine *Pensión Sanción* zu Lasten des Arbeitgebers zu. Um diese Kosten zu vermeiden, lag es aus Arbeitgebersicht nahe, Arbeitsverträge zu kündigen, bevor der Arbeitnehmer die Zehnjahresfrist bzw. das fünfzigste Lebensjahr erreicht hatte.

¹² Zur Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt in Brasilien vgl. Lavinás (1999); einen Überblick über die Partizipation von Frauen auf urbanen Arbeitsmärkten in Lateinamerika gibt Chant (1999: 261 f.).

Staatliche Regulierungen zum Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen lassen sich auch dadurch umgehen, daß Arbeitsleistungen, die bisher im Unternehmen selbst erbracht wurden, "tertiarisiert" oder in den informellen Sektor ausgegliedert werden. Dies ist eine mögliche Erklärung für das signifikante Anwachsen der informellen Beschäftigung in Lateinamerika; während das lateinamerikanische BIP in den Jahren 1990-94 durchschnittlich um fast 3 Prozent pro Jahr wuchs, stieg der Anteil der informell Beschäftigten von ca. 45 Prozent im Jahre 1990 auf 49 Prozent im Jahre 1994 (Pagés-Serra 1996: 11). Nach Chile – wo Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen bereits 1979 mit dem *Plan Laboral* an das neoliberale Paradigma der Wirtschaftspolitik angepaßt worden waren – haben bisher nur wenige lateinamerikanische Staaten damit begonnen, ihre Arbeitsgesetzgebung zu reformieren und zu vereinfachen (Argentinien 1991, Kolumbien 1990, Panama 1995, Peru 1991, Venezuela 1997). In den meisten Volkswirtschaften der Region steht ein *Reengineering* der Arbeitsmärkte mithin noch aus. So blieb beispielsweise in Brasilien das korporativistisch geprägte Arbeitsrecht *Consolidação das Leis do Trabalho* (CLT) aus dem Jahre 1943 mehr als ein halbes Jahrhundert weitgehend unverändert, trotz zwischenzeitlicher politischer Regimewechsel und völlig veränderter gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen! Das veraltete brasilianische Arbeitsrecht enthält detaillierte Vorschriften für die Gestaltung eines Kündigungsschreibens seitens des Arbeitnehmers, das von manchen Unternehmen auch heute noch nur dann als rechtsgültig akzeptiert wird, wenn es handschriftlich verfaßt ist. Erst im Januar 1998 wurde in Brasilien mit dem Gesetz Nr. 9601 die legale Möglichkeit zeitlich befristeter Arbeitsverträge geschaffen, die allerdings nicht unmittelbar zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber geschlossen werden können, sondern nur unter Mitwirkung der zuständigen Gewerkschaft. Andererseits waren in Brasilien Mitte der neunziger Jahre – ungeachtet aller arbeitsrechtlicher Vorschriften – CLT-konforme Arbeitsverträge nur für etwa die Hälfte der Beschäftigten außerhalb der Landwirtschaft registriert (Cacciomali 1999: 214).

Daß die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen und die staatlichen Regulierungen des Arbeitsmarktes im Zeitalter der Globalisierung nicht lediglich eine Wiederholung korporativistischer und/oder staatsinterventionistischer Politikmuster vergangener Dekaden sein können, ist heute auch in Lateinamerika weitgehend unstrittig. Denn überall dort, wo die Arbeitsmärkte durch staatliche Regulierungen und tarifvertragliche Kartellbildung von Wettbewerb freigehalten wurden, mußte man die leidvolle Erfahrung machen, daß die Privilegien der Arbeitsplatzinhaber tendenziell mit einer

höheren Zahl derjenigen bezahlt werden, die keine Arbeit haben. In einer solchen Situation sind jedoch Veränderungen, die zur Schaffung neuer Arbeitsplätze führen können, nur schwer durchzusetzen, denn die Interessenvertreter der Privilegienbesitzer, d. h. der Inhaber von Arbeitsplätzen im formalen Sektor, sind als Verteidiger des Status quo in der Regel wenig verhandlungsbereit.

Deregulierung und Flexibilisierung müssen für die in lateinamerikanischen Volkswirtschaften anstehenden Reformen der staatlichen Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsgesetzgebung vorrangige Prinzipien sein.¹³ Da jedoch mit der menschlichen Arbeitskraft ein besonderes Gut gehandelt wird, sind für die Gestaltung der Arbeitsmärkte soziale Normen und historisch begründete Institutionen bedeutsamer als für Waren- und Kapitalmärkte (Altenburg et al. 1999: 59 f.). Eine Politik der Arbeitsmarktliberalisierung und -flexibilisierung unter völliger Vernachlässigung bestehender sozialer Wertmaßstäbe läuft Gefahr, mögliche Produktivitätszuwächse und Effizienzgewinne zu verspielen. Nach wie vor notwendig bleibt die Fixierung von Mindestlöhnen für die Gruppe der Erwerbstätigen ohne eigene Organisationskapazität und Verhandlungsmacht (IDB 1997: 79).

5. Reform der sozialen Sicherungssysteme

Wettbewerb am Arbeitsmarkt muß durch soziale Kooperation austariert werden. Anpassungen der "Arbeitsmarktarchitektur" an veränderte Rahmenbedingungen werden vor allem bei denjenigen auf Widerstand stoßen, die eine Verschlechterung ihres ökonomischen Status befürchten. Ein funktionierendes System sozialer Absicherung nimmt Veränderungen das Bedrohliche und fördert die Anpassungsbereitschaft.

In mehreren lateinamerikanischen Staaten (wie z. B. Chile, Uruguay, Argentinien, Brasilien) gibt es schon seit den zwanziger oder dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts Sozialversicherungssysteme, die in der Regel nach den europäischen Vorbildern frühindustrialisierter Gesellschaften gestaltet wurden.¹⁴ Ebenso wie die europäischen Systeme sozialer Sicherung beruhen auch die traditionellen lateinamerikanischen Sicherungs-

¹³ Kritische Beiträge zu den Folgen eines neoliberalen Umbaus lateinamerikanischer Arbeitsmärkte finden sich in Prutsch 2000.

¹⁴ Einen guten Überblick über soziale Sicherungssysteme in Lateinamerika bietet IDB (1991: 221 f.).

systeme in der Regel auf einer Kombination aus Versicherungsprinzip ("Bismarck-Modell") und Fürsorgeprinzip ("Beveridge-Modell"), d. h. auf einer Mischfinanzierung der Leistungsseite durch Beiträge und Steuern.

Ein strukturelles Manko lateinamerikanischer Sozialversicherungssysteme ist ihre sehr begrenzte personelle Reichweite sowie ihre nach Berufsgruppen zersplitterte institutionelle Zuständigkeit mit sehr unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen und Leistungen. Verwaltung und Kontrolle der Sozialversicherungen gelten als ineffizient, und sie verwenden die finanziellen Mittel häufig für versicherungsfremde Leistungen. Im Ergebnis können sie die ihnen gestellten Aufgaben nicht nur nicht erfüllen, sondern sie wirken teilweise sogar kontraproduktiv oder dienen lediglich der Privilegierung kleiner Personengruppen (IDB 1997: 79). So wurden beispielsweise 1997 in Brasilien von der gesetzlichen Rentenversicherung 51 Prozent der Gesamtleistungen an 2,9 Millionen Rentner des öffentlichen Dienstes erbracht, während sich die übrigen 49 Prozent der Leistungen auf 16,5 Millionen Rentenempfänger aus der privaten Wirtschaft verteilten; die von dem *Instituto Nacional do Seguro Social* (INSS) gezahlte durchschnittliche Rente lag 1997 bei 200 Reais, während die Rentenempfänger des öffentlichen Dienstes im Durchschnitt 1.660 Reais erhielten.¹⁵

Nicht nur Ineffizienz und eingebaute Anreize zum Mißbrauch der Sozialversicherungen machen deren Reform unumgänglich; auch demographische Faktoren – wie die veränderte Altersstruktur der lateinamerikanischen Bevölkerung und die längere Lebenserwartung – haben Einfluß auf die Leistungs- und Finanzierungsseite der Systeme staatlicher Kranken- und Rentenversicherungen. Grundlegende Reformen der Alterssicherung, wie sie in Chile schon Anfang der achtziger Jahre durchgeführt wurden, werden in immer mehr lateinamerikanischen Staaten in Gang gesetzt (z. B. in Argentinien 1994, in Brasilien 1999). Während die chilenische Rentenreform konsequent an den Prinzipien Privatisierung und individuelle Risikovorsorge ausgerichtet war (was u. a. die Abschaffung der Arbeitgeberbeiträge zu der Sozialversicherung und staatlicher Zuschüsse bedeutete), hat man sich in Argentinien für ein Mischsystem entschieden, das Umlagefinanzierung, Kapitalstockverfahren und Solidaritätselemente kombiniert (Sottoli 1999: 265 f.). Diese Kombination soll dem Tatbestand Rechnung tragen, daß die Überführung eines Umlageverfahrens in ein

¹⁵ Vgl. die brasilianische Zeitschrift *Veja* vom 18. Februar 1998.

reines Kapitaldeckungsverfahren der Rentenversicherung nicht möglich ist, ohne einer Generation Nachteile aufzuerlegen.

Zu den institutionellen und funktionellen Voraussetzungen einer Umstellung der Finanzierungsseite sozialer Versicherungen von dem traditionellen Umlage- auf Kapitalstockverfahren zählen u. a. leistungsfähige Kapitalmärkte und solide Bankensysteme. Sind diese Voraussetzungen gegeben, dann kann der Systemwechsel bei der Finanzierung sozialer Versicherungen einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Sparquote leisten;¹⁶ mit einer (Bruttoinlands-)Ersparnis von rund 20 Prozent des BIP lag die Sparquote 1998 im lateinamerikanischen Durchschnitt deutlich unter dem Vergleichswert für Ostasien und den Pazifik (37 Prozent) und auch unter dem der durchschnittlichen Sparquote von 24 Prozent aller Entwicklungsländer mit niedrigem und mittlerem Einkommen (World Bank 1999a: 255).

Es mag liberalen Grundsätzen entsprechen, daß der Staat seine Bürger selbst entscheiden läßt, ob und wie sie sich gegen Risiken materieller Existenzverschlechterung absichern. Aber eine solche Entscheidungsfreiheit kann *de facto* erst ab einer bestimmten Einkommenshöhe zum Tragen kommen, die deutlich über dem Existenzminimum liegt. Daher ist gerade in den lateinamerikanischen Ländern mit extrem ungleicher Einkommensverteilung Sicherungszwang unverzichtbar, denn nur in einer obligatorischen Sozialversicherung kann das Solidaritätsprinzip politisch und gesellschaftlich verankert werden. Auf diese Weise läßt sich eine Umverteilung zugunsten der Bezieher niedriger Einkommen realisieren, ohne hierfür staatliche Steuereinnahmen in Anspruch zu nehmen. Für innergesellschaftliche Umverteilungsmaßnahmen bleiben also auch bei marktorientierten Reformen der sozialen Sicherungssysteme in Lateinamerika Spielräume – vorausgesetzt, staatliche Regulierungen gewährleisten den Solidarausgleich.

Die grundsätzlichen Gegner umlage- und/oder steuerfinanzierter sozialer (Ver-)Sicherungssysteme übersehen, daß in einer verabsolutierten Wettbewerbsgesellschaft, in der nur der Bessere, der Stärkere belohnt wird, die Prinzipien von Freiheit und Humanität verlorengehen können. Auch im Zuge der Globalisierung muß die Kombination von Marktwirtschaft und Demokratie, von Eigennutz und Solidarität, von individuellem Wohlstand und sozialem Ausgleich als politisches Gestaltungsmuster erhalten bleiben.

¹⁶ Dies macht allerdings eventuell Beschränkungen in der Anlagenpolitik der inländischen Versicherungsträger notwendig, um ein "Abwandern" zu ausländischen Kapitalmärkten zu verhindern (vgl. hierzu Reisen 1997).

Auch in Zeiten der Globalisierung läßt sich ein intragesellschaftlicher Solidarausgleich national organisieren. Allerdings: Wo staatliche Sozialpolitik keinen nachvollziehbaren Prinzipien folgt, wo staatliche Umverteilung beliebig oder gar willkürlich erscheint, wird sie von den Steuer- und Abgabepflichtigen als ungerecht empfunden und sie werden versuchen, sich dem Abgabensystem zu entziehen, so daß die finanzielle Basis des sozialen Sicherungssystems erodiert. Es bedarf mithin eines gesellschaftlichen Konsens über die funktionale Bedeutung von Sozialpolitik für die wirtschaftliche Entwicklung und die demokratische Ordnung; von einer solchen Konsensbildung sind die meisten lateinamerikanischen Gesellschaften aber noch weit entfernt. Voraussetzung für die Erhaltung sozialstaatlicher Solidarität sind nicht altruistische moralische Einstellungen, sondern Gemeinsamkeiten im Zusammenleben, die Einbindung sämtlicher Bürger in die gesellschaftliche Kooperation (Zürcher 1998: 24).

6. Reform der (Aus-)Bildungssysteme

Lateinamerika kann im internationalen Standortwettbewerb nur mithalten, wenn es auch über das notwendige Humankapital verfügt. Aber gerade bei der Schaffung von Humankapital, d. h. in den Bereichen der schulischen Bildung und der beruflichen Ausbildung, bestehen in den lateinamerikanischen Gesellschaften erhebliche Defizite. Für das zukünftige Entwicklungspotential bedeutet es eine schwere Hypothek, wenn beispielsweise in einem Land wie Brasilien 10 Prozent der männlichen Jugendlichen (im Alter von 15-24 Jahren) und 7 Prozent der weiblichen Jugendlichen offiziell als Analphabeten klassifiziert werden (World Bank 1999b). Ein grobes Indiz für die defizitäre Bildungssituation in lateinamerikanischen Ländern ist die durchschnittliche Dauer des Schulbesuchs; der "typische" Erwerbstätige in Lateinamerika hat die Schule lediglich 4,8 Jahre besucht, während der entsprechende Vergleichswert für Südostasien über 6 Jahre beträgt. Zwar beginnen heute in fast allen südamerikanischen Ländern nahezu 100 Prozent der Kinder eine Schulausbildung, aber 40 Prozent der Kinder aus armen Familien verlassen das Schulsystem bereits im fünften Jahr (IDB 1998a: 45 f.).

Die komparativen Kostenvorteile, die lateinamerikanische Produzenten durch niedrige Löhne für nicht- oder nur geringqualifizierte Arbeitskräfte haben, gehen in dem Maße verloren, in dem Routinearbeiten durch die neuen Informations- und Kommunikationstechniken übernommen werden können, so daß es immer weniger Tätigkeiten für Ungelernte gibt. Es ist die

Gruppe der Nicht- oder nur Geringqualifizierten, die in Zukunft rund um den Globus das höchste Arbeitsmarktrisiko trägt. Im Zuge der dynamischen Globalisierung der Märkte und der Internationalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten geht zwar nicht die Arbeit aus, aber das Qualifikationsprofil von Arbeit ändert sich rasant. Die mit den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien neu entstehenden Arbeitsplätze werden von besser ausgebildeten (und jüngeren) Arbeitskräften besetzt, während schlechter oder nicht Ausgebildete eine weitere Statusverschlechterung erleiden oder sogar völlig aus dem formalen System herausfallen. Je mehr sich im Zuge des Globalisierungsprozesses das Wachstum exportbestimmter Produktion von Waren und Dienstleistungen verstärkt, um so stärker wird sich die Einkommensstruktur zugunsten der relativ besser qualifizierten (jüngeren) Arbeitskräfte verschieben.

Entscheidend für die internationale Konkurrenzfähigkeit einer Volkswirtschaft ist ihre technologische Innovationsfähigkeit. Denn die Fähigkeit, neues technisches Wissen hervorzubringen, es durch Produkt- und/oder Prozeßinnovationen ökonomisch nutzbar zu machen, erhöht die Arbeitsproduktivität und damit auch das Realeinkommen. In den zukunftsfähigen, wissensbasierten Produktionsprozessen werden ausgebildete Arbeitskräfte benötigt, die über Wissen verfügen und die Kompetenz besitzen, dieses Wissen anzuwenden. Der wirtschaftliche Nutzen von Wissen entsteht nicht durch Besitz, sondern durch die Anwendung von Wissen. Dem müssen die lateinamerikanischen (Aus-)Bildungssysteme durch zeitgemäße Lernorganisation und die Vermittlung von Schlüsselqualifikationen Rechnung tragen. Zudem müssen sich die Bildungssysteme dem Weiterbildungsdruck anpassen, der durch drastisch verkürzte Halbwertszeiten von Wissen entsteht.

Diejenigen Gesellschaften, denen es gelingt, sich im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung auf Bereiche mit hohen technologischen Anforderungen zu spezialisieren, werden zukünftig vermutlich die höchsten Außenhandelsgewinne erzielen können. Zielgerichtete Investitionen in die Humankapitalbildung sind daher in Lateinamerika dringend notwendig, um für die Weltmarktintegration gerüstet zu sein. Nicht die Quantität von Arbeitskräften ist in den zukunftsfähigen, wissensbasierten Produktionsprozessen von Bedeutung, sondern deren Qualität. Die breitenwirksame Qualifizierung von Humankapital erfordert eine klar definierte Erziehungs-, Wissenschafts- und Technologiepolitik; hier liegen die vielleicht größten politischen Herausforderungen für Lateinamerika mit seinen derzeit schätzungsweise über 60 Millionen erwachsenen Analphabeten. Bei der Bildung von Humankapital fallen – anders als bei der Bildung von Sach-

kapital – keine sinkenden Grenzerträge an, sondern Akkumulations- und Synergieeffekte bewirken *increasing economies of scale*. Bildungsinvestitionen als Investitionen in das Humankapital tragen nicht nur zur Verbesserung individueller Einkommenschancen bei, sondern sie stellen auch einen wesentlichen Beitrag zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität dar. Insofern sind die lateinamerikanischen Gesellschaften gut beraten, massive Investitionen in das Bildungswesen zu tätigen, anstatt Bildungsausgaben zu kürzen, wie dies zur Erlangung des staatlichen Budgetgleichgewichts praktiziert wurde. 1996 wurden im lateinamerikanischen Durchschnitt 3,7 Prozent des Bruttosozialprodukts (BSP) für öffentliche Bildungsaufgaben aufgewendet, gegenüber 3,8 Prozent im Jahre 1980.¹⁷ Zwar gibt es in den lateinamerikanischen Metropolen hervorragende Universitäten und (private) Schulen, die ihren Absolventen eine Ausbildung auf hohem Niveau vermitteln; aber der Mehrzahl der Kinder und Jugendlichen in Lateinamerika bleiben diese Möglichkeiten verschlossen. Arme Kinder gehen in arme (staatliche) Schulen und zeigen im Durchschnitt armselige Lernresultate. Da mit der Qualität der (Aus-)Bildung tendenziell das Einkommen steigt, trägt der personell stark konzentrierte Prozess der Humankapitalbildung dazu bei, die ungleiche Einkommensverteilung in Lateinamerika zu perpetuieren.

Diejenigen lateinamerikanischen Länder, die zu geringe Investitionen in Humankapital tätigen und zudem institutionelle Defizite aufweisen sowie Infrastrukturmängel, werden die unbestreitbaren Chancen des Globalisierungsprozesses nicht nutzen können. Diese Länder sind nicht nur für das zunehmend international mobile Kapital relativ unattraktiv (interessant allenfalls für unweltintensive Produktionen ohne größere Beschäftigungseffekte), sondern aus diesen Ländern werden auch andere mobile Produktionsfaktoren (insbesondere Humankapital) abwandern und damit die internen Entwicklungshemmnisse verstärken (BMZ 1999: 9).

7. Sozialstaatliches Handeln unter globalem Wettbewerbsdruck

Hohe Sozialkosten sind gegenüber standortmobilen Unternehmen immer schwerer durchzusetzen, die sich dem weltweiten Renditevergleich stellen müssen und sich gezwungen sehen, durch Kostensenkungen die Standards für die Renditeerwartungen der internationalen Kapitalmärkte zu

¹⁷ Zum Vergleich: 1996 wendete Deutschland 4,8 Prozent seines BSP für Bildungsaufgaben auf (World Bank 1999a: 241).

erfüllen. Verstärkter Wettbewerbsdruck auf die Produktionskosten muß jedoch nicht zwangsläufig zu einem Abbau von Sozialleistungen führen, sofern andere Kostenfaktoren gesenkt werden können. Allerdings schwächt der internationalisierte Leistungs- und Standortwettbewerb die Verhandlungsposition nationaler Interessengruppen; er stärkt die Unternehmen, die in der Lage sind, globale Geschäftsstrategien zu verfolgen, und er schwächt die Gruppe der Arbeitnehmer sowie deren gewerkschaftliche Organisationen. Je höher im Vergleich zum Ausland die nationalen Löhne sind und je geringer der Produktivitätsvorsprung, um so weniger Arbeitsplätze werden tendenziell im Inland angeboten. Produktivitätsnachzügler wie die lateinamerikanischen Volkswirtschaften stehen also unter besonderem Druck, jede Erhöhung der von Staat und Gewerkschaften vorgegebenen Lohn- und Sozialkosten zu vermeiden.¹⁸ Die Begrenzung von Lohnkostenerhöhungen auf den nationalen Arbeitsmärkten führt jedoch keineswegs automatisch zu mehr Arbeitsplätzen, sofern die Kosten der sozialen Sicherungssysteme an die Arbeitsverträge gebunden sind. Denn die einseitige Belastung des marktvermittelten Einsatzes von Arbeit mit den Kosten der sozialen Sicherung wirkt sich tendenziell arbeitsplatzvernichtend aus. Solange die staatliche Sozialpolitik den Produktionsfaktor Arbeit verteuert, führen betriebliche Kostensenkungen, die notwendig sind, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können, zu mehr Arbeitslosigkeit und begünstigen die Ausweitung informeller Arbeitsmarktsegmente mit niedrigen Löhnen und geringer sozialer Absicherung. In einer solchen Situation mag *Sozialdumping* als geeignetes Mittel zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Standortwettbewerb erscheinen. *Sozialdumping* sichert aber auf Dauer keine Arbeitsplätze. Eine erfolversprechendere Wettbewerbsstrategie muß darauf gerichtet sein, die Leistungsfähigkeit des Produktionsfaktors Arbeitskraft zu erhöhen und dessen produktiven Einsatz zu gewährleisten. Die Resistenz sozialer Sicherungssysteme gegen internationalen Wettbewerbsdruck läßt sich zudem dadurch steigern, daß ihre Finanzierung von den Arbeitskosten abgekoppelt wird.

Mit der Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen ist nicht das Ende sozialstaatlichen Handelns gekommen, wohl aber das Ende einer Sozial-

¹⁸ Für Produktivitätsnachzügler sind ausländische Direktinvestitionen und die mit diesen einhergehenden nichtmonetären Transfers eine Möglichkeit, um Anschluß an die *best-practice*-Standards des Weltmarktes zu finden; ausländische Direktinvestitionen werden daher für die Weltmarktintegration einer Volkswirtschaft strategisch bedeutsamer eingeschätzt als eine zunehmende Beteiligung am Welthandel (vgl. Gersbach 1999: 25).

politik, wie sie in Lateinamerika seit Dekaden zur exklusiven Privilegierung bestimmter Bevölkerungsgruppen betrieben wurde. Der Globalisierungsprozeß erfordert die Anpassung der sozialen Sicherungssysteme an die neuen Herausforderungen, er erzwingt aber keine sozialpolitische Abstinenz. Es hängt von den Präferenzen einer Gesellschaft ab, welchen Aufwand für soziale Absicherung, zur Vorsorge für materielle Risiken und für die Solidarität mit den sozial Schwachen sie zu akzeptieren bereit ist. Auch in Zeiten der Globalisierung bleiben staatliche Regulierungsleistungen zur Korrektur von Marktunvollkommenheiten und zur Durchsetzung öffentlicher Interessen unverzichtbar. Und: Globalisierung ohne globale Verantwortungsethik bedeutet die Verbreiterung und Verschärfung sozialer Ungleichheit. Folglich muß die Globalisierung der Märkte "nachgestaltet" werden, wenn es gelingen soll, ein gewisses Maß an sozialer Sicherheit für alle zu erreichen. Politikwettbewerb zwischen den Wirtschaftsstandorten schließt Politikkoordinierung nicht aus, um supranationale Regeln zum Schutz gesellschaftlicher Prioritäten zu vereinbaren (Nowotny 1997: 235 f.). Das demokratische Legitimitätsvakuum, innerhalb dessen transnationale Wirtschaftsakteure global agieren, macht transnationale Politik notwendig, um die Voraussetzungen zur Gestaltung globaler Märkte zu schaffen. Wenn Arbeitsplätze international wettbewerbsfähig sein müssen, dann setzt dies dem nationalen Sozialaufwand, d. h. vor allem den regulierten und institutionalisierten Lohnnebenkosten, einen Rahmen, der nur um den Preis von Arbeitslosigkeit und Informalität der Beschäftigungsverhältnisse mißachtet werden kann. Dieser Rahmen kann aber durch internationale Sozialstandards konkretisiert werden, die beispielsweise auch zu den Grundprinzipien der *World Trade Organization* (WTO) zu zählen hätten, um die soziale Dimension eines weitgehend liberalisierten Welthandels deutlich zu machen.

Das Dilemma zwischen Effizienz und sozialer Gerechtigkeit, in das der Globalisierungsprozeß geradewegs zu führen scheint, wird allein im Vertrauen auf die "unsichtbare Hand" des Marktmechanismus nicht zu lösen sein. Und allein durch Strukturreformen *à la* "Washington Consensus" wird die im internationalen Vergleich schockierende soziale Ungleichheit der meisten lateinamerikanischen Gesellschaften nicht überwunden werden können. Denn wesentliche Ursachen der extrem ungleichen Einkommensverteilung sind im lateinamerikanischen Kontext die Art und Weise, in der Institutionen und auch Märkte die bestehenden Verteilungsmuster reproduzieren (IDB 1997: 77).

Die lateinamerikanischen Gesellschaften sind zur Lösung ihrer vielfältigen gesellschaftlichen Probleme und zur Erfüllung der hohen

Erwartungen ihrer Bürger auf ökonomische Erfolge angewiesen; gerade deswegen müssen sie sich den Herausforderungen des Globalisierungsprozesses stellen und die notwendigen wirtschaftspolitischen Reform- und Anpassungsmaßnahmen durchführen. Nachhaltige Erfolge lassen sich dabei aber nur erzielen, wenn Regierungen und politisch artikulationsfähige Gesellschaftsgruppen die Reformen als in ihrem eigenen Interesse stehend akzeptieren können. Eine marktkonforme, wettbewerbsorientierte Wirtschafts- und Finanzpolitik stellt für sich alleine genommen noch kein Patentrezept für die Überwindung der drängenden Probleme Lateinamerikas dar. Nur wenn es gelingt, den wirtschaftlichen Reformprozeß mit einer Lösung der gesellschaftlichen Partizipationskrise zu verbinden, bestehen Chancen zu einer Entwicklung in Lateinamerika unter demokratischen Vorzeichen, die mit einer breiter gestreuten Teilhabe an der Nutzung ökonomischer Ressourcen und ihrer Erträge einher geht.

BIBLIOGRAPHIE

- Altenburg, Tilman, Regine Qualmann und Jürgen Weller (1999): *Wirtschaftliche Modernisierung und Beschäftigung in Lateinamerika. Zielkonflikte und Lösungsansätze*. Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Berichte und Gutachten, 13).
- Barral, Welber, und Geraldo Antônio dos Reis (1999): "Globalização e o novo marco regulatório do comércio internacional: a inserção brasileira." In: *Ensaio FEE*, 20.1: 179-208, Porto Alegre.
- Bernal-Meza, Raúl (1998): "Los procesos de globalización: perspectivas y riesgos para América Latina." In: *Contribuciones*, 3: 117-157.
- BMZ [Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung] (1999): *Globalisierung und Entwicklungszusammenarbeit. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ aktuell, 103).
- Cacciamali, Maria Cristina (1999): "Desgaste na legislação laboral e ajustamento do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90." In: Organização Internacional do Trabalho / Ministério do Trabalho e Emprego (Hrsg.), *Abertura e ajuste do mercado do trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*, 207-231. São Paulo: Editora 34.
- Chant, Sylvia (1999): "Population, migration, employment and gender." In: Robert Gwynne und Cristóbal Kay (Hrsg.), *Latin America transformed. Globalization and modernity*, 226-269. London: Arnold.
- Franco, Rolando (1999): "La agenda social de América Latina al comienzo del tercer milenio y el papel de las políticas sociales." In: *Contribuciones*, 4: 43-58, Buenos Aires.
- Frank, Carsten, und Stephen Wehner (1997): "Grundbedürfnisbefriedigung und die entwicklungsstrategische Rolle der Frauen in Lateinamerika." In: Klaus Bodemer et al. (Hrsg.), *Lateinamerika Jahrbuch 1997*, 108-121. Frankfurt am Main: Vervuert Verlag.
- Fuhr, Harald (1993): "Mobilizing local resources in Latin America: decentralization, institutional reforms, and small-scale enterprises." In: Brigitte Späth (Hrsg.), *Small firms and development in Latin America*, 49-65. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Gersbach, Hans (1999): *Does and how does globalization matter?* Heidelberg: Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Heidelberg (Discussion Paper Series, 220).
- Gonzaga, Gustavo (1996): *Rotatividade, qualidade do emprego e distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Economia (Texto para Discussão, 355).
- Graham, Carol, Merilee Grindle, Eduardo Lora und Jessica Seddon (1999): *Reformar es posible. Estrategias de política para la reforma institucional en América Latina*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

- Hauchler, Ingomar (1997): "Die Schere zwischen ökonomischer Globalisierung und politischer Handlungsfähigkeit." In: Uwe Holtz (Hrsg.), *Probleme der Entwicklungspolitik*, 179-192. Bonn: Bouvier (CICERO Schriftenreihe, 2).
- IDB [Inter-American Development Bank] (1991): *Economic and social progress in Latin America 1991 report*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- (1997): *Latin America after a decade of reforms. Economic and social progress in Latin America 1997 report*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- (1998a): *Annual report 1997*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- (1998b): *Facing up to inequality in Latin America. Economic and social progress in Latin America 1998-1999 report*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- (1999): *Annual report 1998*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- (2000): *Annual report 1999*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- IMF [International Monetary Fund] (1999a): *IMF Economic Reviews*, 2. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- (1999b): *IMF Economic Reviews*, 3. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- IRELA [Institute for European-Latin American Relations] (1997): *Structural reforms in Latin America: the unfinished agenda*. Madrid: Institute for European-Latin American Relations (Dossier, 62).
- Lacerda, Antônio Corrêa de (1998): *O impacto da globalização na economia brasileira*. São Paulo: Editora Contexto.
- Lavinas, Lena (1999): "As recentes políticas públicas de emprego no Brasil e sua abordagem de gênero." In: Organização Internacional do Trabalho / Ministério do Trabalho e Emprego (Hrsg.), *Abertura e ajuste do mercado do trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*, 179-203. São Paulo: Editora 34.
- Möhring-Hesse, Matthias (1997): *Staatliche Sozialpolitik in Entwicklungsländern. Sozialethische Überlegungen*. Frankfurt am Main: Oswald von Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik der Philosophisch-Theologischen Hochschule Sankt Georgen (Frankfurter Arbeitspapiere zur gesellschaftsethischen und sozialwissenschaftlichen Forschung, 21).
- Nolte, Detlef (1999): "Gehört Lateinamerika zu den Verlierern im Prozeß wirtschaftlicher Globalisierung?" In: *Brennpunkt Lateinamerika*, 7: 51-58, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Nowotny, Ewald (1997): "Ein Ordnungsrahmen für den globalen Wettbewerb." In: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3: 229-236, Bonn.
- Pagés-Serra, Carmen (1996): "Dismissal costs: employment versus income protection." In: *Development Policy*, 5, 3, Washington, D.C.

- Pritzl, Rupert F. J. (1997): *Korruption und Rent-Seeking in Lateinamerika. Zur Politischen Ökonomie autoritärer politischer Systeme*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Prutsch, Ursula (Hrsg.) (2000): *Arbeit als Machtinstrument. Soziale, ökonomische und kulturelle Auswirkungen in Lateinamerika*. Frankfurt am Main: Brandes & Apsel Verlag (¡Atención! Jahrbuch des Österreichischen Lateinamerika-Instituts, 3).
- Reisen, Helmut (1997): *Liberalising foreign investments by pension funds: positive and normative aspects*. Paris: OECD Development Centre (Technical Papers, 120).
- Sangmeister, Hartmut (1999a): "Im Labyrinth der Modernisierung. Lateinamerika zwischen Globalisierung und Regionalisierung." In: *Internationale Politik*, 54. 5: 15-24, Bonn.
- (1999b): "Aktuelle Problemfelder und Handlungserfordernisse der Wirtschaftspolitik in Lateinamerika." In: *Brennpunkt Lateinamerika*, 21: 183-192, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Sottoli, Susana (1999): *Sozialpolitik und entwicklungspolitischer Wandel in Lateinamerika. Konzepte und Reformen im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich (Junge Demokratien, 3).
- Talvi, Ernesto, und Carlos Végh (Hrsg.) (2000): *¿Como armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tanzi, Vito (2000): *Globalization and the future of social protection*. Washington, D.C.: International Monetary Fund (IMF-Working Paper WP/00/12).
- UNDP [United Nations Development Programme] (1997): *Bericht über die menschliche Entwicklung 1997*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen.
- Witt, Matthias (1999): "Der Beitrag von Sozialfonds zur Reform der öffentlichen Verwaltung." In: Klaus Bodemer et al. (Hrsg.), *Lateinamerika Jahrbuch 1999*, 82-108. Frankfurt am Main: Vervuert Verlag.
- World Bank (1998): *Knowledge for development. World development report 1998/99*. New York: Oxford University Press.
- (1999a): *Entering the 21st century. World development report 1999/2000*. New York: Oxford University Press.
- (1999b): *World development indicators 1999 on CD-ROM*. Washington, D.C.: World Bank.
- (2000): *Annual report 1999*. Washington, D.C.: World Bank.
- Zürcher, Markus Daniel (1998): *Solidaritätszerfall, Gemeinschaftsverlust, Solidaritätsressourcen. Über soziale Grundlagen moderner Demokratien*. Frankfurt am Main: Oswald von Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik der Philosophisch-Theologischen Hochschule Sankt Georgen (Frankfurter Arbeitspapiere zur gesellschaftsethischen und sozialwissenschaftlichen Forschung, 19).