

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XIX, No. 3–2003

DREI JAHRZEHNTE NEOLIBERALISMUS IN LATEINAMERIKA Bilanz und Perspektiven

Schwerpunktredaktion: Joachim Becker, Karin Fischer, Johannes Jäger

Mandelbaum Edition Südwind

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)
Austrian Journal of Development Studies

Herausgeber:

Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den Österreichischen
Universitäten

Projekt Internationale Entwicklung / Zentrum für überfakultäre Forschung
der Universität Wien

Redaktion:

Gerald Faschingeder, Karin Fischer (verantwortl.), Margit Franz, Ingeborg Grau,
Irmi Hanak, Johannes Jäger, Franz Kolland, René Kuppe, Brita Neuhold, An-
dreas Novy, Herwig Palme, Christof Parnreiter, Petra Purkarthofer, Kunibert
Raffer, Andreas Schedler, Anselm Skuhra

Board of Editors:

Dieter Boris (Marburg), John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhals (Leip-
zig), Jacques Forster (Genève), John Friedmann (St. Kilda), Peter Jankowitsch
(Paris), Friedrich Katz (Chicago), Helmut Konrad (Graz), Ulrich Menzel
(Braunschweig), Jean-Philippe Platteau (Namur), Dieter Rothermund (Heidel-
berg), Heribert Steinbauer (Wien), Paul Streeten (Boston), Osvaldo Sunkel
(Santiago de Chile)

Managing Editor: Karen Imhof

Inhaltsübersicht

4	Editorial
	JOACHIM BECKER, KARIN FISCHER, JOHANNES JÄGER
6	Drei Jahrzehnte Neoliberalismus in Lateinamerika <i>Bilanz und Perspektiven</i>
	HERBERT SCHUI
19	Was eigentlich ist Neoliberalismus
	KAREN IMHOF
35	Finanzkrisen und Neoliberalismus in Lateinamerika
	OLIVER SCHWANK
52	Staat, Markt und Demokratisierung im Entwicklungsprozess
	BERNHARD LEUBOLT
69	Demokratisierung als Alternative zum neoliberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell <i>Das partizipative Budget im brasilianischen Bundesstaat Rio Grande do Sul</i>
	ANA SILVIA VILKER
87	Argentinien und Venezuela: Zwei unterschiedliche Wege in Zeiten des Neoliberalismus
100	Rezensionen
105	Autoren und Autorinnen
107	Informationen für Autoren und Autorinnen

Seit den 1970er Jahren hat in Lateinamerika ein wirtschaftspolitischer Paradigmenwechsel vom Desarrollismo hin zu Neo- und Sozialliberalismus stattgefunden. Die wirtschaftspolitische Wende hatte ihren Ausgangspunkt in der Krise des binnenmarktorientierten Entwicklungsmodells. Das Modell, das vorgab, einen Weg aus der Krise zu weisen, bestand in einer möglichst weitreichenden Integration der Volkswirtschaften in die kapitalistische Weltwirtschaft: Exporte und Importe sollen forciert, der Kapitalverkehr liberalisiert und ausländische Investitionen attraktiver gemacht werden. Mit diesen Vorgaben wurde seit Beginn der 1970er Jahre und forciert seit den 1980er Jahren ein neues Regulierungsmodell umgesetzt, das zwar nationale Besonderheiten sowie lokal unterschiedliche Politikmuster und Konfliktpotenziale aufweist, aber insgesamt zu tiefgreifenden Transformationen führte. Die neue Entwicklungsstrategie beschränkte sich dabei nicht nur auf ökonomische Reformen im engeren Sinn, sondern schuf auch ein Ordnungsmodell mit neuen politischen Legitimations- und sozialen Integrationsmustern. Das liberale Gesellschaftsmodell privatisiert soziale Risiken, atomisiert kollektive Interessenvertretungen (vor allem Gewerkschaften) und stellt diskursiv auf Standortwettbewerb und KonsumentInnenfreiheit ab (vgl. Foxley 1988, Schui/Blankenburg 2002). Im folgenden Überblick werden in einem ersten Schritt die wirtschaftlichen Grundmodelle (neo-)liberaler Wirtschaftspolitik herausgearbeitet und im Anschluss daran die politischen und sozialen Folgen des Transformationsprozesses skizziert.

1. Liberale Wirtschaftsmodelle

Vielfach wird übersehen, dass die drei Jahrzehnte (neo-)liberaler Wirtschaftspolitik in Lateinamerika mit der Existenz von zwei wirtschaftlichen Grundmodellen verbunden war: dem finanzgetriebenen und dem exportorientierten Modell. Das heißt, dass in einem zentralen wirtschaftspolitischen Bereich die Weichenstellungen der liberalen Politik auseinander gingen: Dies war (und ist) die Währungspolitik, mit der entweder finanzielle oder exportorientierte Wirtschaftsstrategien unterstützt werden. In der Variante der »finanziarisierten Entwicklung« (Salama 1996, Becker 2003) erfolgte die Weltmarktintegration vor allem über Kapitalimport. Es wurde postuliert, dass diese, wenn schon nicht zu rascher Entwicklung, so doch zu finanzieller Stabilisierung führen sollte. Als besonders reizvoll an dem finanziarisierten Entwicklungsmodell galt die hohe Flexi-

bilität bei der Kapitalanlage. In der anderen Variante sollen vor allem Exporte forciert werden. Die Liberalisierung des internationalen Waren- und Kapitalverkehrs wie auch Anreize für ausländische Investitionen und umfassende Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungsmonopole waren in beiden Fällen Kernbestandteil der Wirtschaftspolitik.

Das finanzgetriebene Modell hat sich vielleicht noch früher als das exportorientierte Modell herausgebildet. Es trug dem Interesse bürgerlicher Gruppen Rechnung, in einer Situation der wirtschaftlichen Stagnation und Unsicherheit ihr Geld in leicht liquidierbarer Form, das heißt in Finanzanlagen, zu investieren. Finanzielle statt produktiver Akkumulation ist ganz allgemein ein Kennzeichen großer Krisen im Gefolge blockierter Entwicklung: Kapitaleigner und Unternehmer transferieren ihr Kapital in Bereiche, die höhere Rendite versprechen, vorzugsweise in den Finanz- und Immobiliensektor (vgl. Arrighi 1994, Parnreiter 2003). Dieses Wirtschaftsmodell ermöglichte es auch den Anlegern in westlichen Industrieländern, ihr überschüssiges Kapital in der »Dritten Welt« anzulegen. Die finanzgetriebene Akkumulation war in der Regel mit einer überbewerteten Währung und einer engen Koppelung an eine ausländische Währung, den US-Dollar, verbunden. Die Überbewertung der nationalen Währung schränkte die Preissetzungsspielräume der Unternehmen ein, was die Inflation dämpfte, und führte zu einem Druck auf die Löhne, da sich die Importe verbilligten und sich der internationale Konkurrenzdruck verschärfte. Der Importsog zog eine Verschlechterung der Handelsbilanz nach sich, so dass Kapitalimporte, vor allem durch Kreditaufnahme im Ausland, notwendig wurden, um das Handelsbilanzdefizit zu stopfen. Um Kapital aus dem Ausland anzuziehen, wurden hohe Zinsen offeriert – was den in- und ausländischen Rentiers hohe Einnahmen brachte. Dieses finanziarisierte Wirtschaftsmodell war jedoch äußerst krisenanfällig. Zum einen waren (und sind) die Beziehungen auf den internationalen Kapitalmärkten hochgradig asymmetrisch. Während für viele Staaten der »Dritten Welt« der Kapitalimport im Rahmen ihres Wirtschaftsmodells zur grundlegenden Voraussetzung geworden war, stellten für die Investoren westlicher Länder Finanzanlagen nur ein lukratives, wenn auch riskantes Zusatzgeschäft dar. Mitte der 1990er Jahre gingen neun Prozent der privaten Geldkapitalinvestitionen in die »Dritte Welt«, bis zum Jahr 2000 halbierte sich dieser Anteil fast auf 5,5% (Plihon 2003: 46, Tab. 1). Zum anderen zogen die Auslandsverschuldung und Direktinvestitionen des Auslands tendenziell steigende Zinszahlungen und Gewinnüberweisungen ins Ausland nach sich, wodurch sich die Leistungsbilanz weiter verschlechterte. Wenn das internationale Zinsniveau stark steigt oder den Anlegern deutlich wird, wie brüchig dieses Modell ist und infolge dessen der Kapitalzufluss versiegt, ist das Modell nicht mehr haltbar. Es kommt zu einer Abwertung der Währung und ei-

ner restriktiven Lohn-, Geld- und Fiskalpolitik mit dem Ziel, die Importe einzudämmen. Und damit erfolgt ein Übergang zur zweiten Grundvariante des Entwicklungsmodells: der exportorientierten Akkumulation. Sie basiert auf einer abgewerteten Währung und begünstigt die exportorientierten Sektoren.

In der Tendenz ist die (neo-)liberale Phase wirtschaftlich durch eine Abfolge finanzgetriebener und exportorientierter Wirtschaftsstrategien gekennzeichnet. Im Cono Sur erfolgte in den späten 1970er Jahren ein breitflächiger Übergang zum finanzgetriebenen Wirtschaftsmodell (in Chile, Argentinien und Uruguay tendenziell schon seit den 1950er Jahren). Im Interesse der Gläubiger setzten die internationalen Finanzinstitutionen in den 1980er Jahren einen Wechsel zum exportorientierten Modell durch, das zumindest die Begleichung der Zinsendienste ermöglichen sollte. Mit der Existenz überschüssiger Liquidität in den Staaten des Zentrums, vor allem in Europa und Japan, erfolgte in den 1990er Jahren erneut ein Übergang zur finanzgetriebenen Akkumulation, diesmal auch in Mexiko und Brasilien, der nach wenigen Jahren erneut in schwere Krisen mündete. Diese läuteten wiederum einen Kurswechsel hin zu einer exportorientierten Entwicklung ein. Zu einem solchen Übergang kam es in der Regel nur dann, wenn die anderen Wege versperrt waren, das heißt, wenn das internationale Kapital nicht in ausreichender Menge zufließt, um die finanziarisierte Entwicklung fortzusetzen. Eine Ausnahme stellt Chile, und vielleicht in jüngster Zeit eingeschränkt auch Mexiko, dar. In Chile wurde aus der Krise der frühen 1980er Jahre die Konsequenz gezogen, die wirtschaftliche Entwicklung nicht weiter auf den Zufluss kurzfristigen Kapitals zu gründen. Diesem wurden sogar regulative Hindernisse (Bardepotpflicht) entgeggestellt. Zur Achse der chilenischen Entwicklung wurde in der Folge der Export (Becker et al. 2002: 39 ff.).

Die (neo-)liberale Phase ist wirtschaftlich durch ein extremes Maß an wirtschaftlicher Instabilität gekennzeichnet (zum argentinischen Beispiel vgl. Fanelli 2002). Die Rate des jährlichen Wirtschaftswachstums ist in Lateinamerika von 5,3% in der Periode 1945-72 und immer noch 5,1% von 1972-81 auf nur noch 2,2% in den Jahren 1981-96 gefallen. In der Regel lag sie in den beiden Jahrzehnten des Musterliberalismus in den lateinamerikanischen Staaten niedriger als in den Jahren 1929-1945, also der Phase der komplizierten Umstellung auf eine binnenwirtschaftliche Entwicklungsweise (Thorp 1998: 318, Tab. II.2.). Die wirtschaftliche Performance war in der Hochphase des Neoliberalismus also außergewöhnlich schlecht. Auch das Bild bei den Exporten ist alles andere als günstig. Nach einem starken vorübergehenden Exportwachstum in den 1970er Jahren war das jährliche Exportwachstum zwischen 1981 und 1996 mit 4,5% kaum höher als in der langen Phase binnenwirtschaftlich orientierter Entwicklung von 1945-72, als es 4,0% erreichte (Thorp 1998: 336, Tab. VI.1). Hingegen ist die Auslands-

verschuldung fast kontinuierlich gewachsen. Allein zwischen 1978 und 1982 sprang sie von 153 Mrd. auf 328 Mrd. US-Dollar. Bis 1990 nahm sie weiter auf 440 Mrd. US-Dollar zu, um im Jahr 1999 den Rekordwert von 763 Mrd. zu erreichen (Ffrench-Davis 1997: 393, Tab. 9.14, CEPAL 2002: 120, Tab. A-16). Dieses Muster wirtschaftlicher Entwicklung kann als verschuldete Stagnation oder verschuldete Instabilität gekennzeichnet werden.

2. Die wirtschaftspolitische Wende

Eingeläutet wurde der entwicklungspolitische Strategiewechsel zum Teil schon durch die US-unterstützten Militärdiktaturen des Cono Sur in den 1970er Jahren. Den Anfang machten Chile und Uruguay. Dass gerade in Chile eine besonders radikale Version liberaler Politik mit extremer Gewalt durchgesetzt wurde, ist kein Zufall: Die Regierung der Unidad Popular (1970-1973) leitete eine grundlegend andere Form binnenwirtschaftlicher Entwicklung ein und ging am weitesten auf dem parlamentarischen Weg zum Sozialismus. Chile galt damit vielen westlichen Regierungen und der lateinamerikanischen Rechten als gefährlicher Präzedenzfall. Auch in Uruguay und Argentinien war die Linke Anfang der 1970er Jahre erstarkt. Die möglichen Alternativen wurden durch die Militärputsche und eine abgestimmte Repressionspolitik erstickt. Daraus ist jedoch nicht zu schließen, dass neoliberale Politik in Lateinamerika nur von Militärregimen durchgesetzt wurde. Das vom Harvard-Professor Jeffrey Sachs entworfene Schockprogramm für Bolivien (das später in Polen und Russland zur Anwendung kam), wurde Mitte der 1980er Jahre von keiner Diktatur, sondern von der Nachfolgerin jener Volkspartei, die die soziale Revolution von 1952 durchgeführt hatte, eingeleitet. Nahezu flächendeckend durchgesetzt wurde die Transformation der lateinamerikanischen Volkswirtschaften im Laufe der 1980er Jahre, als sie den durchwegs hochverschuldeten Ländern in Form der Strukturanpassungsprogramme von den Gläubigern und internationalen Finanzinstitutionen aufoktroziert wurde. Damit gerieten die Industriepolitik und die Arbeitsbeziehungen in die Schusslinie von Weltbank, Internationalem Währungsfonds und Interamerikanischer Entwicklungsbank. In diesen erzwungenen Fällen von Strukturanpassung war es nicht ausgeschlossen, dass (vielfach in den USA ausgebildete) Vertreter nationaler »Reformallianzen« durch mehr oder zumeist weniger demokratische Wahlen an die Macht kamen, die die Umgestaltung im neoliberalen Sinn mit großer Konsequenz vorantrieben (Müller-Plantenberg 1997). In Mexiko nahm die Wende mit dem Amtsantritt von Carlos Salinas de Gortari 1988 seinen Anfang. Es folgten 1989 Argentinien unter Carlos Menem und Venezuela mit der zweiten Amtsperiode von Carlos Andrés Pérez sowie Peru mit der Wahl Fujimoris 1990. Im herrschenden Machtblock der

ateinamerikanischen Staaten fand der Strategiewechsel vor allem beim Finanzkapital, teils auch beim exportorientierten Kapital Unterstützung.

Die ökonomische Restrukturierung orientierte sich an einem Konzept des Neoliberalismus, welches zumindest drei Dimensionen verknüpft: erstens die Theorie der Neoklassik, die einerseits mikroökonomisch dem Markt die optimale Allokationseffizienz knapper Ressourcen zuspricht und andererseits nach dem Außenhandelstheorem der komparativen Kostenvorteile davon ausgeht, dass eine Länderspezialisierung auf eine bestimmte Warenproduktion im internationalen Handel die Wohlfahrt aller Volkswirtschaften erhöht. Im ordnungspolitischen Rahmen wird zweitens der staatliche Handlungsspielraum auf ein liberales Politikmuster reduziert und die Förderung des Privatsektors propagiert. Der Privatsektor wird dabei als inhärent stabil angesehen; destabilisierende Wirkungen gehen, so wird behauptet, von diskretionärer, keynesianisch angelegter Wirtschaftspolitik aus. Daher wird – speziell aus Sicht der »österreichischen Schule der Nationalökonomie« um Friedrich August Hayek und Ludwig van Mises – eine Regelbindung der Wirtschaftspolitik und damit einhergehend eine Zurückdrängung demokratischer Einflüsse auf die Wirtschaftspolitik gefordert (vgl. Sapir 2002: Kap. 4). Damit geht drittens eine politische Strategie einher, die die Machtkonstellationen zwischen den politisch relevanten Gruppen nachhaltig veränderte. In beiden Fällen der finanziarisierten und exportorientierten Entwicklung waren die lohnabhängige Arbeiterschaft und die öffentlich Bediensteten die HauptverliererInnen und fielen auch aus dem nationalen Machtblock heraus. Gleichzeitig suchten die dominanten Gruppen, Teile der Marginalbevölkerung an sich zu binden. Dies implizierte eine veränderte Form der Sozialpolitik, die den (vielfach nicht eingelösten) Anspruch auf soziale Rechte für alle aufgab und stattdessen individuelle Privatvorsorge für die Reichen und Armenfürsorge in einem liberalen Konzept miteinander verband. Mit diesen Vorgaben wurde seit Beginn der 1970er Jahre und forciert seit den 1980er Jahren ein neues Ordnungsmodell mit neuen politischen Legitimations- und sozialen Integrationsmustern geschaffen (vgl. Foxley 1988, Schui/Blankenburg 2002).

3. Veränderung der Staatlichkeit

Mit dem entwicklungsstrategischen Richtungswechsel wurden zentrale Bereiche der Wirtschaftspolitik einer – zumindest potenziellen – demokratischen Kontrolle entzogen. Denn, wie José Luís Fiori (1999: 81) betont, »bedarf das Funktionieren des ‚Entwicklungsmodells‘ der Abschottung der Verwaltung von jedweder Form von inneren Forderungen, was die radikale Entpolitisierung der wirtschaftlichen Verhältnisse, die Schwächung der Gewerkschaften, die Schwächung der politischen Parteien und Parlamente und, letztlich, die Reduzierung der De-

mokratie auf das unerlässliche Minimum voraussetzt.« Nicht von ungefähr wird der zentrale Politikbereich der Geldpolitik alleinig den Zentralbanken als Regulierungsinstanz überantwortet und damit von einer Kontrolle demokratisch legitimierter Instanzen strikt abgeschirmt. Einer ähnlichen Logik gehorchten Privatisierungen und die damit einhergehende Schaffung von Kontrollbehörden. Hier wurden neue Formen informeller Netzwerke zwischen ökonomischen und politischen Interessen etabliert. Zur zentralen Referenz für die »korrekte« Anwendung liberaler Wirtschaftspolitik wurden die Bewertungen durch private Rating-Agenturen, internationale Finanzinstitutionen und liberale ExpertInnen. Die Rechenschaftspflicht wurde damit nach außen verlagert und liberale Politik vielfach erfolgreich als »Sachzwang« – und nicht als Resultat interessegeleiteten Handelns – dargestellt. Auch Partizipation fungiert dann als eine Vermittlung von Sachzwängen, nicht als konfliktvermittelter, demokratischer Debatten- und Aushandlungsprozess (Sapir 2002: Kap. 2 und 3, Abrahamsen 2000: 51 f.). Die Re-Parlamentarisierung der Politik blieb damit vielfach an der Oberfläche. Ferner wurden liberale Politikmuster über regionale und globale Vertragswerke wie das Nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA oder die WTO-Verträge festgeschrieben (zum sogenannten »neuen Konstitutionalismus« vgl. Gill 1998, Grinspun/Kreklewich 1998).

Die Transformation der Politik und die veränderte Wirtschaftsweise hatten auch Konsequenzen für die Sozialpolitik. Im Kontext der Krise der 1980er Jahre sanken die Ausgaben für Sozialpolitik sowohl in absoluten wie teils auch in relativen Werten. Die Sozialpolitik war mithin in der Tendenz prozyklisch, das heißt sie wirkte krisenverstärkend und federte die sozialen Folgen der Krise nicht wirksam ab (vgl. Soares 2001: 75 ff., Mesa-Largo/Bertranou 1998: 181 ff.). Darüber hinaus veränderte sich die funktionelle Verteilung der Primäreinkommen dramatisch: In einigen lateinamerikanischen Staaten sank die Lohnquote zwischen 1970 und 1989/90 um etwa die Hälfte – so in Argentinien (von 40,9% auf 24,9% im Jahre 1989), in Peru (von 40,0 % auf 16,8% 1990) und Ecuador (von 34,4% auf 15,8% 1990; vgl. Vilas 1994: 124). Völlig berechtigt wurde die Entwicklungsdekade der 1980er Jahre deshalb von der Weltbank als »verlorenes Jahrzehnt« bezeichnet, und auch der Befund für die 1990er Jahre blieb der gleiche: Die Einkommensungleichheit nahm in fast allen lateinamerikanischen Staaten weiter zu, gleiches gilt für die Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse und die offene Arbeitslosigkeit (Taylor/Vos 2002: 13, Tab. 1.1., Franco/Heynig 2002).

Das Ausmaß der sozialen Krise veranlasste die internationalen Finanzinstitutionen ab Mitte der 1990er Jahre zu einer »eingeschränkten Revision« des bis dahin propagierten Modells. Angeregt von einer 1987 veröffentlichten UNICEF-Studie mit dem Titel »Anpassung mit menschlichem Gesicht« begannen sie Pro-

gramme zu konzipieren, die als Kompensationsmechanismen die sozialen Anpassungskosten abfedern sollten (vgl. Burchardt 2003). Auch die CEPAL, die UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik, ließ Anfang der 1990er Jahre mit einem »Paradigmenwechsel« aufhorchen: Unter dem Titel »Transformación con Equidad« oder auch »Transformación productiva con Equidad« (CEPAL 1990) sollte ein Mittelweg zwischen ökonomischer Liberalisierung und sozialer Gerechtigkeit realisierbar werden. In der deutschsprachigen Debatte fand dieses Konzept als »systemische Wettbewerbsfähigkeit« Verbreitung (Hurtienne/Messner 1994). Grund für diese Reformulierung war nicht nur die erschütternde empirische Evidenz über nicht erreichte Entwicklungsziele, sondern auch die zunehmende internationale Kritik gepaart mit der Befürchtung, dass aus der sozialen Krise gesellschaftliche Konfliktpotenziale erwachsen, die den marktorientierten Strukturwandel langfristig gefährden.

Die Positionen des sogenannten »Post-Washington-Consensus« stellen darauf ab, die makroökonomische Stabilisierung durch eine »zweite Generation« von Reformen zu ergänzen. Dabei geht es um den Aufbau international wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstrukturen und tragfähiger Institutionen: Unter dem Stichwort *good governance* werden Transparenz, Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung und Dezentralisierung als Leitbilder formuliert, von denen auch positive Rückwirkungen auf die ökonomische und soziale Entwicklung erwartet werden (vgl. kritisch Abrahamsen 2000, Schwank in diesem Heft). Staatliche Modernisierung und Effizienz sowie soziale Integration werden seither als eine wichtige Frage von Wirtschafts- und Produktivitätsentwicklung verstanden. Von wachsender Bedeutung ist hier neben der Debatte über Staatsreformen die Konzeptionierung und Implementierung neoliberaler Sozialpolitik. Die sozialliberale Sozialpolitik zielt auf die Privatisierung und Deregulierung öffentlicher sozialer Dienste. Der Umbau des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialversicherungswesens orientiert sich dabei stark am Fürsorgemodell: Nach Maßgabe vorhandener Mittel sollen staatliche Sozialleistungen effizient und »treffsicher« verteilt werden (Jäger et al. 2001). Im Kern geht es dabei um die Neudefinition des Sozialen als eine Form des Ökonomischen, um die Ausweitung wirtschaftlicher Kriterien auf gesellschaftliche Bereiche, die bislang von anderen Wissenschaftszweigen und mit anderen Methoden analysiert und bearbeitet wurden. Auch hier kommt den Ländern Lateinamerikas eine Avantgardefunktion zu.

4. Formen neoliberaler Akzeptanzgewinnung

Die skizzierten Veränderungen hatten natürlich weitreichende Folgen für die Politik in Lateinamerika. In vielen Fällen konnten die Unterschichten für neue rechtspopulistische Projekte und damit demokratische Mehrheiten für dieses Ge-

sellschaftsmodell gewonnen werden (Boris 2002: 133 f.). Die Integration der Mittelschichten, aber nicht nur dieser, lief vielfach über das Konsumversprechen (Moulian 1997: Kap. 3). Der Mittelschichtenkonsum wurde meist durch Kredit finanziert. In Ländern wie Argentinien und Uruguay lauteten die Kreditverpflichtungen überwiegend auf US-Dollar, während die Einkommen in Pesos verdient werden mussten. Bei einer Abwertung der nationalen Währung drohte den SchuldnerInnen die Zahlungsunfähigkeit, weil sich die Rückzahlung ihrer Kredite enorm verteuerte. Dies band sie an das finanziarisierte Wirtschaftsmodell: Die Bindung an den Dollar galt ihnen wie den Großrentiers als materielles Heilsversprechen, das in dem Wunsch gipfelte, ihre Länder mögen Dollar-Protectorate werden ähnlich den britischen Dominions im 19. Jahrhundert (Fiori 1999: 80). Wiewohl sich in den Finanzkrisen am Übergang vom 20. zum 21. Jahrhundert die Erwartung eines wirksamen Schutzes durch die USA als Schimäre erwiesen hat und der Glaube an die wundertätige Wirkung des Dollars erschüttert wurde, völlig geschwunden ist er nicht. Der Wunsch nach einer Rückkehr in die scheinbar stabilen Zeiten der finanziarisierten Wirtschaftsstrategie ist nach wie vor latent vorhanden und wirkt bis in die Linksparteien hinein.

Gleichzeitig ist in den letzten Jahren ein sozial breit gefächelter Unmut über die liberalen Modelle deutlich geworden. Durch die mit dem wirtschaftlichen Anpassungskurs verbundenen sozialen Veränderungen wurde und wird es für die traditionellen Parteien in Lateinamerika zunehmend schwieriger, alte WählerInnenmilieus zu halten und neue *militantes* zu gewinnen. Die Transformationsprozesse werden vielen Orts vom Aufstieg einzelner – neopopulistischer – Politiker begleitet, die im Unterschied zum klassischen Populismus meist über kein ideologisch begründetes, nationales Projekt verfügen. Zumeist verlief die Entwicklung so, dass vormals populistische oder sozialdemokratische Gruppierungen neoliberale Wirtschaftskonzepte übernahmen und von Technokraten durchführen ließen oder als selbsternannte »Retter« auftraten. In anderen Fällen hat die Auflösung gesellschaftlicher Strukturen, Werte und Normen durch soziale Polarisierung und regionale Disparitäten zu einer Zunahme parastaatlicher und individueller Gewalt geführt. Kolumbien kann dafür als Beispiel gelten (Galtung 1995).

5. Gegenbewegungen

Aber es taten sich auch politische Brüche auf, aus denen etwas Neues entstehen könnte. Hierbei lassen sich drei Grobkonstellationen unterscheiden. In der ersten ist es zu einem Regierungswechsel gekommen, wobei die neuen Regierungskräfte mit dem Versprechen von Kursänderungen angetreten waren. Zu dieser Konstellation sind Venezuela, Brasilien und Ecuador zu zählen. Das Verhältnis dieser Regierungen zu den sozialen Bewegungen und ihre Handlungsspielräume sind

dabei allerdings sehr verschieden. In einer zweiten Konstellation gibt es soziale Protestbewegungen, die eine parteipolitische und parlamentarische Resonanz finden, ohne dass es schon zu einer Veränderung der Regierungskonstellation gekommen wäre, die eine Abkehr von neoliberalen Modell signalisieren würde. Hierfür wären Mexiko, El Salvador, Uruguay und Bolivien Beispiele. In der dritten Grobkonstellation, zu der Argentinien, Paraguay und Peru zu zählen sind, gibt es soziale Proteste, die jedoch keinen Widerhall im parteipolitischen Raum finden.

Werfen wir einen Blick auf die erste Ländergruppe. Einer der dramatischsten Fälle eines Legitimationsverlustes der überkommenen Parteien und Verbände ist Venezuela. Von diesem profitierten der Ex-Militär Hugo Chávez und seine neu geschaffene *Movimiento Quinta República* bei den Wahlen 1999. Die neue Regierung suchte die Kontrolle über die staatliche Ölgesellschaft zu erlangen und begann vorsichtige soziale und wirtschaftliche Reformen. Als es an den Interessenkern des Establishments, die im staatlichen Eigentum stehende, aber einer staatlichen Kontrolle weitgehend entglittene Ölgesellschaft ging, griff der alte Machtblock zu Putsch und Produktionsboykott. Angesichts der Parteinahme eines großen Teils des Militärs für Chávez, der Existenz gut organisierter und teils bewaffneter Unterstützungsgruppen für die Regierung und der Mobilisierung der vom Ölreichtum ausgeschlossenen Marginalbevölkerung scheiterten die ersten – mit US-Unterstützung versehenen – Versuche, die Regierung zu destabilisieren (vgl. Azzellini 2002). Zivilgesellschaftliche Gruppen spielten in den Konflikten in Venezuela kaum eine Rolle: Es ging sogleich um die Kontrolle des eigentlichen Staatsapparates, wobei sich der Konflikt knapp unterhalb der Eskalationsstufe des offenen Bürgerkriegs bewegte.

Auch in Ecuador und Brasilien gewannen vor kurzem aufgrund der verbreiteten sozialen Unzufriedenheit Kandidaten der Linken die Präsidentschaftswahlen. Brasilien ist hierbei aus verschiedenen Gründen ein besonders bemerkenswerter Fall. Brasilien ist zwar hoch verschuldet, weist aber einen diversifizierten Produktionsapparat auf. Daher verfügt das Land über ein ökonomisch wie politisch verhältnismäßig hohes Maß an äußerer Autonomie. Die Partei des neuen Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva, die *Partido dos Trabalhadores* (PT), ist von AktivistInnen der neuen Gewerkschaftsbewegung, der Basisgemeinden und linker Kaderparteien hervorgegangen und hat bis heute einen gewissen positiven Bezug zu den sozialen Bewegungen behalten. Auf Ebene der Kommunen und Bundesstaaten gewann sie in den 1990er Jahren bereits Regierungserfahrung. Gleichzeitig ist die PT aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Parlament zu Koalitionen mit den traditionellen Parteien gezwungen. Vor allem fürchtet die Regierung Lula die Kapitalflucht, so dass sie die Hochzinspolitik ihrer Vorgängerin fortsetzt. Damit bleibt aber auch ein zentrales Element der liberalen Wirtschaftspolitik in Kraft, das fi-

nanziarisierte Akkumulationsstrategien begünstigt und eine wirtschaftliche Wiederbelebung und veränderte Akzentsetzung in der Budgetpolitik massiv behindert. Wiewohl es ein hohes Maß an Kontinuität in Zentralbereichen der Wirtschaftspolitik sowie neue Akzente in der Sozial- und Außenpolitik gibt, zeigt sich das Bild in Brasilien als hochgradig ambivalent (Becker 2003, Oliveira 2003).

In der zweiten Gruppe gibt es, wie in Uruguay oder Bolivien, soziale Proteste gegen die Regierungspolitik, die im Parteiensystem Resonanz finden. Die Ausprägungen sind dabei sehr unterschiedlich. In Uruguay handelt es sich um etablierte Verbände, die allerdings neue Bündnisse eingehen: Gewerkschaften und KleinunternehmerInnen treten gemeinsam auf und fordern die Unterstützung des produktiven Sektors. In Uruguay ist auch ein langfristiger parlamentarischer Bedeutungsgewinn des Linksbündnisses Frente Amplio im Kontext eines stabilen Parteiensystems festzustellen. Allerdings würde sich die Frente Amplio im Fall eines durchaus möglichen Sieges bei den nächsten Wahlen sehr schwer mit einer Alternativpolitik tun, da ein Teil ihrer Basis zwar Veränderungen will, gleichzeitig aber materiell in das finanziarisierte Wirtschaftsmodell eingebunden ist. In Bolivien wiederum ist die indigene Marginalbevölkerung zentraler Träger des sozialen und politischen Protestes.

Für die dritte Konstellation ist Argentinien ein signifikantes Beispiel. Mit der Verschärfung der Finanzkrise und dem Einfrieren der Bankguthaben eskalierte dort Ende 2001 der soziale Protest, der die Regierung de la Rúa zum Rücktritt zwang. Wiewohl keynesianische Konzepte in die Diskussion zurückkehrten, war mit dem erzwungenen Regierungswechsel keine grundlegende wirtschaftspolitische Kursänderung verbunden. Die sozialen Proteste blieben sozial wie politisch fragmentiert: Die Mittelklasse wünschte ihre Dollarguthaben zurück, den (ehemaligen) ArbeiterInnen ging es um Arbeitsplätze und Lebensunterhalt. Hinzu kommen die Spaltungen in peronistische und diverse Linksströmungen. Im günstigsten Fall haben die soziale Protestbewegung und ihre materiellen Überlebensprojekte neue Ansätze von Solidarität geschaffen, auf die Grundausrichtung der Politik vermochten sie bislang keinen Einfluss zu nehmen. Die Präsidentschaftswahl im späten Frühjahr 2003 machte das Establishment unter sich aus.

Mithin ist ein *desencanto*, eine Entzauberung des Politischen und eine Enttäuschung über das liberale Modell erkennbar, der zum Teil auch zu Veränderungen der politischen Konstellation geführt hat. Bei der Formulierung und Durchsetzung eines progressiven und alternativen Entwicklungsmodells sehen sich die Kräfte der Veränderung jedoch mit erheblichen innergesellschaftlichen Widersprüchen und dem Druck der internationalen Finanzinstitutionen konfrontiert.

Literatur

- Abrahamsen, Rita. 2000. *Disciplining Democracy. Development Discourse and Good Governance in Africa*. London/New York: Zed Books.
- Arrighi, Giovanni. 1994. *The Long Twentieth Century. Money, Power and the Origins of Our Times*. London: Verso.
- Azzellini, Dario. 2002. »Nur 48 Stunden. Der Putsch und sein schnelles Ende.« *ila*, Nr. 255 (2002), 4-6.
- Becker, Joachim. 2003. *Crisis financieras en los noventa: Argentina, Brasil y Uruguay en comparación*. In: III Jornadas de Historia Económica, Hg. AUDHE, Montevideo, 9-11 de julio, 2003 (CD-Rom, i.E.).
- Becker, Joachim, Johannes Jäger, Adrés Musacchio. 2002. »Finanzsystem und Krise in Argentinien und Chile.« *Kurswechsel*, Nr. 2 (2002), 32-44.
- Boris, Dieter. 2002. *Metropolen und Peripherie im Zeitalter der Globalisierung*. Hamburg: VSA Verlag.
- Burchardt, Hans-Jürgen. 2003. »Neoliberalismus mit menschlichem Gesicht? Die neue Armutsbekämpfungspolitik auf dem Prüfstand.« *Journal für Entwicklungspolitik*, Nr. 2 (2003), 56-76.
- CEPAL. 1990. *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. 2002. *Balance preliminar de la economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Fanelli, José Maria. 2002. »Crecimiento, inestabilidad y crisis de la convertibilidad en Argentina.« *Revista de la Cepal*, Nr. 77 (2002), 25-45.
- Ffrench-Davis, Ricardo, Oscar Muñoz, José Gabriel Palma. 1997. *Las economías latino-americanas, 1950-1990*. In: Historia económica de América Latina desde la independencia a nuestro días, Hg. Halperín Donghi, Tulio et al., Barcelona: Crítica, 323-401.
- Fiori, José Luís. 1999. *Estados, moedas e desenvolvimento*. In: Estados e moedas no desenvolvimento das nações, Hg. José Luís Fiori, Petrópolis: Vozes, 49-85.
- Foxley, Alejandro. 1988. *Experimentos neoliberales en América Latina*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Franco, Rolando, Klaus Heynig. 2002. *Soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika: weiterhin eine Herausforderung*. In: Soziale Ungerechtigkeit. Analysen zu Lateinamerika, Hg. P. Bendel/M. Krennerich, Hamburg: Vervuert (Schriftenreihe des IIK; Band 57), 81-113.
- Galtung, Johan. 1995. »On the Social Costs of Modernisation. Social Disintegration, Atomie/Anomie and Social Development.« *UNRISD Discussion Papers*, Nr. 61 (1995). Genf: UNRISD.
- Gill, Stephen. 1998. »European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe.« *New Political Economy*, Nr. 1 (1998), 5-26.
- Grinspun, Ricardo, Robert Kreklewich. 1998. *Consolidación de las reformas neoliberales. El libre comercio como sistema condicionante*. In: Integración. Políticas y democracia, Hg. Héctor Alimonda, Caracas: Cuadernos de Nueva Sociedad, segundo semestre 1998, 79-99.

- Hurtienne, Thomas, Dirk Messner. 1994. *Neue Konzepte von Wettbewerbsfähigkeit*. In: Transformation im südlichen Lateinamerika. Chancen und Risiken einer aktiven Weltmarktintegration in Argentinien, Chile und Uruguay, Hg. Barbara Töpfer/Urs Müller-Plantenberg, Schriftenreihe des IIK ; Bd. 39, Frankfurt/M.: Vervuert, 19-51.
- Jäger, Johannes, Gerhard Melinz, Susan Zimmermann. 2002. *Sozialpolitik in der Peripherie. Zugänge und Entwicklungen in globaler Sicht*. In: Sozialpolitik in der Peripherie. Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa, Hg. Johannes Jäger/Gerhard Melinz/Susan Zimmermann, HSK/IE 19, Frankfurt a.M./Wien: Brandes & Apsel/Sdüwind, 9-36.
- Mesa-Largo, Carmelo, Fabio Bertranou. 1998. *Manual de economía de la seguridad social*. Montevideo: CLAEH.
- Moulian, Tomás. 1997. *Chile actual. Anatomía de un mito*. Santiago de Chile: LOM Editores.
- Oliveira, Francisco de. 2003. «O enigma de Lula: ruptura ou continuidade?» *Folha de São Paulo*, 18.5.2003.
- Parnreiter, Christof. 2003. *Für eine »andere« Globalisierung? Über Krisen im Kapitalismus und Globalisierung als Strategie, sie zu überwinden*. In: Bewegung macht Geschichte. Globale Perspektiven der Gesellschaftsveränderung, Hg. Gerald Faschingeder/Karin Fischer/Johannes Jäger/Alexandra Strickner, Wien: Mandelbaum Verlag (i.E.).
- Müller-Plantenberg, Urs. 1997. *Theorie und Praxis des Neoliberalismus*. In: Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika, Hg. Rainer Dombois/Peter Imbusch/Hans-Joachim Lauth/Peter Thierry, Schriftenreihe des IIK, Bd. 46, Frankfurt/M.: Vervuert, 68-74.
- Plihon, Dominique. 2003. *L'émergence du nouveau capitalisme mondialisé et dominé par la finance*. In: Enjeux de la mondialisation: un regard critique, Hg. Claude Serfati, Toulouse: Editions Octares, 43-53.
- Salama, Pierre. 1996. *La financiarisation excluante: les leçons des économies latino-américaines*. In: La mondialisation financière. Genèse, coût, enjeux, Hg. François Chesnais, Paris: Syros, 213-249.
- Sapir, Jacques. 2002. *Les économistes contre la démocratie. Pouvoir, mondialisation et démocratie*. Paris: Bibliothèque Albin Michel.
- Schui, Herbert, Stephanie Blankenburg. 2002. *Neoliberalismus: Theorie, Gegner, Praxis*. Hamburg: VSA.
- Soares, Laura Tavares Ribeiro. 2001. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes.
- Taylor, Lance, Rob Vos. 2002. *Balance of payments liberalization in Latin America: Impacts on growth, distribution and poverty*. In: Economic Liberalization, Distribution and Poverty. Latin America in the 1990s, Hg. Rob Vos/Lance Taylor/Ricardo Paes de Barros, Cheltenham/Northampton, MA: E. Elgar, 1-53.
- Thorp, Rosemary. 1998. *Progress, Poverty and Exclusion. An Economic History of Latin America in the 20th Century*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Vilas, Carlos M. 1994. «Estado y mercado después de la crisis.» *Nueva Sociedad*, Nr. 133 (1994), 118-135.

Abstracts

To give a review of the economic, social and political transformations that took place during the past three decades in Latin America is the central aim of the article. In a first step, two fundamental modes of liberal economic strategy – the «financiarized» and the export oriented model of development – are distinguished. The implementation in different countries and stages of neo-liberal restructuring is subsequently analysed. Secondly, the authors describe the general and concrete political circumstances that were decisive factors in implementing neo-liberal structural reforms. In the face of the bad economic performance of neo-liberal economic policy – briefly scrutinized on the basis of macro-economic data – the political aftermath is discussed: the different modes of maintaining political acceptance on the part of national elites as well as resistance movements that emerged out of the cleavages and breakings provoked by the neo-liberal model of development.

Ziel des Beitrags ist es, einen Überblick über die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Transformationsprozesse am lateinamerikanischen Kontinent zu geben. In einem ersten Schritt wird zwischen zwei Grundmodellen liberaler Wirtschaftspolitik, dem »finanziarisierten« und dem exportorientierten Modell, unterschieden und deren Anwendung und Verlauf am Beispiel einiger Länder nachgezeichnet. Im Anschluss daran erfolgt eine Darstellung der allgemeinen und konkreten politischen Bedingungen, die für den entwicklungsstrategischen Richtungswechsel verantwortlich waren. Angesichts der schlechten wirtschaftlichen Performance neoliberaler Restrukturierung, skizziert anhand makroökonomischer Daten, werden im abschließenden Teil die unterschiedlichen Formen von Akzeptanzgewinnung seitens der Eliten analysiert sowie die Gegenbewegungen, die in den letzten Jahren aus den Brüchen des neoliberalen Modells in jeweils unterschiedlichen (nationalen) Kontexten erwachsen sind.

Joachim Becker
VWL 7/Abteilung
Außenwirtschaft und
Entwicklungsplanung,
Institut für Volkswirt-
schaftstheorie und
-politik, WU Wien
Augasse 2-6, 1090 Wien
E-mail: Joachim.Becker
@wu-wien.ac.at

Karin Fischer
Zentrum für überfakul-
täre Forschung/Projekt
Internationale Entwick-
lung
Universität Wien
E-mail: Karin.Fischer
@univie.ac.at

Johannes Jäger
Fachhochschule des
bfi Wien
Wohlmutschstraße 22,
1020 Wien
E-mail: Johannes.Jaeger
@fh-vie.ac.at