

Journal für Entwicklungspolitik X/4, 1994, S. 491 – 509

Moritz Kraemer

STABILISIERUNG UND STÄDTISCHE ARMUT

Eine Bestandsaufnahme der Erfahrungen Lateinamerikas in den 80er Jahren

1. Einführung

Lateinamerikanische Gesellschaften sind heute urbaner denn je. Außerhalb Zentralamerikas wohnten 1990 nur noch in Paraguay mehr Menschen auf dem Land als in städtischen Agglomerationen (52% versus 48%). Venezuela, Argentinien, Chile und Uruguay weisen Urbanisierungsquoten um die 85% auf, gefolgt von den bevölkerungsreichsten Staaten Brasilien und Mexiko mit ca. 75% (World Bank 1992b, Tab. 31). Diese Tatsache erfordert auch bei der Analyse der Armutsentwicklung eine zunehmende Fokussierung auf städtische Gebiete. Regional differenzierte Armutsdaten unterstreichen die herausragende Bedeutung, die der Untersuchung des Problemfelds städtischer Armut in den 90er Jahren zukommen muß (CEPAL 1992; Latin American Special Reports 1992). War 1980 die Mehrheit der Armen Lateinamerikas noch der Landbevölkerung zugehörig (73 Mio. gegenüber 63 Mio. in der Stadt), hat sich dieses Verhältnis 1990 umgekehrt (80,4 Mio. zu 115,5 Mio.). Die urbane Armutsquote stieg im gleichen Zeitraum von 30 auf 39%.

Ziel dieser Arbeit ist es, mögliche Bestimmungsgründe für diesen fundamentalen Wandel zu identifizieren. Den Migrationsprozessen dürfte kaum die Alleinverantwortung zukommen: Die oben vorgestellten Daten entsprechen einer relativen Zunahme der Zahl städtischer Armer von 6,25% p.a., der eine jährliche Zunahme der Urbanisierungsquote von nur rund 3% p.a. gegenübersteht, bei einem Wachstum der Gesamtbevölkerung in den 80er Jahren von ca. 2% p.a.

Abschnitt 2 skizziert in einer mikroökonomischen Analyse die möglichen Auswirkungen der Stabilisierung auf die Primäreinkommen der potentiell Armen.¹ Empirische Arbeitsmarktdaten für Lateinamerika schließen ihn ab. Die Abschnitte 3 und 4 bieten einen kurzen empirischen Überblick, der einen Eindruck von den sozialen Konsequenzen der Anpassung bietet. Eine Zusammenfassung und allgemeine Überlegungen zur Forderung nach einer sozialen Konditionalität seitens der internationalen Finanzorganisationen bilden den Abschluß der Arbeit.

1 Möglicherweise können zukünftige wirtschaftliche Erträge der Anpassung die unmittelbaren Einkommensverluste der Armen mehr als kompensieren (Helleiner 1987, S. 1501; Betz 1990, S. 26). Dies wird von Dauer und Ausmaß der Krise wie der (bei Armen vermutlich hohen) Diskontrate abhängen. Im Folgenden soll dieser mögliche intertemporale Trade-Off ausgeklammert bleiben.

2. Primäreinkommen und Stabilisierung

2.1 Theoretische Wirkungen von Stabilisierungsinstrumenten auf den Arbeitsmarkt

2.1.1 Das Grundmodell bei perfektem Arbeitsmarkt

Die Frage nach der Wirkung von Stabilisierung auf städtische Armut erfordert zunächst eine Analyse der Veränderung der Primäreinkommen. Im Folgenden wird der Einfachheit halber die vermutlich approximativ realistische Annahme getroffen, daß Kapitaleinkünfte, wie auch die Bodenrente der (potentiell) Armen, vernachlässigt werden können.² Das Primäreinkommen entspricht unter dieser vereinfachenden Annahme der Entlohnung für den Faktor Arbeit. Es ist dann auch augenfällig, daß sich die Analyse der Entwicklung der Primäreinkommen auf die Arbeitsmarktwirkungen der üblichen Stabilisierungsinstrumente, restriktives Nachfragemanagement (*expenditure-reduction*) und reale Abwertung (*expenditure-switching*) zu konzentrieren hat.³

Wir unterteilen die Volkswirtschaft in zwei verschiedene Sektoren (N für *non-tradables* und T für *tradables*), die beide mit abnehmenden Grenzerträgen der Faktoren Kapital und Arbeit produzieren. Idealtypisch hängt die Nachfrage nach Arbeit jedes Sektors vom Wertgrenzprodukt der Arbeit (WGP) ab: solange das WGP höher als der in Tradables ausgedrückte Reallohnsatz w liegt, wird die eingesetzte Menge Arbeit ausgedehnt. Arbeit sei intersektoral mobil, sodaß das „law of one price“ auf dem Arbeitsmarkt gilt. Dieser einfache Fall ist in Abbildung 1 dargestellt. Vor der Anwendung der orthodoxen Stabilisierungsinstrumente befindet sich die Volkswirtschaft in einem Vollbeschäftigungsgleichgewicht in dem Sinne, daß die nicht zu leugnende beobachtbare Arbeitslosigkeit rein strukturell bedingt sei und nur langfristig behoben werden kann. Dieses Arbeitsmarktproblem ist nicht durch Stabilisierungsmaßnahmen hervorgerufen. Da hier die kurzfristige Analyse des Übergangs zum neuen Stabilisierungsgleichgewicht im Mittelpunkt stehen soll, muß deshalb im Folgenden bedacht werden, daß die durch *expenditure-reduction* und *-switching* hervorgerufene Arbeitslosigkeit *zusätzlich* zur strukturellen, hier nicht näher behandelten Arbeitslosigkeit auftritt. Wenn nun $O_T O_N$ das fixe und nicht strukturell unbeschäftigte volkswirtschaftliche Arbeitskräfteangebot und WGP_N (WGP_T) die Arbeitsnachfragekurve des Nontradable-(Tradable-)Sektors bezeichnet, dann bildet sich im Ausgangsgleichgewicht B der Lohnsatz w_0 . $O_T C$ ($C O_N$) Personen sind im Sektor T (N) beschäftigt.

2 Vgl. Demery/Addison (1993, S. 331). Diese Annahme darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß für zahlreiche arme Haushalte auch andere Einkommensarten von Bedeutung sind. Während umfassendes Datenmaterial fehlt, findet Lustig (1993, Tab. 11) im Falle Mexikos (1984), daß nichtmonetäre Einkommen (30,3%) und Gewinne (28,4%) beinahe ebensoviel zum Haushaltseinkommen der 10% der ärmsten Haushalte beitragen wie Löhne (33,2%). Dies läßt sich dadurch erklären, daß die allerärmsten Mexikaner zur häufig indigenen Landbevölkerung zählen, für die Subsistenzwirtschaft ein prägendes Merkmal ist. Im zweiten Dezil hingegen sind mehr städtische Arme enthalten. Hier ist die Dominanz der Lohnkomponente bereits deutlich erkennbar (22,8% und 23,1% zu 46%).

3 Das in diesem Abschnitt präsentierte Arbeitsmarktmodell stützt sich auf ein in ähnlichem Zusammenhang entwickeltes Modell von Edwards (1988). Vgl. auch World Bank (1990a, Kapitel 3). Eine detailliertere Darstellung der Vielschichtigkeit eines konkreten und umfassenden Anpassungsprogramms findet sich z.B. in Kraemer (1992).

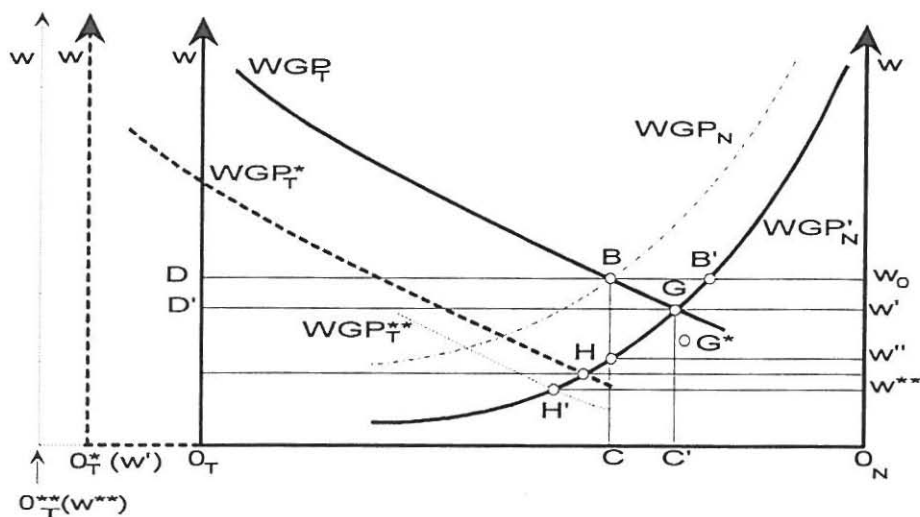


Abbildung 1: Arbeitsmarkt (I)

Eine Abwertung des realen Wechselkurses ($RER = P_N/P_T$ sinkt) zur Wiederherstellung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts hat komplexe Rückwirkungen auf den heimischen Arbeitsmarkt. Gemäß dem Stolper-Samuelson Theorem werden die Entgelte desjenigen Faktors steigen, der bei der Produktion der relativ teurer gewordenen Tradables relativ intensiv genutzt wird. Es soll hier unterstellt werden, daß die Produktion der Nontradables arbeitsintensiver sei als die von Tradables.⁴ Die herausragende Bedeutung des informellen Sektors bei der Produktion von Dienstleistungen legt diesen Schluß nahe. Das in handelbaren Gütern ausgedrückte WGP bei den nichthandelbaren Gütern, weil sich das relative Preisverhältnis P_N/P_T im Zuge der Abwertung zuungunsten dieses Sektors verschoben hat. Dadurch erfährt die WGP_N -Kurve eine Abwärtsbewegung auf WGP'_N und Produzenten von Nontradables fragen zu jedem Lohnsatz weniger Arbeitskräfte nach. Das neue Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt befindet sich in G bei einem niedrigeren Lohnsatz w' und einer erhöhten Beschäftigung $O_T C'$ im Tradables-Sektor, während die Beschäftigung im Nontradables-Sektor um CC' auf $O_N C'$ zurückgeht.

2.1.2 Variables Arbeitsangebot und strukturelle Rigiditäten

Das einen perfekten Arbeitsmarkt unterstellende Grundmodell wird nun sukzessive modifiziert und den institutionellen Realitäten Lateinamerikas angenähert. Eine sehr rigide Annahme war etwa die des konstanten Arbeitsangebots, obwohl die volkswirtschaftliche Lohnsumme von $O_T D w_0 O_N$ auf $O_T D' w' O_N$ zurückging. Von ver-

4 Bhagwati (1984); Helleiner (1987, S. 1503): „The presumption must be that most nontradables are highly labor-intensive, e.g. construction, government and other services. Indeed, „switching from nontradables to tradables“ may sometimes be seen as little more than a euphemism for reducing wages and employment in government and the organized service sector.“

schiedenen Autoren ist beobachtet worden, daß die Annahme des konstanten makroökonomischen Arbeitsangebots empirisch nicht haltbar ist.⁵ Vielmehr nahm in einer Umgebung sinkender Reallöhne die Arbeitsmarktpartizipationsrate insbesondere von Frauen signifikant zu, um das Haushaltseinkommen aufrechterhalten zu können. Im Verlauf der 80er Jahre stieg der Anteil der Frauen, die in Lateinamerika einer Erwerbstätigkeit nachgingen, von 18,83% auf 22,03% (vgl. Krawczyk 1993, S. 11). Bei einem Reallohn von w' wird die „Breite“ der Abszisse deshalb größer sein als bei w_0 , z.B. $0_T \cdot 0_N$, wodurch sich WGP_T – zusammen mit der Ordinate – auf WGP_T^* nach links verschiebt.⁶ Die Konsequenz wäre der Punkt H und ein weiterer Verfall der Reallöhne. Dies erhöht wiederum das Arbeitsangebot und die Löhne sinken erneut. Sind die Löhne bereits sehr stark gefallen, nähert sich die empirisch beobachtete negative Arbeitsangebotselastizität dem Wert Null und wird schließlich positiv. Jede andere Annahme wäre unplausibel, weil fortdauernde negative Elastizitäten die offenkundig unsinnige Konsequenz nach sich zögen, daß selbst bei einer Senkung des Lohnsatzes auf Null das Arbeitsangebot zusätzlich anschwellen würde. Bei irgendeinem Reallohnniveau $w^{**} < w'$ wird deshalb die Arbeitsangebotselastizität genau Null, und die Ausdehnung der Beschäftigung kommt auf einem Niveau von $0_T \cdot 0_N$ zum Stillstand (Punkt H'). Die Löhne sinken daher noch *unter* den Satz, den die isolierte und Änderungen des Arbeitsangebotsverhaltens ignorierende Betrachtung der Abwertung nahelegen würde ($w^{**} < w'$).

Dies legt das Gegenargument nahe, daß ebendiese Entwicklung ein Anreiz für Unternehmen darstellen sollte, die Beschäftigung des relativ billiger gewordenen Faktors Arbeit auszudehnen, was den Abwärtstrend der Lohnentwicklung wegen erhöhter Arbeitsnachfrage zumindest bremsen könnte. In der Tat wird die Beschäftigung *entlang* der gegebenen Arbeitsnachfragekurven WGP ausgedehnt und steigt gesamtwirtschaftlich von $0_T \cdot 0_N$ auf $0_T \cdot 0_N$. Die sinkenden Löhne lassen die betriebswirtschaftlichen Gewinne steigen und neue Investitionen, also eine Verschiebung der WGP-Kurven nach oben, wären zu erwarten, um die durch reduzierte Grenzkosten möglich gewordene Produzentenrente zu realisieren. Dies würde dem kumulativen Lohnverfall tendenziell entgegenwirken. Diese Entwicklung ist jedoch aus zwei Gründen kurzfristig nicht zu beobachten gewesen. Einerseits führt die Veränderung der relativen Preise zu einem sektoralen Ungleichgewicht im Auslastungsgrad. Da zahlreiche Faktoren typischerweise sektorspezifisch sind, kann die Anpassung der beschäftigungsschaffenden Kapazitäten von begünstigten exportorientierten (und daher nicht von der heimischen Rezession betroffenen) Tradables-Industrien nur durch Nettoneuinvestitionen erfolgen. Dies nimmt ebenso Zeit in Anspruch wie der Aufbau oder die Erweiterung von Vermarktungsnetzen, vor allem im Ausland. Diese Verzögerung kann als *technischer Lag* bezeichnet werden. Andererseits herrscht in einer Phase wirtschaftspolitischer Umbrüche eine erhebliche Unsicherheit hinsichtlich des Bestands und des weiteren Verlaufs der Reformen. Für individuelle Investoren ist es daher rational, zunächst eine abwartende Haltung einzunehmen und die Kapazität erst nach oben hin anzupassen, wenn sich mit hinreichender Sicherheit abzeichnet, daß die erfolgte Neustrukturierung der relativen Preise Bestand haben und die Investition deshalb langfristig auch profitabel sein wird. Sofortige Investitio-

5 Vgl. Psacharopoulos/Winter (1992, S. 15); World Bank (1990b, S. 126); Albanes et al. (1989, S. 24). Gindling/Berry (1992, S. 1610) berichten von einer Abnahme der Einschulungsquoten im Sekundarbereich Costa Ricas, weil die Jugendlichen zum Familieneinkommen beitragen mußten.

6 Alternativ könnte die Ordinate $W_T(W_N)$ positiv (negativ) geneigt gezeichnet werden, um der Reallohnsensitivität des Arbeitsangebots Rechnung zu tragen.

nen würden die Gefahr in sich bergen, daß hohe inländische Inflationsraten die reale Abwertung nach einiger Zeit wieder aufzehren und die sektorspezifischen Investitionen in den Tradables-Sektor unrentabel würden. Neben dem technischen *Lag* spielt also auch ein *Erwartungslag* eine Rolle, der sich in den empirisch gut belegten Rückgängen der Investitionsquoten in der Anfangsphase der Stabilisierung widerspiegelt. Deshalb läßt sich kurzfristig trotz Verfalls der Entlohnung für den Faktor Arbeit nur eine schwache zusätzliche Nachfrage seitens der Unternehmen ausmachen.

Eine andere Komplikation beim Anpassungsprozeß könnte in strukturellen Mobilitätshemmnissen der Arbeitskräfte liegen. Können Arbeiter kurzfristig nicht aus dem N-Sektor in den T-Sektor überwechseln, bleiben zunächst 0_{TC} (0_{NC}) Arbeiter mit der Produktion von handelbaren (nichthandelbaren) Gütern befaßt. Der Lohnsatz im Sektor N fällt auf w'' und somit auf ein Niveau noch unterhalb des langfristigen Gleichgewichtslohnsatzes (w'). Erst nach einiger Zeit können die Mobilitätshemmnissen Rigiditäten überwunden werden, und es findet eine Anpassung entlang WGP_N zu G hin statt. Die Abwertung führt somit zu einem „undershooting“ des Reallohnsatzes im nichthandelbaren Sektor. Wenn dieser Sektor Hauptbetätigungsfeld von Niedrigeinkommensbeziehern ist, wird sich der Armutsindex tatsächlich schlagartig erhöhen und erst langsam erholen.⁷ Sind Arme aber überwiegend im T-Sektor aktiv, so wird der Armutsindex tendenziell langsamer, dafür aber stetig anwachsen.

2.1.3 Starre Reallöhne

In der Literatur streitet man spätestens seit Keynes über die Rigiditäten der Nominallöhne nach unten und die Frage, ob bei entsprechender Geldillusion zumindest die Reallöhne abwärtsflexibel seien. Herrscht etwa eine vollständige Indexierung der Arbeitsverträge aller Sektoren an die Preisentwicklung von Tradables vor, wird der Reallohn auf w_0 verharren und Arbeitslosigkeit in Höhe der Strecke BB' entsteht, die zur oben angesprochenen und von der Betrachtung explizit ausgeschlossenen, strukturellen Unterbeschäftigung im *status-quo-ante* hinzukommt. Arbeitslosigkeit bei nichtausreichender sozialer Sicherung führt unmittelbar zu wachsender Armut und Marginalisierung bei den Entlassenen. Hohe Arbeitslosigkeit koexistiert bei dieser Konstellation mit konstanten Löhnen, und führt zu einem wachsenden wirtschaftlichen Dualismus. Da die Indexierung der Reallöhne üblicherweise relativ zum Konsumentenpreisindex (CPI) stattfindet, der auch Nontradables umfaßt, wird der Reallohn und somit die Arbeitslosigkeit um so höher sein, je größer der Anteil der teureren Tradables im für die Berechnung des CPI zusammengesetzten Warenkorb ist. Über die Manipulierung der angenommenen Tradables/Nontradables-Struktur des „repräsentativen“ Konsumentenwarenkorb können die staatlichen Behörden bei Indexierung auf dem Arbeitsmarkt somit partiell einen Reallohn-Arbeitslosigkeit-Mix wählen. Wird der Anteil der Tradables im Vergleich zu den tatsächlich verbrauchten Mengen z.B. als zu gering festgesetzt, so kann es trotz Indexierung zu einer Erosion der Reallöhne kommen, welche die Arbeitslosigkeit tendenziell verringert und somit das Problem wachsender Armut entschärfen und die Verteilung der Anpassungslasten gleichmäßiger streuen hilft.

⁷ Empirische Hinweise deuten darauf hin, daß die Zunahme der Armut in Chile sich v.a. auf den informellen Sektor, also auf Nontradables-Segmente, konzentrierte. Vgl. Demery/Addison 1987, S. 1494.

8 Vgl. zur Analyse sektoraler Segmentierungen z.B. Lopez/Riveros (1989, Kap. 2). Ihr Ergebnis, nämlich eine Zunahme des formalen/informellen Lohngefälles, läßt sich aus dem hier vorgestellten Modell ableiten.

und Todaros Migrationstheorie wird ein risikoneutraler Arbeiter einen Arbeitsplatz im Hochlohnsektor M suchen, solange dessen dort erwarteter Lohnsatz seinen derzeitigen übersteigt. Zur Vereinfachung der Argumentation soll hier von Migrationskosten abstrahiert werden.⁹ Finden L_M Personen beim herrschenden Mindestlohn eine Beschäftigung und suchen weiterhin bereits U Personen erfolglos einen Arbeitsplatz in M, dann wird die „Migration“ andauern, solange $w_2 < [L_M / (L_M + U)] w_M^*$. Auf allen Punkten entlang des hyperbolischen Gleichgewichtslorus qq wird diese Bedingung zu einer Gleichung.¹⁰ Bei Punkten südwestlich von qq gilt das Kleinerzeichen und intersektorale Arbeitskräftewanderungen führen zum Rückgang der absoluten Beschäftigung in X und N und zur Rückkehr auf qq . Ein neues Gleichgewicht G' mit $w_1 > w_2$ und (freiwilliger)¹¹ Sucharbeitslosigkeit in Höhe der Strecke $L_M R$ stellt sich ein.¹² Je risikofreudiger die Arbeiter oder je höher das Lohndifferential, desto bedeutsamer wird diese Form der Arbeitslosigkeit, desto höher aber auch die Wahrscheinlichkeit, daß die städtische Armut zunimmt, und zwar um so stärker, als die meisten Beschäftigten des privilegierten Sektors M zur bessergestellten Mittelschicht gehören.¹³ Denn wenngleich im Modellzusammenhang von freiwilliger Beschäftigungslosigkeit gesprochen werden darf, kann auch diese Arbeitslosigkeit zusätzliche „freiwillige“ Armut induzieren.

Die im N- und X-Sektor verbleibenden Arbeitskräfte können durch den administrativen Eingriff unter bestimmten Konstellationen sogar gewinnen, und zwar genau dann, wenn der dem Punkt G zugehörige Lohnsatz bei freiem Arbeitsmarkt unterhalb von w_1 liegt. Dann überwiegt der positive Effekt auf den unkontrollierten Lohn (verknapptes Faktorangebot wegen Abwanderung der „Migranten“) den negativen Effekt (erweitertes Faktorangebot, weil kontrollierter Sektor M keine Beschäftigung nachfragt). Dies ist um so wahrscheinlicher, je höher die Risikobereitschaft der Arbeiter (je flacher die Hyperbel qq) und je unelastischer die Arbeitsnachfrage in Sektor M (je steiler also $WGPM$). Wird zusätzlich bedacht, daß die beobachtete Arbeitslosigkeit freiwillig ist, kann in diesen Fällen konstatiert werden, daß kein Arbeitsanbieter die Einführung unreglementierter Arbeitsmärkte streng bevorzugen würde, was in orthodoxen Modellen bisweilen als armutsvermindernde Maßnahme deklariert wird. Falls die nicht unplausible Annahme zutrifft, daß gerade relativ Bessergestellte als Arbeitsmigranten freiwillige und offene Sucharbeitslosigkeit in Kauf zu nehmen bereit sind, während die Ärmsten aufgrund fehlender Rücklagen risikoscheuer sind und in den ungeschützten Sektoren verbleiben, würde die Armut durch die Mindestlöhne sogar verringert. Anders stellt sich die Lage dar, wenn

9 „Migration“ kann im betrachteten Zusammenhang auch die Aufgabe eines Jobs im urbanen X- oder N-Sektor zugunsten der Suche einer Beschäftigung im M-Sektor bedeuten.

10 Die Annahme der Risikoneutralität dient nur der Vereinfachung. Risikoaversion ließe sich ohne weiteres einführen. Das Ergebnis wäre geringere Sucharbeitslosigkeit bei geringerem Lohnsatz im unreglementierten Sektor.

11 „If unemployment exists in such a world, it arises from voluntary job-search activity, since jobs are always available at the going rate in the informal sector.“ (Demery/Addison 1993, S. 334)

12 Formal erhält man den Verlauf von qq durch Auflösen nach U ($U = L_M (w_M^* - w_2) / w_2$). Der sinkende Lohn würde wieder die Partizipationsrate im Arbeitsmarkt erhöhen, was analog zu Abb. 1 zur „Verbreiterung“ der Abszisse und einem kumulativen Lohnverfall führt.

13 Diese Modellspezifizierung könnte z.B. den argentinischen Arbeitsmarkt beschreiben: während Dienstleistungsbeschäftigte 1980 etwa 1/3 der Armen ausmachten, stellten sie 1989 schon knapp 50%. Handel und allgemeine Dienstleistungen, Sektoren mit niedrigen Markteintrittsbarrieren, waren besonders stark betroffen (Morley 1992, Tab. 1). Daten aus ILO (1992, Tab. 10 B) für Argentinien und Venezuela belegen ferner einen modellkonformen überdurchschnittlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit in Dienstleistungsbereichen.

entweder die Risikobereitschaft der (bessergestellten) Migranten gering und/oder die Arbeitsnachfrageelastizität der M-Firmen hoch ausfällt, wodurch der „freie“ Lohnsatz durch die Mindestlohngesetzgebung reduziert würde, oder aber wenn unvollständige Information in dem Sinne vorliegt, daß die Migranten die Erfolgswahrscheinlichkeit der Suche nach Beschäftigung in M systematisch überschätzen, wodurch objektiv $w_2 > [(L_M + U)/L_M] w_M^*$ gilt, während subjektiv eine Gleichheit vermutet wird. Welche konkreten Fälle in verschiedenen Ländern relevant sind, kann hier nicht weiter untersucht werden, ist für die Identifizierung einer adäquaten armutsreduzierenden Arbeitsmarktpolitik jedoch von entscheidender Bedeutung.

2.1.5 Personalabbau der öffentlichen Hand

Die Stabilisierungskrisen Lateinamerikas in den 80er Jahren waren jedoch nicht nur durch externe Ungleichgewichte gekennzeichnet, die durch eine Abwertung allein zu beheben gewesen wären, sondern waren darüberhinaus von einem inflationären Umfeld infolge zu hoher inländischer Absorption geprägt. Aus diesem Grund war in den meisten Fällen auch eine Rückführung des Haushaltsdefizits notwendig geworden. Im Zuge der fiskalischen Reformen wurden deshalb massive Einschnitte bei den Staatsausgaben notwendig, worauf in der Diskussion der staatlichen Sozialausgaben zurückzukommen sein wird. Merkmale dieser Bemühungen waren etwa der Personalabbau im öffentlichen Dienst sowie die Liquidierung, Rationalisierung oder Privatisierung staatseigener Unternehmen (SEU).¹⁴ Diesem rationalisierenden Verhalten des Staates liegt implizit das Eingeständnis zugrunde, daß sich der Arbeitsmarkt für staatliche Bedienstete vor der Austerität nicht im Gleichgewicht befand und der Lohn das WGP überstieg, mithin ein ineffizienter Arbeitseinsatz realisiert worden war. Andernfalls würde eine staatliche Entlassungswelle ökonomisch keinen Sinn machen, weil sie nichts zur Verringerung des Budgetdefizits beizutragen vermöchte, da keine „negative Produzentenrente“ bestünde. Zwar muß eingeräumt werden, daß die Ermittlung des WGP eines öffentlichen Bediensteten insbesondere dann kaum zuverlässig schätzbar ist, wenn durch seine Tätigkeit öffentliche Güter entstehen, doch ist die durch verzerrte Anreizstrukturen hervorgerufene Ineffizienz zahlreicher staatlicher Tätigkeiten bekannt. Die theoretische Alternative zu Entlassungen (eine Bewegung entlang der WGP-Kurven) wäre eine Erhöhung der Produktivität (Aufwärtsverschiebung der staatlichen WGP-Kurven). Da die strukturell bedingten Ineffizienzen allenfalls langfristig wirkungsvoll behoben werden können, blieb in der Praxis wegen des kurzfristig anfallenden Anpassungsbedarfs keine Alternative zur Behebung von destabilisierendem staatlichen Beschäftigungsverhalten als die Entlassung öffentlicher Angestellter und Arbeiter.

Der Prozentsatz öffentlicher Arbeitgeber an der gesamten städtischen Beschäftigung sank dementsprechend zwischen 1980 und 1990 in den meisten lateinamerikanischen Ländern (außer z.B. Mexiko und Argentinien). Der Anteil schrumpfte etwa in Chile von 11,9 auf 7%, in Kolumbien von 13,8 auf 10,6% und in Venezuela von 35,6 auf 22,6% (vgl. Latin American Special Reports 1992, S. 6). Dies verringert die Nachfrage nach Arbeit sowohl im N-Sektor (staatliche Verwaltungsorgane), als auch im T-Sektor (bei SEU). Im Vergleich zum Grundmodell wird sich ein Gleichgewichts-

¹⁴ Häufig sind von diesen Entlassungen zunächst schlechter ausgebildete Staatsbedienstete in vorübergehenden Positionen, also potentiell Arme, betroffen (vgl. Demery/Addison 1988, S. 30).

punkt G^* südlich von G einstellen, in dem die Löhne über das Ergebnis des Grundmodells (w') hinaus komprimiert werden.

2.1.6 Folgerungen aus dem Modell

Die Diskussion der verschiedenen Modellannahmen deutete bereits an, daß die Rückwirkungen von Stabilisierungsprogrammen außerordentlich komplex sind, und, daß im konkreten Fall ohne genauere Kenntnis zahlreicher Einflußfaktoren und Verhaltensmuster keine Aussagen über die wahrscheinliche Armutsentwicklung in Ballungsräumen getroffen werden kann. Um den regionalen Realitäten Rechnung zu tragen, wurde angenommen, daß die insbesondere im informellen Sektor bereitgestellten Nontradables relativ arbeitsintensiver seien. Die infolge der realen Abwertung hervorgerufene Veränderung der relativen Preise führt deshalb zu einer Verminderung der Entlohnung von Arbeit, dem mit Abstand wichtigsten Produktionsfaktor der städtischen Armen. Sobald institutionelle Marktunvollkommenheiten berücksichtigt werden, kann aber nicht mehr von *dem* Faktor Arbeit gesprochen werden, denn dann entsteht entweder Arbeitslosigkeit oder die Arbeiter bestimmter Sektoren können ihren Reallohn halten, während andere Arbeiter eine Einkommenseinbuße hinzunehmen haben. Je asymmetrischer der Lohndruck verteilt wird, desto größer *ceteris paribus* die Armutsücke. Allerdings wären aus dem Modell auch diametral entgegengesetzte Ergebnisse ableitbar, etwa wenn die Tradables als relativ arbeitsintensiver definiert würden und nach dem Stolper-Samuelson Theorem folglich die aggregierte Lohnsumme zunimmt.

Weiterhin kann etwa aus der negativen Entwicklung der individuellen Realeinkommen wegen der gestiegenen Partizipationsrate zunächst noch keine klare Aussage über die *Haushaltseinkommen* gezogen werden. Der Haushalt als relevante Abgrenzungseinheit stellt sich aber selbst bei gleichgebliebenem Einkommen schlechter als vor der Lohnsenkung, weil die verfügbare Freizeit zurückgeht. Darüberhinaus ist zur Beurteilung der Wohlfahrtsänderungen eines Haushalts auch der konsumierte Warenkorb von Bedeutung: ist die durchschnittliche Konsumneigung bei Nontradables gleich eins, schlägt eine (in Tradables gemessene) Reallohnsenkung nicht auf die Konsummöglichkeiten durch. Allgemein gilt, je größer der Anteil der relativ teurer gewordenen Tradables (z.B. international gehandelte Grundnahrungsmittel), desto höher fällt der Wohlfahrtsverlust aus und desto adverser wird die Armutsentwicklung betroffen (vgl. Demery/Addison 1993, S. 333).

Aussagen können aus der Theorie demnach nur abgeleitet werden, wenn Informationen über die Produktionsfunktionen verschiedener Güterarten, Faktorausstattung und Konsumstruktur der Armen, wie auch institutionelle Besonderheiten auf den Faktormärkten bekannt sind. Streng genommen müssen auch die Einkommens- sowie die Preiselastizitäten der Armen und potentiell Armen bekannt sein, denn die Abwertung wird Substitutionsprozesse im Konsum auslösen.

2.2 Empirische Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten Lateinamerikas nach 1980

Zwei Größen sind von besonderem Interesse für Rückschlüsse auf die Veränderung von Faktoreinkommen der Armen: einerseits die Arbeitslosenrate als Ausdruck des fehlenden Zugangs zu produktiven Tätigkeiten und andererseits die Entlohnung

der Beschäftigten. Insbesondere Arbeitslosigkeitsdaten sind nicht ohne Vorbehalte zu betrachten, da speziell in den ärmeren Staaten ohne Absicherung gegen Arbeitsverlust offene Arbeitslosigkeit eher eine Randerscheinung darstellt. Typischer ist ein Ausweichen auf informelles „Unternehmertum“ mit minimalen Einkommen.¹⁵ Tatsächlich nahm der Anteil des informellen Sektors an der Gesamtbeschäftigung von 1980 (25,6%) bis 1990 (30,8%) in Lateinamerika deutlich zu. Besonders in Ländern mit nominal geringer Arbeitslosigkeit dürfte sich hinter dieser „Dynamik“ allzu häufig de-facto-Arbeitslosigkeit verbergen. Trotz dieser Einschränkungen läßt sich in einigen Ländern zumindest ein Trend zu vermehrten Beschäftigungsproblemen während der 80er Jahre beobachten.

	1981	1983	1985	1987	1989
Argentinien	4,5	4,2	5,3	5,3	7,3
Brasilien	4,3	4,9	3,4	3,7	(1988)3,9
Bolivien	9,7	14,2	18,0	20,5	20,0
Chile	11,3	14,6	12,1	7,9	5,3
Costa Rica	8,3	8,1	6,1	5,6	3,9
Kolumbien	8,1	11,8	14,1		
Mexiko	4,2	6,8	4,4	3,9	3,0
Peru	10,4	13,9	17,6		
Venezuela	6,4	10,1	13,1	9,2	9,2

Tabelle 1: Arbeitslosenquoten in ausgewählten Ländern, 1981 – 1989

Quellen: ILO (1987) für 1981, ILO (1992) für 1983 – 1989, van der Hoeven (1987) für Kolumbien und Peru und Gindling/Berry (1992) für Costa Rica.

Abbildung 3 verdeutlicht, daß die Arbeiter nicht in allen lateinamerikanischen Staaten identische Erfahrungen mit den Reallöhnen gemacht haben. Allerdings dominiert ein kräftiger Rückgang der Löhne die Mehrzahl der Fälle.¹⁶ Möglicherweise unterzeichnet Abbildung 3 den Rückgang der Primäreinkommen der Armen sogar: nach Daten von Albanes et al. (1989, S. 19; vgl. auch Liuksila 1992, S. 41), gingen die Reallöhne im für Arme typischen Gewerbebereich, der Bauwirtschaft bzw. im informellen Sektor, 2,5mal, bzw. 3,5mal so stark zurück wie in der Industrie! Die beobachteten Arbeitslosenquoten hängen dabei nur lose mit der Entwicklung der

15 Darüberhinaus ist auch Arbeitslosigkeit nicht immer aussagekräftig definiert. In Mexiko (vgl. Jarque 1993) gilt als arbeitslos, wer pro Woche weniger als eine Stunde selbständig oder unselbständig einer Arbeit nachgeht und in den vergangenen acht Wochen „acciones concretas“ zur (Selbst-)Beschäftigung unternahm. Eine Verringerung der wöchentlichen Arbeitszeit von über 40 Stunden auf eine einzige würde somit keinerlei Einfluß auf die Arbeitslosigkeitsstatistik haben.

16 Im Kontrast zu den in Abb. 3 dargestellten Ländern erfuhren Lohnempfänger in Costa Rica eine deutliche Verbesserung während der 80er Jahre. Diese positive Entwicklung läßt sich zumindest teilweise dadurch erklären, daß das Land bereits 1979 in die Krise geriet und die Aufwärtsentwicklung der Reallöhne partiell einer Kompensation für vorangegangene Verluste entspricht, da die Reallöhne von 1980 bis 1982 um 27% zurückgingen. Vgl. Morley (1992, S. 18).

Reallöhne zusammen. Zwar trug die Depression der Löhne etwa in Brasilien und Mexiko maßgeblich dazu bei, daß größere Beschäftigungsverluste vermieden werden konnten, doch gewährleistet ein niedriges Reallohniveau noch keine stabile Beschäftigungsentwicklung, wie etwa Peru und Venezuela dokumentieren.

Reallöhne in Lateinamerika (1981=1)

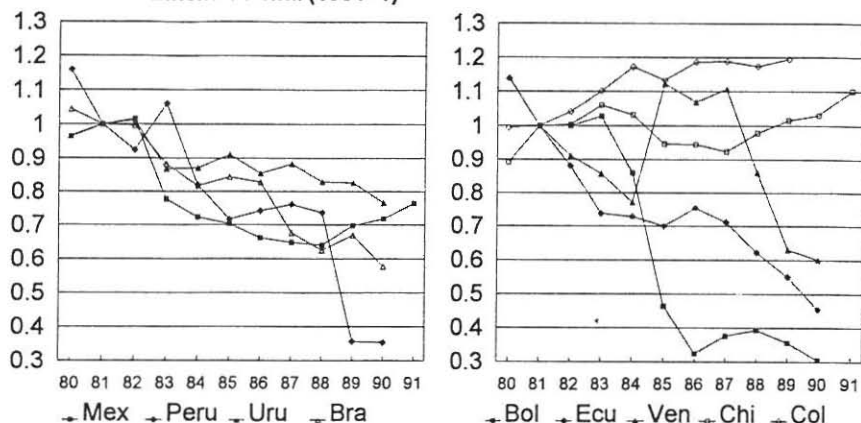


Abbildung 3: Entwicklung der Reallöhne, 1980 – 1991

Quellen: Albanes et al. (1989), Banco de Mexico (1992), ILO (1987, 1992), ECLAC (1992)

Es wurde eingewandt, daß die städtischen Armen zusätzlich in ihren Konsummöglichkeiten beeinträchtigt würden, weil die Preise für Nahrungsmittel, die den Großteil ihres Warenkorb ausmachten, stärker angestiegen seien als der zur Berechnung der Reallöhne herangezogene CPI (Helleiner 1987, S. 1503; Albanes et al. 1989, S. 18, 23; Cornia 1987a, S. 27). Begründet wird dies durch im Zuge der Haushaltskonsolidierung durchgeführte Kürzungen bei Nahrungsmittelsubventionen, sowie der größeren Handelbarkeit im Vergleich zum *mixtum compositum* des CPI-Warenkorbes. Die Argumente erscheinen theoretisch zwar stichhaltig, doch kann laut ILO (1986, 1992) allenfalls in drei von acht Ländern davon gesprochen werden kann, daß der Nahrungsmittelpreisindex in den Krisenjahren systematisch schneller stieg als der CPI.

Selbst bei Nichtberücksichtigung dieses Effektes wird aus dem Datenmaterial deutlich, daß die Faktoreinkommen der Armen erheblich unter den makroökonomischen Verwerfungen der 80er Jahre gelitten haben. Der folgende Abschnitt untersucht die Frage, ob die Armen wenigstens durch die Existenz von Transferansprüchen ihre sekundäre Einkommensposition (nach impliziten und expliziten Umverteilungsmaßnahmen des Staates) behaupten konnten.¹⁷

17 Zur Unterscheidung verschiedener „entitlements“ für lebensnotwendige Güter vgl. z.B. Sautter (1992).

3. Sozialausgaben und Stabilisierung

3.1 Die Rolle des Staates bei der Armutsbekämpfung

Der Staat kann einerseits durch direkte Umverteilungsmaßnahmen, aber auch indirekt mittels der Erhöhung der Faktorproduktivitäten durch die Bereitstellung öffentlicher Güter und Investitionen in das Humankapital benachteiligter Bevölkerungsgruppen in die Primärverteilung der Einkommen eingreifen. Politikinstrumente mit direkter fiskalischer Ausgabenwirksamkeit waren angesichts der notwendigen Haushaltssanierung besonders schwer zu realisieren. In den 80er Jahren kam es nämlich nicht nur zu einer Stagnation der Staatsquoten¹⁸ in fast allen lateinamerikanischen Staaten, sondern der durch den Wegfall von Refinanzierungsmöglichkeiten der Auslandsverschuldung anschwellende öffentliche Nettoschuldendienst führte darüberhinaus zu einem drastisch verringerten fiskalischen Gestaltungsspielraum. Nur wenige Ausgabenkategorien können in diesem adversen Umfeld ihre absolute Höhe real beibehalten. Die notwendigen Kürzungen werden möglicherweise auch armutsverringende Ausgaben nicht verschonen, was dazu führt, daß die oben konstatierte Verschlechterung der Primäreinkommen der Armen durch staatliche Maßnahmen nicht nur nicht aufgefangen, sondern im Vergleich zu Perioden vor der Austerität sogar noch zusätzlich akzentuiert wird.

Subventionen für Grundnahrungsmittel z.B., die die reale Kaufkraft der Armen erhöhten, stehen nicht selten wegen ihrer häufig geringen Zielgenauigkeit am Pranger westlicher Entwicklungsökonomien, doch ihre ersatzlose Streichung wird das Los insbesondere der städtischen Armen bei niedrigeren Arbeitseinkommen und höheren Lebensmittelpreisen zweifellos noch erschweren. Die Subventionen konnten wegen der prekären Haushaltslage oder entgegengerichteter Forderungen des IWF nur selten im alten Umfang aufrecht erhalten werden. Daten über Umfang und Entwicklung von Nahrungsmittelsubventionen sind nur spärlich vorhanden, doch ist ihr kräftiger Rückgang auch in Lateinamerika beobachtbar: in Kolumbien wurden die Subventionen zwischen 1980 und 1982 um 29% zurückgefahren und dann ganz ausgesetzt, während in Mexiko Subventionen (für Tortillas) in der ersten Hälfte der 80er Jahre um 27%, in Brasilien gar um 81% schrumpften.¹⁹ Ausgabenkürzungen müssen freilich nicht automatisch bedeuten, daß die Armen geringeren Zugang zu subventionierten Gütern oder Dienstleistungen haben müssen, da ein besseres „targeting“ auf die Zielgruppe den Ausgabenrückgang kompensieren könnte (vgl. World Bank 1990b, S. 112ff; Ribe/Carvalho 1990). Dies gilt vielleicht stärker noch für die im Folgenden zu diskutierenden Ausgabenkategorien, nämlich Sozialausgaben sowie Bildung und Gesundheit. Es ist aber darauf hinzuweisen, daß genaues *targeting* die politische Durchsetzbarkeit untergraben kann (Nelson 1989; Salop 1992, S. 3).

18 Wenn öffentliche Ausgaben weniger progressiv sind als private, vermindert eine schrumpfende Staatsquote das Einkommen der Armen relativ stärker. Vgl. Helleiner (1987, S. 1505). Nach Demery/Addison (1987, S. 1492) treffen Ausgabenkürzungen primär die städtische Bevölkerung.

19 Vgl. Pinstrup-Andersen et al. (1987, Tab. 3.8; 3.9). Der Anteil an den Staatsausgaben sank dadurch in Brasilien (Mexiko) von 5,56% auf 1,65% (3,71% auf 2,59%). Zu den nicht unerheblichen Risiken einer Kürzung von Nahrungsmittelsubventionen vgl. Bienen/Gersovitz (1986).

3.2 Die Entwicklung der Sozialausgaben

Öffentliche Ausgaben für Gesundheit und Bildung können längerfristig die Produktivität und damit die Primäreinkommen der chronisch Armen anheben. Zur sofortigen Linderung der Bedürftigkeit tragen sie nur wenig bei, doch läßt ihre Entwicklung Schlüsse auf die generelle Ausrichtung der Regierung im Hinblick auf Armutsbekämpfung zu. In vielen Fällen führten sinkende Staatsquoten und Umschichtung der Staatsausgaben zuungunsten von Bildung und Gesundheit zumindest in der ersten Hälfte der 80er Jahre zu einer Reduzierung des Prozentsatzes zentralstaatliche Ausgaben für diese Bereiche am BSP. Da die damalige Rezession den meisten Ländern negative Wachstumsraten bescherte, sanken die realen Pro-Kopf-Ausgaben in absoluten Dollar-Beträgen noch stärker.²⁰ Der Gesundheitssektor war im Vergleich zu den zentralstaatlichen Bildungsausgaben weniger von Ausgabenkürzungen betroffen, doch werden auch hier Ende der 80er Jahre nur in zwei von zehn Ländern (Ecuador und Uruguay) die Anteile zu Beginn der Dekade übertroffen.

Diese aggregierten Daten sind jedoch unter zwei wichtigen Vorbehalten zu interpretieren: *erstens* enthalten die Daten nicht die entsprechenden Aufwendungen untergeordneter Gebietskörperschaften. Gerade in den größeren und föderal organisierten Staaten kann dieser Mangel bedeutsam sein, um so mehr, als gerade die zunehmende Dezentralisierung eine Stoßrichtung der Strukturanpassungen war. Die spärlich vorliegenden Daten zeigen ein uneinheitliches Bild bezüglich der Entwicklung der Sozialausgaben untergeordneter Gebietskörperschaften. Während in Argentinien in den zwei und in Chile in den drei Jahren nach 1982 ihr Anteil an den gesamten Ausgaben für Erziehung stark bzw. leicht stieg und bei Gesundheit keine nennenswerte Veränderung vorlag, fiel etwa der Anteil der brasilianischen Staaten und Gemeinden (1982 – 1986) an allen öffentlichen Gesundheitsausgaben leicht und der der mexikanischen Staaten an den gesamten Erziehungsausgaben (1981 – 1988) um nicht weniger als ein knappes Drittel (Ebel 1991, S. 49f; Grosh 1990, S. 5 für Brasilien). Es kann also nicht automatisch davon ausgegangen werden, daß die besser dokumentierten zentralstaatlichen Sozialausgaben durch eine Erhöhung dezentraler Aufwendung kompensiert werden, um so weniger, als die fiskalischen Nöte untergeordneter Gebietskörperschaften häufig mindestens ebenso prekär waren wie diejenigen der Zentralregierung. Weiterhin liegen Hinweise vor, daß insbesondere bei den investiven, weniger dagegen bei den laufenden Sozialausgaben der Rotstift angesetzt wurde. Dies bedeutet zwar, daß die negativen Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung in der Krise zunächst gedämpft wurden, mittelfristig aber die Humankapitalbildung der Armen über das schon heute unbefriedigende Maß hinaus gefährdet sein dürfte.

Zweitens sagen die Daten per se noch nichts über die Empfänger der Leistungen aus. Über 80% der Gesundheitsausgaben der Zentralregierungen fließen in den meisten der betrachteten Ländern in den Bau und die Unterhaltung von Kliniken (Albanez et al. 1989, S. 31; Summers/Pritchett 1993, S. 386), deren Leistungen überwiegend von Bessergestellten in Anspruch genommen werden. In Mexiko wurden Ausgabenprogramme im Gesundheitsbereich, die direkt auf die Armen abzielten, doppelt so stark gekürzt, wie das Budget des Gesundheitsministeriums,

20 Absolute Daten in Albanez et al. (1989, S. 29). Dabei läßt sich eine beunruhigende Asymmetrie beobachten: zwischen 1978 und 1980 stiegen in Lateinamerika die Ausgaben pro Kopf für soziale Zwecke *langsamer* als die Gesamtausgaben (ohne Zinszahlungen), nämlich +7% versus +10%, während sie zwischen 1980 und 1985 *schneller* fielen (–18% versus –16%); World Bank (1990b, Tab. 7 – 5).

das überwiegend in die von oberen Dezilen der Bevölkerung in Anspruch genommene Heilfürsorge fließt.²¹ Ähnliche strukturelle Phänomene lassen sich auch im Bildungsbereich finden: In Argentinien sind zwei Drittel der Studenten von kostenlosen Universitäten den wohlhabenderen Schichten zuzurechnen.²² Zumindest zu Beginn der Krise waren die Ausgabenkürzungen im Bildungs- und Gesundheitsbereich nicht gleichmäßig, sondern regressiv, mit geringeren Kürzungen bei den für Arme weitgehend irrelevanten Leistungen von Universitäten und Krankenhäusern (Cornia 1987a, S. 28). Während Chile und die Dominikanische Republik ihr soziales Targeting deutlich verbessern konnten, nahm etwa in Costa Rica der Anteil der Ausgaben für das reichste Quintil zu und der für die Ärmsten 40% ab (Grosh 1990, S. 23, Fig. II. 1.).

3.2.1 Ausgaben für Soziale Sicherheit

Kurzfristig entscheidender für die Bekämpfung akuter Armut als Gesundheits- und Bildungsausgaben sind die Ausgaben für soziale Sicherung und Wohlfahrt, die für die Begünstigten eine unmittelbare Verbesserung der Kaufkraft mit sich bringt. Von den acht Ländern, für die vergleichbare Daten vorliegen, läßt sich über das letzte Jahrzehnt nur in Ecuador und Costa Rica eine Zunahme (in Prozent des BSP) beobachten, wobei in Ecuador aufgrund des marginalen Charakters der Ausgaben kein nennenswerter Einfluß auf das Ausmaß der Armut erwartet werden kann.²³ Da sich hinter den Ausgaben für die soziale Sicherung direkte Transfers verbergen, ist auch in diesem Bereich ein genaues *targeting* von größter Bedeutung. Die IWF-Daten umfassen unterschiedliche Programme mit verschiedenen Zielgruppen und sind deshalb in dieser aggregierten Form für die hier zugrundeliegende Fragestellung nicht befriedigend interpretierbar.

4. Armutsindikatoren während der Stabilisierung

4.1 Ernährungsindikatoren

Die Diskussion im vorangegangenen Abschnitt stieß rasch an die engen Grenzen der Aussagefähigkeit hinsichtlich der Wirkung sozialer oder humankapitalbildender Staatsausgaben bei der Armutsverringerung. Eine alternative Herangehensweise ist die Hinwendung zu den direkt meßbaren Output-Indikatoren, also der Entwicklung derjenigen Problemfelder, die mit Armut üblicherweise einhergehen.

An erster Stelle ist hier die Nahrungsmittelversorgung zu nennen. Das durchschnittliche Kalorienangebot pro Kopf und Tag wuchs dementsprechend in der Vorkrisendekade (1969 – 1971 bis 1979 – 1981) um 0,48% p.a. und das Proteinan-

21 Vgl. Cruz Rivero et al. (1991, S. 9f). Diese Tendenz kehrte sich seit 1989 mit der Einführung des *Programa Nacional de Solidaridad* (Pronasol) jedoch wieder um.

22 „[In] Argentina the rich benefited five times more than the poor from publicly provided education [...]. About US\$ 1 bn [...] could be made available for alleviating poverty by simply eliminating or reducing the social benefits currently going to the richest 20% of society.“ (Latin American Special Report, 1992, S. 5).

23 Dies, weil Programme geringen Umfangs keine Größendegression der Administrationskosten realisieren können. In Ecuador verschlang die Verwaltung 1980 23,7% der gesamten Sozialausgaben. Die Systeme in Chile, Argentinien und Uruguay liegen bei nur 4 – 6,5%, vgl. Mackenzie (1988, S. 509).

gebot um 0,33% p.a. Diese Wachstumsraten gingen in der zweiten betrachteten Periode (1979 – 1981 bis 1987 – 1989) auf 0,07, bzw. -0,03% p.a. zurück (vgl. FAO 1990). Das Wachstum hat sich also während der Anpassungskrise stark verlangsamt und war im Falle der Proteinversorgung sogar rückläufig. In Chile, Peru und Argentinien war Ende der 80er Jahre weder die Protein-, noch die Kalorienversorgung auf dem Stand von 1970.

Verzerrungsfreiere Daten erhält man bei der Gewichtung der länderspezifischen Wachstumsraten mit der Bevölkerungsgröße. Legt man den Bevölkerungsstand von 1980 zugrunde, wird der Eindruck der stagnierenden Ernährungssituation noch frappanter: der durchschnittliche Lateinamerikaner mußte in den 80er Jahren mit einem Wachstum der Kalorienzufuhr von 0,08% p.a. (gegenüber 0,81% p.a. in den 70er Jahren) vorlieb nehmen. Bei der Eiweißversorgung flachte das Wachstum im gleichen Zeitraum von 0,47% auf 0,04% p.a. ab.

Der Datenbefund zeigt somit unübersehbar die Bremsspur der Krise in den Ernährungsindikatoren. Während der 80er Jahre sank in sechs (fünf) von zwölf Ländern die Pro-Kopf-Versorgung mit Kalorien (Protein). Weiterhin verschlechterten sich gerade in den ärmsten Ländern die Indikatoren, wie etwa in Bolivien, wo die Zahl der unter- und fehlernährten Kleinkinder zwischen 1981 und 1987 von 609.000 auf 760.200 anstieg (Musgrove 1993, S. 26).

Dabei unterzeichnen die FAO-Daten der Kalorienzufuhr den Rückgang der realen Ausgaben der Bevölkerung für Nahrungsmittel, weil die Armen bei schrumpfenden Haushaltseinkommen höherwertige Lebensmittel durch billigere Nahrung substituieren, um den Kaloriengehalt konstant halten zu können. Beim Vergleich des durchschnittlichen tatsächlichen mit dem als minimal betrachteten Nahrungsmittelkorb in Guadalajara wurde beobachtet, daß während 171% (137%) der minimalen Menge an Teigwaren (Tortillas) konsumiert wurden, diese Quote bei Obst und Gemüse unter 25% lag, bei Eiern bei 38,5% und bei Fleisch bei rund 36% (del Castillo 1992, S. 11. In Guayaquil beobachtete World Bank 1990b, S. 126 Analoges). Diese Entwicklungen weisen auf zunehmende Gefahren der Mangel- und Fehlernährung hin, die ihrerseits insbesondere bei Kindern in der Wachstumsphase gesundheitliche Folgen nach sich ziehen kann und wegen geringerer kognitiver Fähigkeiten die Effizienz der Humankapitalinvestitionen negativ tangiert.

4.2 Sozialindikatoren

Aus der Vielzahl der möglichen Sozialindikatoren sollen hier lediglich die Entwicklung der Einschulungsquote im Primärbereich (als längerfristig wichtige Variable zur Bewältigung chronischer Armut) und die Säuglingssterblichkeit (als Ausdruck akuter Armut) untersucht werden. Die Einschulungsquoten sind in Lateinamerika laut FAO (1990) im Vergleich zu asiatischen oder gar afrikanischen Entwicklungsländern zufriedenstellend. Allerdings ist auch hier eine Trendwende zu beobachten: nahm die Quote im ungewichteten Mittel zwischen 1977 und 1982 noch um 1,35% p.a. zu, ging sie zwischen 1982 und 1989 um -0,47% p.a. zurück. Aufgrund der positiven Entwicklung in Brasilien verläuft die Quotenveränderung bei Gewichtung mit der Bevölkerung etwas anders und in der zweiten Periode ist lediglich eine Stagnation zu beobachten. Dies ist in Anbetracht des bereits hohen erreichten Niveaus auch wenig überraschend. Beunruhigend bleibt dennoch die Tatsache, daß sich in sieben der zwölf Länder für ein primärschulpflichtiges Kind die Wahrscheinlichkeit der Einschulung nach 1982 verringerte.

Entgegen häufig geäußerter Thesen läßt sich eine Zunahme etwa der Säuglingssterblichkeit in den 80er Jahren laut FAO (1990) nicht feststellen. Im Gegenteil nahm der Indikator in allen Ländern vielmehr auch während der Krisenjahre ab. Ein Blick hinter die groben nationalen und nicht nach Todesursachen differenzierenden Daten fördert aber durchaus Bemerkenswertes zutage. Daten für Mexiko (vgl. Cruz Rivero et al. 1991, S. 22ff) liegen disaggregiert nach Todesursachen vor. Zwar wird die überraschende Beschleunigung des Rückgangs der Sterblichkeit während der Krise bestätigt, doch zugleich ist erkennbar, daß die durch Mangelerkrankung hervorgerufene Todesursache Anämie zwischen 1981 und 1985 um rund 18% anstieg, nur noch übertroffen von Unterernährung selbst mit ca. 35%, wobei diese relative Verschiebung der Todesursachen auf dem Land noch ausgeprägter war als in der Stadt. Die verschlechterte Ernährungslage leistet auch schweren Infektionskrankheiten mit Todesfolge Vorschub, was die relative Bedeutung der Fehl- und Unterernährung als Todesursache zusätzlich akzentuiert. Die Bedeutung dieser kriseninduzierten Todesursachen ist bei Kleinkindern möglicherweise noch größer als bei Säuglingen, die wegen der größeren Sorge der Eltern weniger anfällig für Infektionen und Ernährungsdefizite sind. Aber auch die Mortalitätsraten der erwachsenen Bevölkerung dokumentieren die zunehmende Bedeutung armutsbedingter Ursachen wie Vitamin-, Eisen- und Spurenelementmangel.²⁴

Diese Beispiele lehren, daß die vordergründig optimistisch stimmenden Sozialindikatoren ein verzerrtes Bild der Realität wiedergeben und das Bewußtsein für den gewachsenen Problemdruck nicht verdrängen dürfen. Die makroökonomische Anpassung ist möglicherweise auch in anderen Ländern die Ursache hoher sozialer Kosten gewesen, was sich aber erst bei einer stärkeren Disaggregation des Datenmaterials erkennen ließe.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Die internationalen Finanzinstitutionen waren in den 80er Jahren harscher Kritik wegen der sozialen Folgen von Stabilisierungs- und Strukturanpassungspolitiken ausgesetzt. Die vorliegende Arbeit hat den Versuch unternommen, mögliche Ursachen für den Rückgang der Löhne, der Haupteinnahmequelle der städtischen Armen, zu identifizieren. Es ist dabei deutlich geworden, daß fundierte Aussagen nur bei der Berücksichtigung der ökonomisch-institutionellen Spezifika des jeweiligen Landes möglich sind. Auch die vorliegenden Daten über staatliche Ausgaben in sozialen Bereichen als *entitlements* der Armen sind häufig zu stark aggregiert und verhindern somit eine sinnvolle Inzidenzanalyse. Selbst bei Berücksichtigung all dieser ernstzunehmenden Einschränkungen läßt sich jedoch festhalten, daß der Rückgang der verfügbaren Einkommen vieler Armer nicht durch staatliche Leistungstransfers kompensiert werden konnte, letztere in vielen Fällen bei rückläufigen realen Aufwendungen für eine anschwellende Zahl Armer den Kaufkraftverlust sogar noch akzentuierten.

Die Diskussion der Output-Indikatoren verdeutlichte die Schwierigkeit bei der Quantifizierung der Armutsfolgen. Nur selten liegen die Daten vor, die für eine empirisch stichhaltige Aussage notwendig wären. Dennoch hinterließ die Krise ihre Spuren bei den Indikatoren, was die kritisch gewordene Ernährungssituation besonders deutlich belegt.

²⁴ Vgl. Latin American Special Report (1992, S. 3). Spektakulärstes Beispiel dieser „Armutsstode“ ist die Wiederkehr der in der Region seit Jahrzehnten nahezu völlig ausgerotteten Cholera seit Anfang 1991, an der bis Ende 1992 über 500.000 Menschen erkrankten und 5.000 starben.

Der IWF wies die Verantwortung für die sozialen Verwerfungen stets von sich, denn schließlich sei es nicht die Schuld des Doktors, wenn der Patient krank sei. Weiterhin habe sich ja schließlich gezeigt, daß diejenigen Länder, die eine orthodoxe Stabilisierung ablehnten, im Hinblick auf die Armut noch deutlich schlechtere Ergebnisse erzielt hätten (vgl. World Bank 1992, S. 2ff; Glewwe/Hall 1992, S. 11f.).

Die Frage ist aber nicht die Alternative zwischen Populismus und konventioneller Orthodoxie. Da trotz der neuen Dimensionen die Armut in Lateinamerika in erster Linie ein Verteilungsproblem darstellt (eine 2,1%ige Steuer auf die Einkommen des reichsten Dezils würde etwa in Brasilien ausreichen, um alle Armen über die Armutsgrenze zu heben)²⁵, drängt sich ein anderer, relevanterer Vergleich auf. In der Literatur bildete sich in den letzten fünf Jahren nämlich immer deutlicher die Forderung nach einer „sozialen Konditionalität“ heraus. Der Arzt, um im Bilde zu bleiben, dürfe sich bei der Auswahl der adäquaten Heilmethoden nicht heraushalten und dem Patienten nicht erlauben, solche Mittel zu wählen, die die ohnehin schwächsten Teile des Organismus zusätzlich belasten. „Derartig falsch verstandene Enthaltsamkeit hat ihn in Allianz mit jenen politischen Kräften gebracht, die der Umsetzung eines sozial ausgewogenen Anpassungsprogramms abgeneigt sind.“ (Betz 1990, S. 30)

Die mittlerweile überdeutliche Hinwendung der Bretton-Woods-Schwester zu Fragen der Überwindung von Armut lassen den Schluß zu, daß die Kritik nicht auf völlig taube Ohren gestoßen ist. Im Zentrum steht dabei zunehmend die Suche nach Möglichkeiten, die Sozialausgaben zielgerichteter zu kanalisieren. Tatsächlich ist dies aber kein Ersatz, sondern vielmehr eine sinnvolle Ergänzung zur Einführung sozialer Konditionen bei der Kreditgewährung. Letztere würde es den Regierungen nämlich erlauben, die mit besserem *targeting* verbundenen Kürzungen von Vergünstigungen für die politisch einflußreichere städtische Mittelschicht leichter durchzusetzen. Der vorgeschobene Verweis auf von außen aufoktrozierte Zwänge kann den Weg zur Implementierung politisch riskanter, von der Regierung aber als sozial notwendig oder ökonomisch unvermeidbar erkannter Maßnahmen frei machen. Diese „Sündenbock-Funktion“ ist übrigens nichts Neues, denn der IWF nimmt diese Rolle bei seiner makroökonomischen Konditionalität bereits seit Jahren ein. Dies ist auch durchaus Teil seiner Dienstleistung.

Zusammenfassung

Armut, insbesondere städtische Armut, hat eine neue Dimension erreicht. Ein einfaches mikroökonomisches Arbeitsmarktmodell illustriert die theoretischen Wirkungen von Abwertung und Staatsausgabenkürzungen im Zuge der Anpassung auf die städtischen Armen. Die prognostizierten Wirkungen (Reallohnsenkung und Arbeitslosigkeit) lassen sich in der Mehrzahl der Länder empirisch nachweisen. Sinkende Primäreinkommen wurden durch das veränderte Ausgabenverhalten vieler Regierungen zusätzlich akzentuiert, sodaß die verfügbaren Einkommen in den 80er Jahren sogar noch deutlicher sanken als die Reallöhne. Nur unregelmäßig vorliegende, differenzierende Daten deuten darauf hin, daß die Armutsinzidenz selbst dann zunahm, wenn sich die aggregierten Ernährungs- und Sozialindikatoren während der Anpassungskrise scheinbar verbesserten. Die soziale Konditionalität wird kurz diskutiert.

25 Das oberste Dezil erhielt 1989 in Brasilien 51,3% der nationalen Einkommen (vgl. World Bank 1994, Tab. 30), während die Armutsücke des Landes etwa 1,1% des BSP beträgt (World Bank, 1990b, S. 60).

LITERATUR

- Albanes, Teresa, Eduardo Bustelo, Giovanni Andrea Cornia and Eva Jespersen: *Economic Decline and Child Survival: The Plight of Latin America in the Eighties*. Innocenti Occasional Papers, Florence 1989.
- Altman, Jörn: IMF Conditionality: The Wrong Party Pays the Bill. In: *Intereconomics*; 25 (3) 1990, S. 122ff.
- Banco de México: *Indicadores Economicos*. México D.F., Diciembre 1992.
- Betz, Joachim: Soziale Auswirkungen der Sparprogramme von Weltbank und IWF in Entwicklungsländern. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*; 40 (30 – 31) 1990, S. 24ff.
- Bhagwati, Jagdish N.: Why are Services Cheaper in Poor Countries? In: *Economic Journal*; 94, 1984, S. 279ff.
- Bienen, Henry S., Mark Gersovitz: Consumer Subsidy Cuts, Violence, and Political Stability. In: *Comparative Politics*; 19 (1) 1986, S. 25ff.
- del Castillo, Gustavo: Mexico and the United States: The Politics of Free Trade and the Loss of Mexican Options. mimeo 1992.
- CEPAL: *Notas Sobre la Economía y el Desarrollo*. No. 536, Noviembre de 1992.
- Cornia, Giovanni Andrea: Economic Decline and Human Welfare in the First Half of the 1980s. In: Cornia, G. A., Richard Jolly and Frances Steward (eds.): *Adjustment with a Human Face*. Oxford 1987, S. 11ff (1987a).
- Ders.: Adjustment Policies 1980 – 1985: Effects on Child Welfare. In: Cornia, G. A., Richard Jolly, Frances Steward (eds.): *Adjustment with a Human Face*. Oxford 1987, S. 48ff (1987b).
- Ders., Richard Jolly and Steward Frances: An Overview of the Alternative Approach. In: Cornia, G. A. et al. (eds.): *Adjustment with a Human Face*. Oxford 1987, S. 131ff.
- Cruz Rivero, Carlos, Rafael Lozano Ascencio and Julio Querol Vinagre: The Impact of Economic Crisis and Adjustment on Health Care in Mexico. Innocenti Occasional Paper 13, Florence 1991.
- Demery, Lionel and Tony Addison: Stabilization Policy and Income Distribution in Developing Countries. In: *World Development*; 15 (12) 1987, S. 1483ff.
- Dies.: Die Linderung der Armut während der Strukturanpassung. Weltbank, Washington DC 1988.
- Dies.: The Impact of Macroeconomic Adjustment on Poverty in the Presence of Wage Rigidities. In: *Journal of Development Economics*; 40, 1993, S. 331ff.
- ECLAC: *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 1990*. Vol. II, Santiago 1992.
- Ebel, Beth: Patterns of Government Expenditure in Developing Countries during the 1980s: The Impact on Social Services. Innocenti Occasional Paper No. 18., Florence 1991.
- Edwards, Sebastian: Terms of Trade, Tariffs, and Labor Market Adjustment in Developing Countries. In: *World Bank Economic Review*; 2 (2) 1988, S. 165ff.
- FAO: *Production Yearbook*. Vol. 44, Rome 1990.
- Gindling, T. H. and Albert Berry: The Performance of the Labor Market During Recession and Structural Adjustment: Costa Rica in the 1980s. In: *World Development*; 20 (11) 1992, S. 1599ff.
- Glewwe, Paul and Gillette Hall: Unorthodox Adjustment and Poverty in Peru. In: *Finance & Development*; 29 (4) 1992, S. 10ff.
- Grosh, Margaret E.: Social Spending in Latin America: The Story of the 1980s. World Bank Discussion Paper no. 106, 1990.
- Helleiner, Gerald K.: Stabilization, Adjustment and the Poor. In: *World Development*; 15 (12) 1987, S. 1499ff.
- van der Hoeven, Rolph: External Shocks and Stabilization Policies: Spreading the Load. In: *International Labor Review*, 126 (2) 1987, S. 133ff.
- ILO (versch. Jg.): *Yearbook of Labour Statistics*. Geneva.
- IMF (versch. Jg.): *Government Finance Statistics*. Washington DC.
- Jarque, Carlos M.: Evolución Reciente del Desempleo en México. In: *El Mercado de Valores*, Nr. 4, Febrero 15 de 1993, México D.F.
- Kraemer, Moritz: Lateinamerikas Weg aus der Schuldenkrise – Das Beispiel Mexiko. In: Diehl, Thomas (Hrsg.): *500 Jahre Conquista – und kein Ende ...?* Metropolis Verlag, Marburg 1992.
- Krawczyk, Miriam: Mujeres en la Region: Los Grandes Cambios. In: *Revista de la CEPAL*; no. 49, Abril 1993.
- Latin American Special Reports: Poverty: an issue making a comeback. October 1992.
- Liukkala, Claire: Colombia: Economic Adjustment and the Poor. In: *Finance & Development*; 29 (2) 1992, S. 40f.

- Lopez, Ramon E. and Luis A. Riveros: Macroeconomic Adjustment and the Labor Market in Four Latin American Countries. December 1989, Working Paper 335, Country Economics Department, The World Bank, Washington DC 1989.
- Lustig, Nora: Poverty in Mexico: An Empirical Analysis. The Helen Kellogg Institute for International Studies. Working Paper no. 188, University of Notre Dame 1993.
- Mackenzie, G. A.: Social Security Issues in Developing Countries. The Latin American Experience. IMF Staff Papers; 35, 1988, S. 496ff.
- Morley, Samuel A.: Macroconditions and Poverty in Latin America. Department of Economic and Social Development, Inter-American Development Bank, mimeo 1992.
- Musgrove, Philip: Feeding Latin America's Children. In: The World Bank Research Observer; 8 (1) 1993, S. 23ff.
- Nelson, Joan M.: The Politics of Pro-Poor Adjustment. In: Dies. (Hrsg.): Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment, New Brunswick and Oxford 1989, S. 95ff.
- Pinstrup-Andersen, Per, Maurice Jaramillo and Frances Steward: The Impact on Government Expenditure. In: Cornia et al. (eds.): Adjustment with a Human Face. Oxford 1987, S. 73ff.
- Psacharopoulos, George and Carolyn Winter: Women's Employment and Pay in Latin America. In: Finance & Development; 29 (4) 1992, S. 14f.
- Ribe, Helena and Soniya Carvalho: Adjustment and the Poor in: Finance & Development; 27 (3) 1990, S. 15ff.
- Salop, Joanne: Reducing Poverty: Spreading the Word. In: Finance & Development; 29 (4) 1992, S. 2ff.
- Sautter, Hermann: Armut in Entwicklungsländern – Ein wirtschaftsethisches Problem. In: WISU; 5/1992, S. 421ff.
- Schröder, Susanne: Die Anpassungspolitik in Argentinien seit 1985 vor dem Hintergrund der Auslandsverschuldung und des Demokratisierungsprozesses. Berlin 1990.
- Summers, Lawrence H. and Lant H. Pritchett: The Structural-Adjustment Debate. In: The American Economic Review; 83 (2) 1993, Papers & Proceedings, S. 383ff.
- World Bank: Making Adjustment Work for the Poor. Washington DC 1990 (1990a).
- Dies.: Weltentwicklungsbericht 1990. Washington DC 1990 (1990b).
- Dies.: Poverty Reduction Handbook. Washington DC 1992 (1992a).
- Dies.: Weltentwicklungsbericht 1992. Washington DC 1992 (1992b).
- Dies.: World Development Report 1994. Washington DC 1994.

*Moritz Kraemer, Georg-August-Universität, Volkswirtschaftliches Seminar,
Platz der Göttinger Sieben 3, D-37073 Göttingen*

