

Journal für Entwicklungspolitik VIII/4, 1992, S. 361 — 373

## Oswaldo Sunkel DEMOKRATISCHE KONSOLIDIERUNG UND ENTWICK- LUNG IN CHILE\*

### Abstract

*The transition to democracy in Chile has been rapid and successful. Its consolidation is just beginning and faces serious challenges.*

*It will be necessary to do away with the anomalous political arrangements agreed to for facilitating the transition, and to enhance the social and cultural dimensions of democracy. Export expansion must be strengthened by promoting an industrialization-based outward development and its domestic linkages, through a strategy of „development from within“. The greater social heterogeneity resulting from heightened international competition calls for redoubled socioeconomic efforts and the highest effectiveness of public policies, including profound conceptual and institutional changes in order to advance toward „basic macrosocial balances“. All this calls for a profound reform of the State, which must be transformed into the socially negotiated institutional expression of the above-mentioned interrelated political, economic and social changes.*

Zwei Jahre nachdem in Chile die demokratischen Basisinstitutionen wiederhergestellt worden sind, herrscht im Land wie unter den internationalen Beobachtern der Eindruck vor, daß die demokratische *Transition* erfolgreich war und gute Voraussetzungen vorfindet, sich in Zukunft zu konsolidieren. Nachdem die anfänglich vorrangigen Ziele erfüllt sind, beginnt sich die Aufmerksamkeit auf tieferliegende Ebenen zu verschieben, etwa auf den sozioökonomischen Gehalt der Demokratisierung, die Gestaltung des staatsbürgerlichen Zusammenlebens und das politische Institutionengefüge. In der Folge wächst das Bewußtsein, daß die demokratische Konsolidierung in Chile Defizite und Probleme aufweist, die charakteristisch sind für einen Prozeß, der gerade eben an seinem Beginn steht und noch einen langen Weg zu durchlaufen hat.

Um die Transformationen zu realisieren, die die Mehrheit der Chilenen für unverzichtbar und dringend hielt, ist in dieser ersten Phase die Konsenssuche privilegiert worden. Aus diesem Grund wurde explizit anerkannt, daß bestimmte Beschränkungen und Deformationen des demokratischen Systems zu akzeptieren waren, die von einflußreichen, mit dem vorigen Regime verbundenen Kreisen, die der sich abzeichnenden demokratischen Restauration zutiefst mißtrauten, als zentrale Vorbedingungen des Übergangs durchgesetzt worden waren.

\* Rede zur Aufnahme in die chilenische Akademie der Sozialwissenschaften, gehalten am 6. April 1992 in Santiago im Ehrensaal der Universität von Chile. Text leicht gekürzt. Übersetzung: Andreas Schedler.

Unter diesen Umständen war es für die neue Regierung notwendig, bestimmten Schlüsselsektoren in Wirtschaft und Politik Vertrauen einzuflößen: den nationalen und internationalen Unternehmern, die in der heutigen Marktwirtschaft die dominanten Akteure darstellen, der entscheidungsmächtigen internationalen Finanzwelt, den Oppositionsparteien und auch den eben aus der Regierung verdrängten Militärs.

Gleichzeitig hatte die Regierung bei den majoritären sozialen und politischen Gruppen der politischen Mitte und der Linken um Mäßigung, Verständnis und Unterstützung zu werben. Diese Sektoren waren lange Zeit systematisch ignoriert oder verfolgt worden. Ihre Teilnahme am kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Zusammenleben wurde nicht zuletzt durch Exilierung und Menschenrechtsverletzungen beschränkt. Das betraf vor allem die leitenden Funktionäre und Mitglieder der linken Parteien und Bewegungen.

So tendiert heute das politische Spektrum, das vor dem Militärputsch Differenzen und Konflikte polarisierend verstärkt hatte, zur Konvergenz in der Mitte. Die politischen Hauptströmungen definieren sich als Mitte-rechts oder Mitte-links, einige sogar als „Mitte-Mitte“ (*centro-centro*). Das ist eine direkte Konsequenz aus unserer erschütterungsreichen Geschichte der letzten zweieinhalb Jahrzehnte, aber auch aus den transzendentalen Veränderungen, die im internationalen geopolitischen, ideologischen und ökonomischen Umfeld stattgefunden haben. Die wichtigsten politischen und sozialen Akteure waren somit überwiegend bereit, die Auseinandersetzungen zu dämpfen, zu mäßigen und abzusenken, wobei sie oft überhaupt vermieden, sich ihnen zu stellen, um sie so in die Zukunft zu verschieben.

Diese relativ bequeme Situation kann und darf nicht Anlaß für Passivität und Selbstzufriedenheit sein. Im Gegenteil, sie bildet die Grundlage für die unaufschiebbare Herausforderung, den Blick vom Unmittelbaren und Dringlichen in die mittel- und langfristige Zukunft zu lenken. Ich möchte weder mißverstanden werden noch ungerecht erscheinen; es gibt durchaus in verschiedenen Bereichen bedeutsame Initiativen dieser Art.

Aber trotzdem bin ich überzeugt, daß es vordringlich eine große nationale Herausforderung geworden ist, expliziter, systematischer und entschiedener über die Gestaltung dieses Landes bis zum Ende dieses Jahrhunderts nachzudenken, damit es ins 21. Jahrhundert mit einer institutionell normalisierten, sozial integrativen und politisch gefestigten Demokratie eintreten kann und mit einer dynamischen, flexiblen und innovativen Volkswirtschaft, die zugleich die Beseitigung der Armut und die Erhöhung der Chancengleichheit leisten mußte wie die Schaffung neuer Fähigkeiten zur Eroberung von Weltmarktanteilen — und dies alles begleitet von einer *kulturellen Erneuerung*, die darauf abzielt, eine nationale Identität auf der normativen Grundlage einer wahrhaft demokratischen Kultur aufzubauen, Vielfalt und Pluralismus mit den Tendenzen internationaler Homogenisierung in Einklang zu bringen, unser Eigenes mit dem Universellen, die menschlichen und geistigen Werte mit den konkreten Forderungen der Wissenschaft, der Technologie und der Organisationseffizienz, die Tradition mit Innovation und Modernität zu verbinden.

## 1. Die politischen Herausforderungen

Die Entwicklungen auf politischer Ebene gestalteten sich komplex, wobei aber die positiven Aspekte gegenüber einigen schwerwiegenden Mängeln dominierten. Definitiv wurden die Spitzenpositionen in Exekutive und Legislative mit Hilfe von Wahlen in legitimer Weise besetzt, die Grundfreiheiten der Meinung, Versammlung und Organisation wurden wiederhergestellt, es existieren politische Parteien, die ihre Funktionen der Regierungsunterstützung oder der Opposition frei erfüllen, es gibt einen annehmbar funktionierenden Rechtsstaat inklusive der dazu erforderlichen Gewaltenteilung, und die Menschen- und Bürgerrechte sind wiederhergestellt. Unter diesem Aspekt demokratischer Verfahren und Formen des Zusammenlebens ließe sich sogar sagen, daß die Transition weitgehend abgeschlossen ist.

Allerdings ist offensichtlich, daß einige dieser Verfahren mit ernststen Defekten behaftet sind. Einige davon sind noch Teil des von der vorhergehenden Regierung geerbten Institutionengefüges und der Bedingungen, die ausgehandelt wurden, um die Transition zu erleichtern. Sie sind hinlänglich bekannt. An dieser Stelle genügt es hervorzuheben, daß sie zur Schaffung von politischen, wirtschaftlichen, institutionellen und juristischen Privilegien für jene sozialen Akteure führen, die Protagonisten der Militärregierung waren.

In dem Maße, in dem die Transition zur Demokratie auf zufriedenstellende Weise voranschreitet, wächst ihre Akzeptanz auch unter denen, die ihr mißtraut hatten. Gleichzeitig aber beginnt sich die Ungeduld jener Bevölkerungsgruppen zu manifestieren, deren Wunsch, ein demokratisches politisches Regime wiederherzustellen, befriedigt ist und die nun erwarten, daß sich dieses Regime spürbarer auch in wirtschaftliche, soziale, kulturelle und rechtliche Errungenschaften übersetzt. So schwindet also für die einen die Existenzberechtigung der konstitutionellen Schutzkláuseln zunehmend, während sich für die anderen die Wahrnehmung verschärft, es handle sich um immer weniger gerechtfertigte Anomalien.

In den Anfangsphasen der Transition erfüllten diese Regelungen eine stabilisierende Rolle. Aber sie beginnen, den gegenteiligen Effekt zu zeigen, weil sie eine systematische Begünstigung jener minoritären politischen Akteure implizieren, die das Militärregime unterstützten, und weil sie in den Beziehungen zwischen Militärs und ziviler Politik interne und internationale Störungen erzeugen, obwohl unter den gegebenen Bedingungen ihre Abschaffung eigentlich keine größere Unruhe stiften sollte. Diese Anomalien repräsentieren somit eine persistente Quelle der Irritation, der Frustration, des Konflikts und des Drucks in Richtung auf eine Normalisierung des politischen Systems, in Richtung auf Verfassungsreformen und Reformen des Justizwesens.

Es gibt noch weitere, allgemeinere politische Probleme, die mit dem Dauerprozeß der Perfektionierung der Demokratie zu tun haben. Da geht es etwa um die mögliche Reform des Präsidialsystems, die die Beziehung zwischen Exekutive und Legislative flexibler und gleichgewichtiger gestalten soll; um das Ziel einer verbesserten politischen Partizipation und Repräsentation der Bevölkerung und der verschiedenen sozialen Akteure auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene; um eine realitätsge-rechtere und den gesellschaftlichen Werten angemessenere Gesetzgebung etwa bezüglich der Situation der Frau und der Jugend, beispielsweise in den Bereichen

Abtreibung und Scheidung; um die dringliche Revision der gesetzlichen und institutionellen Grundlagen des Umweltschutzes; um die generelle Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, besonders im Kontakt zu den unteren Einkommensschichten, wobei in erster Linie der beklagenswerte Zustand des Justizapparats Aufmerksamkeit verdient.

Diese und ähnliche Themen haben in der öffentlichen Diskussion mit zunehmender Intensität an Präsenz gewonnen, und einige davon sahen sich auch auf die politische Tagesordnung gesetzt und sind Gegenstand gesetzgeberischer Tätigkeit geworden. Auf diese Weise kristallisieren sich die dauerhafteren institutionellen Grundzüge des Staates unter Bedingungen heraus, unter denen der politische *bias*, auf den ich angespielt habe, dazu führt, daß der parlamentarische Prozeß über eine unzureichende demokratische Repräsentativität verfügt. Das könnte die schwerwiegende Konsequenz nach sich ziehen, daß breite Sektoren der unterrepräsentierten Staatsbürger zum Schluß kommen, dem im Aufbau befindliche Institutionengefüge komme keine politische Legitimität zu.

Zu den Beschränkungen der Legislative, die sich aus dem eigensinnigen Wahlrecht und aus der Institution designierter Senatoren ergeben, kommen noch die verfassungs- und einfachrechtlichen Regelungen, die die Kompetenzen der Exekutivgewalt — vor allem in ihrer Beziehung zu den Streitkräften — einschränken. Sogar noch gravierender ist m.E. die Situation des Justizwesens, vor allem des Höchstgerichts (*Corte Suprema de Justicia*). Sein notorischer Anachronismus weckt unter den Staatsbürgern Skepsis, was seine Autorität, Respektabilität und Leistungsfähigkeit angeht. Das schwächt den Rechtsstaat, die Essenz der Demokratie. Deshalb wird, so glaube ich, die Konsolidierung der Demokratie ernsthaft behindert werden, wenn die staatlichen „Gewalten“ die angedeuteten Charakteristika nicht abstreifen.

Die gegenwärtige politische Hauptaufgabe liegt darin, diese abnormale Situation zu überwinden. Aus diesem Grund ist unermüdlich an den Verfahren des Dialogs und der Verhandlung festzuhalten, die im Management der kritischen Anfangsphase der Transition so erfolgreich waren. Darüber hinaus ist es notwendig, diese konsensualen Verfahren zu vertiefen und sie von den politischen Eliten ausgehend hin zur Gesamtheit der sozialen Akteure und der Staatsbürger allgemein auszudehnen. Die Werte einer demokratischen Kultur sind vorbehaltlos umzusetzen, und die Repräsentativität und Leistungsfähigkeit der demokratischen Institutionen ist zu perfektionieren. Vor allem den politischen Parteien kommt dabei eine historische Verantwortung zu.

## 2. Die wirtschaftlichen Herausforderungen

In ihren wirtschaftlichen Aspekten ist die chilenische Transition sogar noch gepriener als in ihren politischen, da der Kontrast zur Mehrheit der lateinamerikanischen Länder besonders ausgeprägt ist. Es gibt keinen Zweifel daran, daß während der Militärregierung grundlegende, unaufschiebbare Kurskorrekturen in Schlüsselaspekten der Wirtschaftspolitik erreicht wurden. Dennoch blieben entscheidende Aufgaben noch unerledigt. Ohne den wichtigen laufenden Initiativen die Anerkennung verweigern zu wollen, scheint mir unverzichtbar, die Aufmerksamkeit darauf zu richten, daß die Reflexion über mittel- und langfristige Probleme akzentuiert und generalisiert werden muß.

Chile ist ein Kleinstaat, der zwar von den großen Zentren geographisch weit entfernt ist, aber immer mehr in die transnationalen Kreisläufe von Kultur, Umwelt, Technologie, Wirtschaft und Politik eingebunden ist. Dabei handelt es sich um ein unvermeidliches und irreversibles Phänomen der zeitgenössischen Realität, das Vorteile ebenso wie Unannehmlichkeiten mit sich bringt. Um letztere zu minimieren und erstere auszunützen, hat das Land große Anstrengungen zu unternehmen, um den Herausforderungen der Teilnahme an einer Weltgesellschaft gerecht zu werden, die sich immer schneller globalisiert. Nachdem wir territorial und demographisch unbedeutend und auch geographisch nicht strategisch plziert sind, können wir mit der Welt nur auf der Basis von Qualität, Kreativität, Effizienz, Seriösität und Wettbewerbsfähigkeit in allen unseren internationalen Transaktionsformen vorteilhaft interagieren. Dazu ist ein außergewöhnlich hoher Grad an gesellschaftlicher Kohäsion, Disziplin und Kooperation erforderlich, auf deren Voraussetzungen ich weiter unten noch zu sprechen kommen werde.

Was die Internationalisierung anlangt, so kann ich der Versuchung nicht widerstehen, ein zufälliges Zusammentreffen zu erwähnen, auf das ich erst beim Verfassen dieser Zeilen stieß, nachdem Ort und Zeit dieser Zeremonie bereits feststanden. Die einzige Gelegenheit, bei der ich zuvor die Ehre hatte, diesen Platz einzunehmen, war am 17. November 1966, als ich bei der Gründungskonferenz des Instituts für Internationale Studien sprach, dessen 25. Jahrestag vor kurzem in ebendiesem Saal gefeiert wurde. Der Titel meines Vortrags war damals „Nationale Entwicklungspolitik und externe Abhängigkeit“ (Sunkel 1967). Darin wies ich darauf hin, daß sich die expansive Phase der importsubstituierenden Industrialisierung erschöpfte, weshalb ein radikaler Kurswechsel hin zu einer exportorientierten Strategie unvermeidlich war. In der Tat stand der entsprechende Abschnitt meiner Arbeit unter dem Titel „exportieren oder untergehen“ (*exportar o morir*). Ich hob auch das aufkommende Phänomen der rasanten Expansion multinationaler Unternehmen hervor — die Gefahren ebenso wie die Chancen, die damit verbunden waren. Um letztere in den Bereichen Technologietransfer und Exportförderung auszunützen, schlug ich eine Form der Zusammenarbeit vor, die ich „Ko-Produktion“ nannte, — heutzutage bekannt unter dem Titel „joint-venture“.

Der in den letzten Jahren von der chilenischen Wirtschaft erzielte Erfolg auf den internationalen Märkten beruht im wesentlichen darauf, daß der bereits damals erkennbare Zwang anerkannt wird, von einer innenorientierten zu einer neuen Entwicklungsstrategie zu gelangen, die darauf abstellt, die Wirtschaft in eine geänderte internationale Realität zu integrieren, angemessene makroökonomische Rahmenbedingungen zu etablieren, das unternehmerische Vertrauen zu heben, die Rolle des Marktes und der privaten Wirtschaftsakteure auszuweiten und maximale unternehmerische Innovationsanstrengungen zu erreichen. Diese nicht mehr aufschiebbare Neuorientierung durchgeführt zu haben, war, meiner Auffassung nach, die wichtigste Leistung der Wirtschaftspolitik der Militärregierung.

Fairerweise ist anzuerkennen, daß dafür auf ein bedeutsames, bereits bestehendes produktives Potential aufgebaut werden konnte, auf das Erbe vorangegangener Jahrzehnte, etwa auf erforschte Rohstoffvorkommen, Energie- und Transportinfrastruktur, industrielle und landwirtschaftliche Produktionskapazitäten, unternehmerisches Know-how und qualifiziertes Humankapital. Außerdem waren bereits

transzendente, strukturelle und institutionelle Reformen durchgeführt worden, die definitiv eine effizientere Verwendung dieses Potentials erlaubten. Kurz, es existierte ein Ensemble von neuen, verbesserten Ausgangsbedingungen für wirtschaftliches Wachstum.

Andererseits schloß die ökonomische Neuorientierung nach 1973 auch ungeheure soziale Kosten ein: eine langandauernde Phase hoher Arbeitslosigkeit und substantieller Reallohnverringerungen bei gleichzeitig ungewöhnlich hohen Gewinnspannen und einer folgerichtigen Erhöhung der Konzentration von Einkommen und Eigentum.

Der positivste Aspekt dieser Transformationen war der große qualitative und quantitative Sprung nach vorn in der Weltmarktintegration der chilenischen Ökonomie. Aber auch hier darf man nicht in Selbstgenügsamkeit verharren. Nichts garantiert, daß diese Dynamik dauerhaft ist, da sie widersprüchliche Tendenzen birgt: einerseits einen Prozeß progressiven Lernens in der Eroberung ausländischer Märkte und im Aufbau internationaler Verbindungen, der verstärkt werden muß, damit er akkumulativ wird; andererseits aber auch eine mögliche Wachstumsverlangsamung in dem Maße, in dem sich die Impulse erschöpfen, die von den positiv veränderten Ausgangsbedingungen ausgingen. Nach einer ersten exzeptionellen Phase könnte die Entwicklung weitgehend in eine Etappe abnehmender Erträge eintreten.

Die wichtigsten Änderungen in den wirtschaftspolitischen Institutionen und Orientierungen sind bereits realisiert worden. Die außergewöhnlichen Kapitalertragsraten tendieren bereits zu einer Nivellierung nach unten — aufgrund des Abwertungsdrucks auf den realen Wechselkurs und der Zunahme des internen und externen Wettbewerbs. Die Löhne nehmen mit dem Absinken der offenen Arbeitslosigkeit und der Reorganisation der Arbeiterklasse wieder zu. Die am leichtesten erreichbaren Auslandsmärkte beginnen sich zu saturieren, und es tauchen neue Konkurrenten aus Ländern auf, die ähnliche Exportstrategien implementieren oder implementiert haben. Die bestehenden infrastrukturellen und produktiven Kapazitäten stoßen an ihre Grenzen. Die erneuerbaren natürlichen Ressourcen leiden unter ihrer Überausbeutung und die nichterneuerbaren erschöpfen sich tendenziell. Die unternehmerische Dynamik und Innovationsfähigkeit, die ihren Ort vor allem — wenn auch nicht ausschließlich — in den Großunternehmen hat, steht vor der Herausforderung, sich auszubreiten, um auch die Mittel- und Kleinbetriebe, ja sogar die Mikrounternehmen, zu erfassen.

Neue Initiativen und zusätzliche Anstrengungen sind erforderlich, sowohl um diesen Beschränkungen gegenzusteuern als auch um die neu erworbenen Fähigkeiten abzustützen. Das erreichte Exportniveau ist verdienstvoll, aber damit ist es nicht getan; es ist notwendig den Wachstumsrhythmus zu halten oder sogar zu steigern. Gleich schnell zu wachsen wie die anderen, bedeutet in einem dynamischen Umfeld gleichzubleiben. Um Positionsgewinne zu erzielen, muß man mit relativ höherer Geschwindigkeit vorankommen. Es genügt nicht, auf bereits etablierten Wegen weiterzugehen; in Bezug auf Märkte, Produkte, Prozesse, Organisationsweisen, Technologie und Ressourcen ist eine andauernde Dynamik strukturellen Wandels herzustellen.

Das impliziert die Notwendigkeit, den Konsum zu dämpfen und die Investitions- und Sparanstrengungen zu heben; den Prozeß der Innovation, Inkorporation, Anpas-

sung und Anwendung wissenschaftlichen und technologischen Wissens zu fördern; neue Märkte zu erobern und bestehende zu sichern; die zurückgebliebenen Produktionszweige und Unterschichten durch ihre Verbindung mit dem Exportsektor zu dynamisieren und zu modernisieren; den informellen Sektor in die Modernität zu integrieren; das produktive Potential der erneuerbaren Ressourcen auf zukunftsfähige Weise auszubeuten, indem die Ökosysteme, von denen ihre Reproduktion abhängt, erhalten werden; die nichterneuerbaren Ressourcen, die zur Neige gehen zu ersetzen; und zum Export von technologisch intelligenteren Produkten mit höherer Wertschöpfung überzugehen.

Einen besonders wichtigen Aspekt erfolgreicher Exportökonomien stellen Umstellungen in der internen Organisation der Unternehmen dar, sowie Änderungen in ihren Beziehungen untereinander, zum Staat und zu den Arbeitnehmern. Letzteres schließt nicht nur die Stabilität des Arbeitsplatzes, eine menschenwürdige Behandlung und die berufliche Fortbildung der Arbeiter ein, sondern auch deren aktive Zusammenarbeit mit einer modernisierten Unternehmerschaft in der Betriebsführung und in der Verbesserung der Produktion — alles Aspekte, die die Produktivität anheben und entscheidend zur innerbetrieblichen Flexibilität, Effizienz, Disziplin und Kooperation beitragen.

Definitiv geht es darum, eine exportorientierte Industrialisierung durch Politiken voranzutreiben, die darauf ausgerichtet sind, den Anteil der dynamischsten Exporte zu erhöhen und die anderen inländischen Produktionszweige und Unterschichten mit der Expansion des Exportsektors zu verketten (vgl. Sunkel 1991).

Diesem Paket struktureller und institutioneller Politiken kommt gegenwärtig besondere Bedeutung zu, da die Handlungsspielräume der traditionellen Wirtschaftspolitik aus internen und internationalen Gründen ausgesprochen eng geworden sind.

Auf einigen dieser Gebiete liegen wichtige Vorschläge und Initiativen vor, sowohl öffentliche als auch private. Aber es ist doch besorgniserregend, daß ein allgemeines nationales Bewußtsein dafür fehlt, daß neue, weitreichende, kontinuierliche und kohärente kollektive Anstrengungen ergriffen werden müssen. Die unterschiedlichen ökonomischen und sozialen Akteure müßten in einen informierten und systematischen Prozeß vorausschauender Exploration eingebunden werden, in dem mögliche und wahrscheinliche Szenarien entworfen werden und über mittel- und langfristige Leitvorstellungen und Handlungsprioritäten nachgedacht wird. Es geht darum, die knappen Ressourcen zu konzentrieren und die produktiven Potentiale und die Möglichkeiten im Rahmen eines sehr kompetitiven und schwierigen internationalen Umfeldes auf optimale Weise zu nutzen. Auch geht es darum zu verstehen, daß es nicht möglich ist, alle sozialen Forderungen zufriedenstellend, gleichzeitig und sofort zu befriedigen, weshalb Prioritäten zu setzen sind und nach konkreten intertemporalen Entschädigungen zu suchen ist, zwischen dem, was gegenwärtig machbar ist, und dem, was nur stufenweise erreicht werden kann. Dazu sind Zukunftsszenarien auszuarbeiten, in denen alle Gruppen der chilenischen Gesellschaft, und vor allem die am meisten benachteiligten, Zielhorizonte erkennen können, für die es lohnt sich anzustrengen.

Wir haben gelernt, daß der Markt für die Regulierung des wirtschaftlichen Verkehrs ein unersetzliches Zeichensystem darstellt, aber ebenso, daß dieses System unzureichend ist, um Probleme zu lösen, die große strategische Entscheidungen erfor-

dern. Diese sind kollektiv in einer antizipativen und integrativen Planungsstelle zu erarbeiten, die zum Marktmechanismus komplementäre Vorschläge und Initiativen anregen soll. In keiner modernen Organisation und in keinem modernen Betrieb fehlt diese Funktion mit ihrem entsprechendem Institutionengefüge. In der Vergangenheit erfand Chile eine historisch beispielhafte Planungsinstitution: die *Coporaación de Fomento de la Producción* (CORFO). Heute wird das Land eine neue institutionelle Lösung finden müssen, die den Realitäten und Erfordernissen der Gegenwart und jenen, antizipierten der Zukunft entspricht.

### 3. Die sozialen Herausforderungen

Ich gehe nun zur sozialen Frage über, die zweifellos die schwierigste ist. Die alternativenlose Bemühung um Weltmarktintegration, die das Land unternimmt, kann weder erfolgreich noch dauerhaft sein, wenn sie nicht von einem tiefreichenden Wandel der internen Organisations- und Kooperationsformen begleitet ist. Wenig Augenmerk wurde bislang der Tatsache geschenkt, daß die Dynamik transnationaler Integration oft intern gesellschaftliche Desintegration erzeugt (vgl. Sunkel 1971). Das kann man in verschiedenen Wirtschaftsbereichen sehen, in denen sich neue Unternehmen etablieren und sich die mit der größten Innovationskapazität neustrukturieren, um auf den internationalen und internen Märkten wettbewerbsfähig zu bleiben. Dies bedeutet neue, gut bezahlte und hochproduktive Beschäftigung für einige, aber ebenso Arbeitslosigkeit für die freigesetzten Arbeitnehmer der rationalisierenden Betriebe und jener Unternehmen, die dem Wettbewerb nicht standhalten konnten.

Auf diese Weise werden gegenläufige Tendenzen erzeugt zwischen jenen Beschäftigten, die in moderne, hochproduktive Branchen auf dem Weg zur Internationalisierung eintreten, und jenen, die in die Welt der niedrigproduktiven Beschäftigung absteigen, in die Welt der Arbeitslosigkeit oder der selbständigen Beschäftigung, die nur den informellen Sektor aufbläht und die Armut vergrößert. Leider sind erstere auf der Grundlage des spontanen Spiels der Marktkräfte tendenziell weniger zahlreich als letztere. Dies leitet sich von den gegebenen Wachstumsraten der Bevölkerung und der Arbeitssuchenden ab, von den harten Anforderungen des Strukturwandels im Gefolge der Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik, aus dem internationalen Wettbewerbsdruck, aus dem massiven Einsatz kapitalintensiver Technologie, aus den unzureichenden Investitionsanstrengungen und aus dem Fehlen von Qualifikationen, Ausbildung und Arbeitsgewohnheiten bei einem Großteil der ökonomisch aktiven Bevölkerung.

Somit kristallisiert sich eine neue Situation struktureller Heterogenität heraus, deren Charakteristika sich von denen der Vergangenheit unterscheiden. Sie diskriminiert ältere Personen, die große Gruppe der Jugendlichen ohne Berufserfahrung sowie Frauen, vor allem, wenn sie Haushaltsvorstände und ohne adäquate Ausbildung sind. Sie begünstigt dagegen die städtischen Erwachsenen mit höheren Qualifikationen und Wissensbeständen, mit größerem Initiativegeist und besseren Fähigkeiten, sich Zutritt zu den segmentierten Arbeitsmärkten zu verschaffen.

Somit koexistieren in verschiedenen sozialen Schichten, Produktionszweigen, Regionen, städtischen und ländlichen Gegenden in unterschiedlichem Ausmaß

wirtschaftliche Modernität und Rückständigkeit, Reichtum und Armut oder auch scharfe ökologische Kontrastsituationen, die ungeheure Unterschiede in der Lebensqualität mit sich bringen. Diese Segmentation ist durch kulturelle, institutionelle, politische und demographische Differenzen gekennzeichnet, die dazu tendieren, sich selbst zu reproduzieren, sodaß die neuen Generationen, die in der Armut leben, kaum Möglichkeiten haben, diese zu überwinden. Wirtschaftliches Wachstum ist zweifelsohne unverzichtbar, stellt aber *per se* noch keine Lösung dar. Ohne wirksame institutionelle Veränderungen auf politischer, wirtschaftlicher und sozialer Ebene kann es im Gegenteil sogar dazu führen, daß die Ungleichheiten, Diskriminierungen und soziale Konflikte ebenso verschärft werden wie kriminelles Verhalten, politische Konfrontationen und generell soziale Unzufriedenheit, Instabilität und Gewalt. Im Kern: wirtschaftliches Wachstum kann zur Bedrohung all dessen werden, was in den letzten Jahren erreicht worden ist: der inzipienten Demokratie, der Grundkonsense und schließlich auch des Wachstums selbst.

Wir wissen, daß substantielle Anstrengungen auf diesem Gebiet unternommen wurden und werden. Dabei ist die Akzentverschiebung hervorzuheben weg von im wesentlichen assistentialistischen Maßnahmen hin zu produktiven Politiken, die darauf abzielen, die Voraussetzungen für eine dauerhafte Überwindung der Marginalität zu schaffen. Aber die Herausforderung ist von überwältigender Größenordnung. Es geht nicht nur um die enormen akkumulierten sozialen Defizite: die vom vorigen Entwicklungsmodell geerbte „alte Armut“ und die „neue Armut“, die durch den Modellwechsel, die wirtschaftliche Krise, Stabilisierung und Strukturanpassung generiert wurde. Darüber hinausgehend sind die Reproduktionsmechanismen der Ungleichheit zu brechen und umzudrehen, die sich aus unterschiedlichen Zugangsbedingungen und Leistungsniveaus sowohl im Bereich der assistentialistischen als auch der produktivitätsfördernden Infrastruktur und Dienstleistungen ergeben.

Erforderlich sind neue institutionelle Verfahrensweisen, öffentliche und private, im speziellen: phantasievolle Zusatzanstrengungen der Privatwirtschaft im Bereich der Arbeitsbeziehungen und der betriebsinternen und zwischenbetrieblichen Kooperationsbeziehungen, Faktoren, die zu Schlüsseln unternehmerischen Erfolges geworden sind. Notwendig sind aber auch Prioritätenwechsel und Effizienzsteigerungen im Bereich der öffentlichen Ausgaben und der öffentlichen Verwaltung sowie zusätzliche Transfers von Eigentum und Einkommen zwischen Produktionszweigen, Regionen und sozialen Schichten auf dem Weg einer wirksamen Progressivität der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben.

Die Beseitigung der Armut, die Linderung der Ungleichheiten, die Suche nach Gerechtigkeit und die Erschließung attraktiver Möglichkeitshorizonte konstituieren, neben ihren ethischen Fundamenten, dringende Erfordernisse für die demokratische Konsolidierung und für die Sicherung einer dynamischen und modernen Ökonomie.

Erlauben Sie mir, die Notwendigkeit einer speziellen Sorge um die Jugend hervorzuheben, die einen großen Teil der Bevölkerung repräsentiert. Sie ist von Arbeitslosigkeit und Entmutigung am härtesten getroffen, sie ist am stärksten allen möglichen Risiken ausgesetzt, und sie benötigt auch am dringlichsten Lebenschancen und vor allem Ermutigung, Verständnis und Hoffnung.

Ich denke, die Größenordnung der sozialen Aufgaben macht einen tiefgreifenden konzeptuellen und institutionellen Wandel notwendig. Man braucht sich nur zu

vergegenwärtigen, daß die Wirtschaftspolitik in den Zielen Wachstum, makroökonomisches Gleichgewicht und Preisstabilität recht präzise Prioritäten vorgegeben hat. Zu deren Einhaltung existiert ein institutioneller Komplex, der das Finanzministerium, die Zentralbank, die Budgetdirektion und andere Organe ebenso umfaßt wie die entsprechenden Verfahren der Kontrolle von Aktivitäten, Programmen und Projekten, der Ergebnisevaluation und der statistischen Datenverarbeitung. Dazu gibt es noch internationale, öffentliche und private Institutionen, die die internen überwachen, ergänzen und verstärken.

Im Sozialbereich, der in Wirklichkeit das letztendliche Ziel der Wirtschaftspolitik sein sollte, braucht es etwas Äquivalentes. So wie die Notwendigkeit, grundlegende makroökonomische Gleichgewichte aufrechtzuerhalten, allgemein akzeptiert ist, müßte auch die Notwendigkeit, „grundlegende makrosoziale Gleichgewichte“ zu erreichen, anerkannt werden. Dieser Begriff ist in der politischen Entscheidungspraxis auf höchster Ebene implizit präsent, aber er müßte sich zusätzlich in institutionellen Einrichtungen widerspiegeln, die die Effizienz und Kohärenz der Regierungsaktivitäten in diesem Bereich erhöhen könnten. Trotz der lobenswerten Bemühungen und auch Erfolge, die Sozialpolitik zu koordinieren, bleibt sie sektoriell organisiert, auf der Grundlage vielfältiger Programme in verschiedenen Ministerien. Außerdem ist sie von der Wirtschaftspolitik indirekt und zumeist implizit mitbetroffen. Diese institutionelle Schwäche ergab sich historisch aus der Annahme, wirtschaftliches Wachstum und wirtschaftliche Stabilität führten unvermeidlich zur Verbesserung der sozialen Lage. Nachdem sich diese Annahme in der Praxis aber nie erfüllte, weiteten sich die sozialen Dienstleistungen mit der Zeit aus, woraus ein Bündel an Ressortpolitiken resultierte, die durch noch speziellere Programme und Projekte ergänzt werden. In jüngerer Vergangenheit kam dann noch die Teilprivatisierung dieser Dienstleistungen — zur besseren Versorgung der höheren Einkommensgruppen — hinzu.

Es muß unbedingt auf hoher politischer Ebene ein institutionelles Gefüge von ausreichender Leistungsfähigkeit eingerichtet werden, um die Sozialpolitik intern und mit der Wirtschaftspolitik effektiv zu integrieren. Um entsprechende Politiken formulieren zu können, bedarf es einer vorgängigen Theorie- und Begriffsbildung, die vorrangige Ziele zu präzisieren und Inhalte und Bestimmungsfaktoren zu identifizieren und zu spezifizieren hätte. Es handelt sich m.E. um eine unverzichtbare Aufgabe, wenn man in der Beseitigung der Armut, der Abschwächung der sozialen Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten und in der Öffnung attraktiver Möglichkeitshorizonte für die Jugend auf entscheidende Weise weiterkommen will. Ohne Fortschritte auf diesen Gebieten ist schwer vorstellbar, daß jene soziale Stabilität und Zusammenarbeit erreicht werden können, die für eine demokratische Konsolidierung und für die wirtschaftliche Entwicklung notwendig sind.

#### 4. Die Rolle des Staates

Das führt mich zu der Notwendigkeit, die Rolle des Staates kritisch und leidenschaftslos zu überdenken. Ich hoffe, erstens, gezeigt zu haben, daß staatliche Eingriffe und Reformen auf politischer, wirtschaftlicher und sozialer Ebene unverzichtbar sind, wenn die genannten Ziele gemeinsam erreicht werden sollen. Zweitens ist der Staat zu einem Gutteil dafür zuständig, dem Zusammenhang dieser Ebenen

institutionellen Ausdruck zu verleihen. Wenn diese Zielebenen sich wechselseitig verstärken, erhöht sich die Möglichkeit einer synergetischen Konsolidierung von Wirtschaftsentwicklung und Demokratie. Wenn man jedoch in einem dieser Aufgabenbereiche scheitert, kann es zu Wachstum ohne Demokratie oder zu Demokratie ohne Wachstum oder sogar zur schlechtesten aller Welten kommen, zu einem Zustand, in dem wir weder Wachstum noch Demokratie haben. Drittens, damit die allgemeinen Wegrichtungen, die eine Reorganisation des Staates einschlagen soll, rational diskutiert werden können, muß die unverhältnismäßige Ideologisierung abgelegt werden, die in diesem Bereich vorherrscht. Dafür wird es nützlich sein, den Blick von den anstehenden Problemen und Aufgaben der Gegenwart weg zu richten, um die sich verändernde Rolle des Staates in historischer Perspektive zu untersuchen (vgl. Sunkel 1991a).

Nach der Weltwirtschaftskrise der frühen 30er Jahre begann der Staat, eine Hauptrolle in der Entwicklung und strukturellen Transformation der chilenischen Wirtschaft und Gesellschaft zu spielen. Er übernahm zahlreiche neue Funktionen, unter anderem: *die Intervention in die Güter- und Dienstleistungsmärkte*, um die Wirtschaft in Richtung Industrialisierung und Modernisierung hinzulenken; *die Finanzierung von langfristigen Investitionsprojekten und -programmen*, um den nichttextilen Finanzmarkt zu ersetzen, der die Entwicklung der Privatwirtschaft in der Industrie und in anderen Sektoren hätte unterstützen können; *die Umverteilung von Einkommen*, indem öffentliche Infrastruktur- und Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Kultur, Wohnbau und Stadtentwicklung sowie Sozialversicherung geschaffen und erweitert wurden; *staatliche Infrastrukturinvestitionen*, um den Binnenmarkt durch die Modernisierung und den Ausbau des nationalen Transport-, Kommunikations- und Energiewesens physisch zu integrieren; *die Gründung öffentlicher Unternehmen* in Industriezweigen, die für die Privatwirtschaft uninteressant waren; *die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten* in den erwähnten Bereichen, was zur Ausbildung von qualifiziertem Humankapital ebenso beitrug wie zur Bildung einer bedeutenden Schicht von organisierten Lohnabhängigen und einer breiten Mittelschicht von Unternehmern, Angestellten, Technikern und Freiberuflern.

Im Gegensatz zu den Schauergeschichten, die in den letzten Jahren über diesen Zeitraum verbreitet wurden, zeigt die empirische Evidenz beispielsweise hoher Wachstumsraten unwiderlegbar, daß diese Politiken international und in Chile mehrere Jahrzehnte lang sehr erfolgreich waren.

Dennoch, zusammen mit der notwendigen Neubewertung der Rolle des Staates in diesem Zeitraum bedarf es ihrer kritischen Revision, nachdem die besagte historische Konjunktur in eine Abstiegsphase eintrat und Ende der 70er Jahre an ihr Ende geriet. In der Tat erzeugte die Kumulierung der staatlichen Funktionen widersprüchliche Tendenzen, die sich mit der Zeit verschärften.

Diese Negativtendenzen waren auf *wirtschaftlichem* Gebiet immer stärkere und immer weniger gerechtfertigte Eingriffe in die Märkte, wodurch deren unverzichtbare komplementäre Funktion in der Allokation produktiver Ressourcen behindert und sinnentfremdet wurde — mit zunehmend negativen Effekten für die angemessene Nutzung dieser Ressourcen, für Effizienz, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum. Im *Finanzsektor* herrschte ein unstillbarer Durst nach Ressourcen angesichts der zunehmenden Schwierigkeiten einer effektiven Besteuerung, was den Inflationsdruck, die

Lohnforderungen und die Verringerungen der Gewinnmargen mit der folgerichtigen Entmutigung der Privatwirtschaft verschärfte. Auf sozioökonomischer Ebene intensivierte sich der Konflikt zwischen einem überwältigenden Staatsapparat und den steigenden Bedürfnissen nach mehr Partizipation, Dezentralisierung und staatsbürgerlicher Freiheit, individueller wie organisatorischer. In den internationalen Beziehungen akzentuierte sich das Mißverhältnis zwischen den Transnationalisierungsprozessen von Ökonomie, Finanzen, Gesellschaft und Kultur gegenüber den Anstrengungen des Nationalstaates, dieselben zu beschränken, einzugrenzen und zu kontrollieren. Diese und andere Widersprüche endeten damit, daß sie die expansive Phase des Staatsinterventionismus lähmten und schließlich seiner Endkrise Raum gaben.

Die erwähnten Widersprüche regten in den 60er Jahren einige wichtige Neuorientierungen unter liberalisierenden und rationalisierenden Vorzeichen an. Aber mit dem Aufkommen der *Unidad Popular* expandierten die staatlichen Funktionen maßlos. Diese Ausweitung schloß die Substitution des Marktes durch allgemeine Preiskontrollen und die Verstaatlichung des Bankwesens und eines großen Teils des Produktionsapparats ein, wodurch ein wirtschaftlich-finanzielles Chaos entstand, das sich als sozial und politisch unhaltbar erwies.

Die Militärregierung führte ein radikal entgegengesetztes Programm durch, das charakterisiert war durch die unbeschränkte und unterschiedslose Unterstützung von Marktmechanismen und Privatwirtschaft — durch Maßnahmen der Liberalisierung, Deregulierung und außenwirtschaftlichen Öffnung, durch die Privatisierung von öffentlichen Unternehmen und Dienstleistungen, und durch die Reduktion des Umfangs und der Funktionen des Staates. Das Militärregime machte damit nicht nur die Politiken der sozialistischen Regierung rückgängig, sondern zerschlug und ersetzte noch die gemäßigten Formen eines staatlichen Interventionismus der vorangegangenen Jahrzehnte.

Diese Politiken wurden insgesamt mit einem stark regressiven *bias* implementiert, weil sie das ganze Gewicht des drastischen Prozesses der Anpassung und des strukturellen Wandels den unteren und mittleren Einkommenschichten aufbürdeten. Die Arbeitslosigkeit, die Unterbeschäftigung und der informelle Sektor nahmen beträchtlich zu; die Löhne und anderen Einkommen dieser Gruppen wurden reduziert; ihre Steuerbelastung erhöhte sich; die öffentlichen Dienstleistungen in den Bereichen Erziehung, Gesundheit, Wohnbau und Sozialversicherung wurden eingeschränkt, verschlechterten und verteuerten sich. Und all dies vollzog sich in scharfem Kontrast zu den substantiellen Vorteilen, die jene minoritären Gruppen genossen, die an der Privatisierung, Deregulierung und Weltmarktöffnung zu privilegierten Bedingungen teilnehmen und von ihnen profitieren konnten.

In der Tat hatte, wie mir scheint, das Aufbrechen der staatlichen Strukturkrise im vergangenen Jahrzehnt drei Hauptwurzeln. Die erste, die allgemeinste und tiefste, ist die langfristige Auf- und Abschwungstendenz des etatistischen Zyklus, der in der Zwischenkriegszeit begann und in den 70er Jahren zu Ende ging. Die zweite war der gescheiterte Versuch einer verallgemeinerten Verstaatlichung und Sozialisierung, der von der Regierung der *Unidad Popular* zwischen 1970 und 1973 vorangetrieben wurde. Die dritte hat ihren Ursprung in den drastischen neoliberalen Politiken, die seit 1975 implementiert und danach anläßlich der Schuldenkrise und der Anpassungs- und Strukturanpassungspolitiken nochmals intensiviert wurden.

Die heftigen Pendelbewegungen, die die Rolle des Staates in Chile in jüngerer Geschichte durchlaufen hat, hat heterogene und widersprüchliche Auswirkungen auf seine strukturellen, institutionellen und funktionalen Charakteristika gezeitigt. Wir verfügen noch nicht über eine realistische, ausgewogene und detailgenaue Darstellung der wahren Natur des Staatsapparats, den wir geerbt haben. Mittlerweile sehen wir uns neuen historischen Bedingungen gegenüber, und die nationale Entwicklung und ihre effizienten Interaktion mit dem internationalen Umfeld steht vor nie dagewesenen Herausforderungen, auf die wir in den vorigen Abschnitten zum Teil hingewiesen haben. Das bringt mich schließlich dazu, die dringende Notwendigkeit zu betonen, sich dem Thema der *Reform des Staates* in seiner ganzen Reichweite zu stellen.

Zu eröffnen ist eine breite, pluralistische und gut informierte Diskussion über die Natur und die Charakteristika, die der Staat in der Zukunft annehmen sollte, um seine aktuellen Defizite zu überwinden und auf seine neuen Ziele, Realitäten, Herausforderungen und Aufgaben auf adäquate Weise hin zu arbeiten. Höchste kollektive Anstrengungen werden erforderlich sein, um die Interessen der *pressure groups* mit dem gesellschaftlichen Gemeinwohl kompatibel zu machen, um die ideologischen Verzerrungen der verschiedenen Denkrichtungen zu identifizieren und so weit wie möglich zu überwinden, und um größtmöglichen Realismus zu entwickeln, wofür wir uns auf die kritische und leidenschaftslose Analyse unserer eigenen Erfahrung und der anderer Länder stützen können. Wir können außerdem auf eine trotz ihrer Irrwege, Schwankungen und Negativbeispiele respektable und fruchtbare Tradition des öffentlichen Dienstes zählen und auf einen Staat, der „in Form“ ist, wie Alberto Edwards schon sehr früh festgestellt hat. Die Entwicklung des Staates in unserer ganzen republikanischen Geschichte verdient tiefen Respekt, und an sie kann und muß wieder angeknüpft werden. Auch wenn der Staat wichtige Funktionen verloren hat, so stellt er in der Tat doch, wenn mir dieser „ökonomistische“ Ausdruck gestattet sei, eine der bedeutendsten komparativen Wettbewerbsvorteile unseres Landes dar.

Die Problematik des Staates und die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Problemkreise, die ich angerissen habe, stellen meiner Meinung nach gemeinsam die zentralen Herausforderungen dar, die zu bewältigen sind, damit die erfolgreiche *Transition*, die wir bisher erlebt haben, tatsächlich zu einem Prozeß der *Konsolidierung* von Demokratie und Entwicklung in Chile wird.

## LITERATUR

- Sunkel, Osvaldo (1967). Política nacional de desarrollo y dependencia externa. In: *Estudios Internacionales* (Santiago de Chile), April.
- Sunkel, Osvaldo (1971). Integración transnacional y desintegración nacional. In: *Estudios Internacionales* (Santiago de Chile), Januar — März.
- Sunkel, Osvaldo (Hrsg.) (1991). *El desarrollo desde dentro; un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. Mexiko-Stadt: FCE.
- Sunkel, Osvaldo (1991a). Auge, crisis y renovación del Estado: una perspectiva de largo plazo. In: Tagle, Matías (Hrsg.). *Los desafíos del Estado en los años 90*. Santiago de Chile: Foro 90.

