

Journal für Entwicklungspolitik VIII/2, 1992, S. 135 — 148

Dirk Messner

WIRTSCHAFTSPOLITISCHE NEUORIENTIERUNGEN IN CHILE — VOM AUTORITÄREN NEOLIBERALISMUS ZU EINER STRATEGIE AKTIVER WELTMARKTINTEGRATION

Abstract

The article discusses the relationship between the economic policy of the new democratic government in Chile which consists of a coalition between Christian Democrats and Socialists, toward the neoliberal legacy of the Pinochet Regime. It is shown that the economic concept of the new Chilean administration differs from both, the radical neoliberalism of the military dictatorship as well as the lopsided development strategies directed towards the domestic markets, on which the Latin American countries had focused for decades.

The Chilean society is searching for a process towards world-market oriented specialization and industrialization in order to spur on the Chilean economy as well as to improve the international competitiveness within a framework of political democracy while realizing social justice: a political project which in view of the failure of traditional models of development, like the import substitution in Latin America, deserves particular attention.

In dem Artikel wird die Frage diskutiert, in welchem Verhältnis die Wirtschaftspolitik der neuen demokratischen Regierung in Chile, die aus einem Bündnis zwischen Christdemokraten und Sozialisten besteht, zu dem neoliberalen Erbe der Pinochet-Diktatur steht. Während die „Concertación“ (so nennt sich die Regierungskoalition) bei ihrem Machtantritt im 1990 mit dem Anspruch angetreten ist, eine gesellschaftliche Neuorientierung — gerade auf wirtschaftlichem Gebiet — zu vollziehen, wird ihr von Kritikern eine Fortsetzung der neoliberalen, weltmarktorientierten Wirtschaftspolitik vorgeworfen. In dem folgenden Beitrag wird gezeigt, daß sich das wirtschaftspolitische Konzept der chilenischen Regierung sowohl vom radikalen Neoliberalismus der Militärdiktatur als auch von den einseitig binnenmarktorientierten Entwicklungsstrategien, an denen sich die lateinamerikanischen Länder jahrzehntelang orientierten, unterscheidet. Anvisiert wird ein gesellschaftlicher Suchprozeß in Richtung *weltmarktorientierte Spezialisierung und Industrialisierung* zur Dynamisierung der chilenischen Ökonomien sowie zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, im Rahmen *politischer Demokratie* bei gleichzeitiger Verwirklichung *sozialer Gerechtigkeit*: ein Projekt, das angesichts des Scheiterns der traditionellen Importsubstitutionsmodelle in Lateinamerika besondere Aufmerksamkeit verdient.

1. Der marktradikale Weg in die Weltwirtschaft

Nach dem Militärputsch von 1973 wurden in Chile radikale monetaristisch-neoliberale Wirtschaftsreformen durchgeführt und das bis dahin dominante Entwicklungsmodell der geschützten industriellen Importsubstitution zerstört. Ziel des Wirtschaftsprogramms der Militärjunta war die möglichst rasche Eingliederung Chile in die Weltwirtschaft. Das Regime setzte eine massive Deregulierung und Entbürokratisierung (Rückzug des Staates aus der Wirtschaft, Rücknahme von Preiskontrollen, Aufgabe von Sektorpolitiken usw.) sowie umfassende Privatisierungen durch. Die Zölle wurden von durchschnittlich 94% im Jahre 1973 auf einen Einheitssatz von 10% 1979 gesenkt, die Währung abgewertet und die staatlichen Regulierungen im Finanzsektor (Kapitalverkehrskontrollen usw.) zügig abgebaut.¹

Die radikale Liberalisierung und Außenöffnung implizierte hohe soziale Kosten. Die Reallöhneindex in der Industrie sank von 1970: 100 auf 1987: 64,6.² Die Partipation unterschiedlicher Einkommensschichten am Gesamtkonsum der privaten Haushalte (in Santiago — für die Regionen liegt kein statistisches Material vor) entwickelte sich wie folgt: der Anteil der unteren 40% der Einkommenspyramide am Gesamtkonsum fiel von 19,4% (1969) auf 14,5% (1978) und schließlich 12,6% (1988); in dem gleichen Zeitraum stieg der Anteil der oberen 20% von 44,5% auf 51,0% und 54,9%.³

Die ökonomische Liberalisierung ging einher mit der Zerstörung aller demokratischen Institutionen und einer Zerschlagung der Gewerkschaften. Der Umbruch von der Binnenmarkt- zur Weltmarktorientierung der Ökonomie wurde autoritär flankiert.

Auch der ökonomische Restrukturierungsprozeß verlief keineswegs linear, sondern erratisch und krisenhaft. Spekulation, Kapitalflucht und eine steigende Außenverschuldung⁴ kennzeichneten die Umbruchphase von dem alten Modell zur Weltmarktorientierung ebenso wie niedrige Investitionsquoten und Deindustrialisierung: der Anteil der Industrie am BSP sank zwischen 1970/73 und 1985 von 27% auf 20%.⁵

Erst ab 1985 scheint die krisenhafte Transformationsphase abgeschlossen und die Volkswirtschaft stabilisiert. Seitdem weist die chilenische Wirtschaft reale Wachstumsraten von über 5% auf, und die Exporteinnahmen stiegen von 5 Mrd. US \$ (1985) auf etwa 9 Mrd. US \$ (1991). Die öffentlichen Haushalte sind ausgeglichen, die Handelsbilanz weist Überschüsse auf (1988: 2,2 Mrd. US \$; 1990: 1,3 Mrd. US \$; 1991: 1,5 Mrd. US \$), die Auslandverschuldung konnte von 21 Mrd. US \$ (1985) auf 16 Mrd. US \$ (1990) verringert werden, und beachtliche ausländische Direktinvestitionen fließen — insbesondere seit dem Regierungsantritt der demokratischen Regierung — nach Chile.⁶ Die Arbeitslosigkeit, die lange Zeit über 15% gelegen hatte, ging stark zurück und wird für Ende 1988 offiziell mit 7% angegeben.⁷

Die Restrukturierung der Ökonomie ging einher mit sich dynamisch entwickelnden Exporten: Die Exportquote stieg im Zeitraum von 1970 bis 1980 von 11% auf 22% und liegt heute bei über 30%. Die Exporte haben sich zudem diversifiziert, vor allem die Abhängigkeit Chiles von seinem Hauptexportprodukt, dem Kupfer, ist zurückgegangen. 1970 lag der Anteil der Kupferexporte am Gesamtexport noch bei 76%, 1991 bei etwa 40%.⁸ In den Unternehmen, die die Herausforderung der Weltmarktkonkurrenz bestanden, konnten erhebliche Effizienzsteigerungen verzeichnet werden.⁹

Eine umfassende Analyse und Bewertung der wirtschaftspolitischen Entwicklung in Chile seit 1973 sowie die Frage, ob auch sozial verträglichere „Wege in die Weltwirtschaft“ denkbar gewesen wären, kann hier nicht erfolgen. Festzuhalten bleibt, daß Chile nach der schweren „Bereinigungskrise“ und dem Zusammenbruch vieler ineffizienter Industriebereiche über eine stabilisierte Volkswirtschaft und wettbewerbsfähige „Entwicklungspole“ verfügt und damit die Bedingungen für dynamische wirtschaftliche Entwicklung günstiger sind, als in den meisten lateinamerikanischen Ländern.

Dennoch besteht auch zu übertriebenem Optimismus kein Anlaß. Der von der alten Militärdiktatur nahestehenden Ökonomen oft gezogene Vergleich zwischen Chile und den „ostasiatischen Tigern“ entbehrt bisher jeglicher Grundlage. Während sich in den Schwellenländern ein Prozeß nachholender Industrialisierung vollzog und diese Länder auf dem Sprung in die Gruppe der OECD — Länder stehen, sind die dynamischen Wachstums- und Exportpole in der chilenischen Ökonomie insbesondere in ressourcennahen Bereichen angesiedelt¹⁰, in denen bisher nur geringe industrielle Verarbeitung stattfindet.

2. Der Konsens zwischen den Wirtschaftspolitikern der Diktatur und der Demokratie: Es gibt kein zurück zur traditionellen Importsubstitution

Auch die ehemals scharfen Kritiker des Militärregimes, die nun unter der demokratischen Regierung das Wirtschafts- und das Finanzministerium leiten (A. Foxley, C. Ominami, R. French-Davis) und bis Mitte der 80er Jahre insbesondere die „einseitige“ Weltmarktintegration als Irrweg bezeichnet hatten, konzipieren heute die relativ stabile ökonomische Situation in Chile.¹¹

Der Perspektivwechsel basiert auf den Diskussionen in Lateinamerika über die Krise des alten Entwicklungsmodells der Importsubstitution. Als Ergebnis dieser Debatte besteht nun unter den lateinamerikanischen Entwicklungsökonomien weitgehende Einigkeit darüber, daß sich das in Lateinamerika vorherrschende Entwicklungsmodell binnenmarktorientierter Industrialisierung (Industrialisierung durch Importsubstitution — ISI) als nicht tragfähig erwiesen hat und wesentlich zur sukzessiven Marginalisierung Lateinamerikas in der Weltwirtschaft¹² beitrug.

Folgende Kernelemente der gescheiterten ISI-Strategie werden genannt¹³:

1. Die Kombination von sehr hohen Zöllen und vielfältigen nicht-tarifären Handelshemmnissen mit einer Überbewertungsstrategie zementierte einen Anti-Export-Bias. Damit wurden (Export-) Wachstumspotentiale und Massenproduktionsvorteile nicht genutzt (*Wachstumskrise*).
2. Die Entwicklungsstrategie lief auf strukturelle Zahlungsbilanzprobleme hinaus. Je schneller der Industriesektor wuchs, desto größer wurde der Devisenbedarf des verarbeitenden Gewerbes, das selbst kaum Deviseneinnahmen realisierte. Der Industrialisierungsprozeß blieb auf Exporteinnahmen des Agrarsektors angewiesen (*Verschuldungskrise*).
3. In der durch hohe Zollschränken abgeschotteten Binnenwirtschaft fanden aus Mangel an innerem und äußerem Wettbewerb keine ausreichenden Effizienzsteigerungen und Modernisierungen statt. Infolgedessen vergrößerte sich der

Abstand zwischen den internationalen und den lateinamerikanischen Produktivitätsstandards stetig. Das in den theoretischen Konzeptionen¹⁴ vorgesehene, sukzessive „Hineinwachsen in die Weltwirtschaft“ konnte deshalb kaum stattfinden (*Produktivitätskrise*).

4. Die geringen Produktivitätszuwächse engte den Spielraum für Realloohnerhöhungen ein und verringerten so interne Wachstumspotentiale. Die in Lateinamerika bestehenden scharfen sozialen Gegensätze konnten nicht ausgeräumt werden (*soziale Krise*).
5. Die ISI führte zu einer permanenten Aufgaben-Überfrachtung des Staates, „clientilismo“¹⁵, zu Subventionsmentalitäten bei den Unternehmern¹⁶, Korruption und permanenten Haushaltsdefiziten, die häufig durch eine galoppierende Inflation finanziert wurden (*politische Krise und Krise des Staates*).¹⁷

Auf der Grundlage dieser Analyse richtet sich die Kritik an der Wirtschaftspolitik der Militärs auf die überzogene, sozial unverträgliche und mit diktatorischen Mitteln durchgesetzte Weltmarktintegrationsstrategie, jedoch nicht mehr gegen die Weltmarktorientierung per se.

3. Die drei Dimensionen des Projektes der demokratischen Regierung

Die Wirtschaftspolitik der neuen demokratischen Regierung Chiles steht in einem komplexen Verhältnis von Kontinuität und Bruch gegenüber dem neoliberalen Erbe der Militärdiktatur. Die ökonomischen Vordenker der Regierung legen eine Konzeption vor, in der im Gegensatz zum Neoliberalismus Entwicklung nicht nur als ökonomischer Prozeß und naturwüchsiges Ergebnis der Inkraftsetzung von Marktmechanismen, sondern als komplexer gesellschaftlicher Zusammenhang verstanden wird. Demokratie und soziale Gerechtigkeit werden als konstitutive Bestandteile eines umfassenden Modernisierungsprogrammes thematisiert. Der Weltmarkt wird als Referenzrahmen für wirtschaftliche Entwicklung akzeptiert. Dennoch wird realistisch auf die Gefahr eines Sozialdumpings (Exporte um jeden Preis: Billiglöhne als alleiniger komparativer Kostenvorteile) im Zuge der Weltmarktintegration hingewiesen. Gesucht werden Wege um durch die Bündelung gesellschaftlicher Kreativitätspotentiale und eine „konzertierte“ Anstrengung aller sozialen Akteure (nicht umsonst nennt sich das Regierungsbündnis „Concertación“) eine „aktive Weltmarktintegration“ zu forcieren (im Gegensatz zur „passiven Eingliederung“ in die internationale Arbeitsteilung mit Rohstoffen und Agrargütern). Nicht einzig die natürlichen Kostenvorteile — das heißt Billiglöhne und Rohstoffe — sollen die Basis der internationalen Spezialisierung sein, sondern die rasche, gezielt anvisierte Steigerung der nationalen Wertschöpfungsintensität und der durch staatliche Strukturpolitiken unterstützte Aufbau nationaler Wettbewerbsvorteile. Die Relativierung der Billiglöhne als den entscheidenden Wettbewerbsfaktoren soll zudem Spielräume für Reallohnsteigerungen und eine solide Sozialpolitik schaffen.

Anvisiert wird ein gesellschaftlicher Suchprozeß in Richtung *weltmarktorientierte Spezialisierung und Industrialisierung* zur Dynamisierung der chilenischen Ökonomien sowie zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, im Rahmen *politischer Demokratie* bei gleichzeitiger Verwirklichung *sozialer Gerechtigkeit*: ein

Projekt, das natürlich Fragen hinsichtlich der grundsätzlichen Entwicklungsorientierung sowie der Realitätsnähe der Annahmen und Instrumentarien aufwirft.

4. Die Kritiker des chilenischen Projektes — oder: die alternativlose Zukunft

Die aktuellen Entwicklungen in Chile haben sowohl in dem Andenstaat selbst, wie auch international eine entwicklungstheoretische Diskussion ausgelöst, in der die Frage im Mittelpunkt steht, inwieweit es sich bei den von der „Concertación“ verfolgten Wirtschafts- und Gesellschaftspolitiken überhaupt um wirkliche *Neuorientierungen* handle oder nicht vielmehr *Kontinuitätstendenzen* (mit dem neoliberalen Modell der Pinochet-Diktatur) überwiegen.

Drei Positionen sind unterscheidbar:

Erstens wird aus einer fundamental kritischen Perspektive konstatiert, daß die Leitlinien der chilenischen Regierung eine Übernahme neoliberaler Politikmuster und damit der Fortsetzung einer unsozialen Entwicklungsstrategie implizieren¹⁸.

Zweitens melden sich kritisch-skeptische Stimmen, die zwar die theoretisch-konzeptionellen Unterscheidung zwischen simplen Marktorthodoxien und den Optionen einer „aktiven Weltmarktintegration“ zustimmen, jedoch unter den gegebenen weltwirtschaftlichen Bedingungen und den internen Machtverhältnissen in Chile die Hoffnungen auf die Versöhnung von Weltmarktintegration mit sozialer Demokratie für unrealistisch halten und daher davon ausgehen, daß die demokratische Regierung — wenn auch ungewollt und unter dem Druck realer Sachzwänge — nicht in der Lage sein wird, ihr „alternatives Projekt“ zu realisieren. Aus dieser Perspektive spricht alles dafür, daß sich ein schleichender Annäherungsprozeß an Grundsätze des eigentlich zu reformierenden (neoliberalen) Modells vollzieht.¹⁹

Drittens treten in Chile Kritiker von rechts und Apologeten des Pinochet-Regimes, die für den Fall des Sieges der „Concertación“ eine Rückkehr zur Mangelwirtschaft vorausgesagt hatten, angesichts stabiler Wachstumsraten, sinkender Inflation und steigender Investitionsquote trotz Demokratisierung mit der These auf, das wirtschaftliche Chaos sei nach dem Regierungswechsel nur deshalb ausgeblieben, weil das Wirtschaftsministerium bisher noch keine Gelegenheit genutzt habe, grundsätzliche Kurskorrekturen vorzunehmen.²⁰

Einig sind sich also alle „*Kontinuitätstheoretiker*“ — wenn auch aus unterschiedlichen Beweggründen — darin, daß sich der Neoliberalismus auch unter der demokratischen Regierung fortsetzt. Diese Gleichsetzung basiert auf einer einfachen ideologischen Formel die besagt, daß Weltmarktintegration und die Orientierung an internationalen Effizienzstandards in der Dritten Welt notwendigerweise ein Synonym für orthodoxen Neoliberalismus sein müssen. Erfahrungen mit dynamischen Prozessen nachholender Industrialisierung in Südkorea und Taiwan, wo Weltmarktintegration gerade nicht mit Ordoliberalismus sondern mit weitreichenden, effizienten Formen von staatlicher Regulierung zur Herausbildung von Wettbewerbsfähigkeit einhergingen (und gehen), werden sorgfältig ausgeblendet.

Die *Kontinuitätstheoretiker von links* können sich eine Verknüpfung von Weltmarktorientierung und sozialer Demokratie nicht vorstellen, setzen die Überwindung

und Infragestellung des Binnenmarktmodelles simplizistisch mit IWF-Neoliberalismus und damit verstärkter Ausbeutung und Armut der größeren Teile der Bevölkerung sowie tendenziell autoritären Herrschaftsstrukturen gleich. Reformistische Anstrengungen im Rahmen von Weltmarktorientierung werden entweder als naiver Selbstbetrug (Kontinuitätsvertreter Typ 2) oder als gezielte Betrugsversuche gegenüber der gutgläubigen und auf soziale Gerechtigkeit hoffenden Bevölkerung (Kontinuitätsvertreter Typ 1) bewertet. Aus diesen beiden Perspektiven wird üblicherweise für eine erneute Binnenmarktorientierung bzw. zumindest eine deutliche Reduzierung der Exportorientierung plädiert — und damit auf ein bereits gescheitertes Gesellschaftsprojekt rekkuriert —, da nur so den zerstörerischen Sachzwängen des Weltmarktes zu entgehen sei, oder auf das Aufzeigen einer „alternativen“ Entwicklungsperspektive gänzlich verzichtet.

Die *rechten Kontinuitätsvertreter* aus dem Umfeld des Pinochet-Regimes sind mit der von den linken Kritikern vorgenommenen Gleichsetzung von Weltmarktorientierung und Neoliberalismus und damit der These, daß es keine Alternative mehr zu ihrem Gesellschaftsentwurf gibt (Das vielbeschworene Ende der Geschichte) völlig einverstanden. Sie übersehen, daß schon die Überwindung des autoritären Systems, die Reintegration der Gewerkschaften in die Gesellschaft, der beginnende Diskurs über soziale Gerechtigkeit und der „demokratische Alltag“, kurzum: die Liberalisierung der politischen Sphäre, auch die Bedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten grundsätzlich verändern wird. Das Zusammentreffen von Demokratie und Weltmarktorientierung führt zu einer Neuordnung der gesellschaftliche Beziehungsgeflechte, deren Entwicklungsdynamik nur schwer abzuschätzen ist. Als sicher kann jedoch gelten, daß der autoritäre Kapitalismus der Chicago-Ideologen unter demokratischen Bedingungen nicht überlebensfähig ist.

5. Antwort auf die Kritiker: Chile jenseits von krudem Neoliberalismus und dem CEPALISMO der 60er Jahre

5.1 Die wirtschaftspolitischen Leitlinien der *Concertación*

Einigkeit und in gewisser Weise Kontinuität mit dem neoliberalen Erbe besteht im Umfeld des Wirtschafts- und dem Finanzministeriums (Minister: Carlos Ominami, Alejandro Foxley), darin, daß

- (1) die Öffnung der chilenischen Volkswirtschaft zum Weltmarkt Produktivitäts- und Wachstumspotentiale freigesetzt bzw. eröffnet hat und nur so eine Überwindung der Krise der ISI möglich war;
- (2) auch in Zukunft die privaten Unternehmen die Hauptträger der Entwicklung sein werden und die Orientierung an internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Produktionseffizienz unabdingbar ist;
- (3) eine stabilitätsorientierte Makropolitik (solide Haushaltspolitik, stabiler und realistischer Wechselkurs usw.) auch zukünftig Grundlage der Wirtschaftspolitik sein wird.

Als Grenzen und Kritik des bisherigen neoliberalen Kurses nennt Ominami²¹:

- (1) die Abhängigkeit der Exporteinnahmen von wenigen, gering verarbeiteten Gütern;

- (2) die Integration Chiles in wenig dynamische Segmente des Welthandels; trotz der im lateinamerikanischen Kontext beachtlichen Exportentwicklung ist der Anteil Chiles am Weltexport von 1970 bis 1987 noch von 0,44% auf 0,22% gefallen;
- (3) die weiterhin bestehende hohe Abhängigkeit vom Kupferexport, deren günstige *terms of trade* — Entwicklung in den letzten Jahren die Fragilität der Exportentwicklung überdeckt hätten;
- (4) die Konzentration der Exporte auf wenige Exportunternehmen sowie
- (5) die nicht gelöste Verschuldungskrise; die Nettozinszahlungen in Höhe von 1,5 Mrd. US \$ jährlich seien eine Ursache für eine noch immer zu niedrige Investitionsquote.

Es geht — so der Wirtschaftsminister — daher in einer „segunda fase del modelo exportador“ um die Überwindung dieser Problemfelder im Rahmen einer Strategie „aktiver Weltmarktintegration“. Relativ allgemein wird darauf verwiesen, daß es um eine Konsolidierung und Optimierung des bisher erreichten Exportniveaus (Steigerung der nationalen Wertschöpfung, Produkt- und Marktdiversifizierung) und eine Dynamisierung des Binnenmarktes gehen müsse. Dazu seien neben Makropolitiken, bisher nicht existierende Industrie- und Technologiepolitiken sowie infrastrukturelle Maßnahmen notwendig, um die Angebotsseite der Unternehmen und die nationale Standortqualität insgesamt zu verbessern.

Mit dem Verweis auf die Erfahrungen der erfolgreichen asiatischen Schwellenländer, aber auch Japans und der EG-Länder wird auf den *systemischen Charakter* von dauerhafter, nachhaltiger Wettbewerbsfähigkeit (als Gegensatz zu auf natürlichen und Niedriglöhnen basierender Wettbewerbsfähigkeit) und die Notwendigkeit des *systematischen Aufbaus* von leistungsstarken Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen verwiesen. Dazu bedürfe es effizienter Unternehmen und eines orientierungs- und handlungsfähigen Staates.

Hierbei geht es nicht um die künstliche „Schaffung“ von Entwicklungspolen, sondern die gezielte Verbesserung von „external economies“ im Umfeld bereits bestehender dynamischer Segmente der Volkswirtschaft und einer *Spezialisierungsstrategie*, da nur so wettbewerbsfähige „*complejos integrados*“ entstehen könnten. Damit knüpfen die chilenischen Autoren an Überlegungen zu Determinanten nationaler Wettbewerbsfähigkeit an, wie sie auch von der CEPAL in ihren letzten Veröffentlichungen formuliert wurden.

Die Kombination der Überlegungen zu den „*complejos integrados*“ und den unternehmensinternen und strukturellen Determinanten von Wettbewerbsfähigkeit läuft auf ein Entwicklungsmuster hinaus, daß sich von den traditionellen ISI-Vorstellungen nicht nur durch die Aufgabe der Binnenmarktorientierung unterscheidet. Deutlich wird vielmehr, daß das im ISI-Modell angelegte Entwicklungsziel des Aufbaus möglichst geschlossener („kohärenter“), nationaler Industriekreisläufe (*complete industrialization*) zugunsten von Spezialisierungsanstrengungen (*complejos*) aufgegeben wurde. Zudem trägt diese neue Orientierung der Tatsache Rechnung, daß *linkage-Beziehungen* der Industrie zu anderen Sektoren (insbesondere zu Dienstleistungen wie Trader usw., aber auch zur Landwirtschaft) entscheidend sind für die Wettbewerbsfähigkeit des verarbeitenden Sektors. Die ISI-Theoretiker hatten das Entwicklungsziel sehr einseitig auf die Industrie verengt.

Als erster Schritt in diese Richtung wurde vom Wirtschaftsministerium ein Technologiefond (Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico, FONTEC) geschaffen, der

Kreditlinien in Kombination mit Subventionen für modernisierungsfähige, innovative Einzelunternehmen oder Gruppen von Unternehmen bereitstellt.

Weitere Programme (z.B. Förderung von Joint Ventures, Stärkung und Restrukturierung von staatlichen Forschungseinrichtungen im Bereich Technologietransfer) sind ebenfalls darauf ausgerichtet in einer „segunda fase del modelo exportador“ die technologische Dimension des Modernisierungsprozesses zu stärken, die Arbeitsproduktivität nachhaltig zu steigern — um so Spielräume für Realloohnerhöhungen zu schaffen — sowie die Abhängigkeit der nationalen Unternehmen im internationalen Wettbewerb von absoluten Kostenvorteilen (niedrige Löhne, natürliche Ressourcen) zu reduzieren und die Fähigkeit zur Schaffung von dynamischen, auf Know-how und technologiebasierten Kostenvorteilen zu fördern.

Deutlich wird, daß die neue Wirtschaftspolitik sich sowohl von der neoliberalen Ordnungspolitik als auch von dem traditionellen Staatsinterventionismus des ISI-Modells unterscheidet.

5.2 Armutsbekämpfung als prioritäres Ziel der Regierung

Die Regierung versucht eine Sozialpolitik zu formulieren, die sich insbesondere eine Verbesserung der Lage der Ärmsten zum Ziel setzt. Überzogene Ansprüche gut organisierter Mittelschichten sollen demgegenüber zurückgedrängt werden. Die Sinnhaftigkeit dieses Ansatzes wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß in den 80er Jahren etwa 60% der Sozialausgaben den oberen 40% in der Einkommenspyramide zugute kamen. Erste Erfolge sind vorzuweisen:

- In den ersten zwölf Monaten nach dem Ende der Diktatur wurden 90000 Wohnungen für sozial schwache Familien fertiggestellt (während der Diktatur wurden jahresdurchschnittlich 32000 Sozialwohnungen gebaut).
- Im Bildungs- und Gesundheitsbereich sind sehr spezifische Programme angelaufen, die auf die Verbesserung der Infrastruktur in den ärmsten Regionen des Landes ausgerichtet sind (focalización).
- Der Mindestlohn wurde 1990 um 44% angehoben (Jahresinflation etwa 25%) und die Mindestrenten um einen ähnlichen Prozentsatz erhöht (Rivera 1991: 21).
- Insgesamt stiegen die staatlichen Sozialausgaben zwischen 1989 und 1991 von 867 Mio. US \$ auf 1,2 Mrd. US \$, wobei besonders hohe Steigerungsraten in den Bereichen Wohnungsbau und Gesundheitsversorgung im Basisbereich festzustellen sind. 1992 sollen die Sozialausgaben auf 1,31 Mrd. US \$ erhöht werden.

Die anstehenden und zum Teil bereits eingeleiteten Reformen werden aus einer Anfang 1991 in Kraft getretenen Steuerreform finanziert, in deren Folge die Gewinnsteuern von 10% auf noch immer im internationalen Bereich niedrige 15% angehoben wurden und die Mehrwertsteuer von 16 auf 18% anstieg. Diese Reform wurde von der wichtigsten rechten Oppositionspartei (Renovación Nacional) mitgetragen und sichert eine solide staatliche Ausgabenpolitik.

Im Ergebnis sind nach einem Regierungsjahr infolge der Steuerreform und der Erhöhung der Sozialausgaben zumindest erste Korrekturen an der ungerechten Einkommensverteilung vorgenommen worden. Der Anteil der 40% der untersten

Einkommensbezieher am gesamten Volkseinkommen konnte immerhin von 12,6% auf 13,2% verbessert werden, während der Anteil der obersten 20% in der Einkommenspyramide von 59,5 auf 58,7% fiel.

Weder die Regierung noch größere Teile der Bevölkerung glauben an eine schnelle Überwindung der sozialen Schieflage und der z.T. verheerenden Armut. Entscheidend dürfte sein, ob es gelingt an wichtigen sozialen Brennpunkten nachhaltige Verbesserungen zu erzielen. Auffällig ist, daß Übereinstimmung darüber besteht, daß die neue Sozialpolitik anzubinden ist an die Modernisierungsgeschwindigkeit der Ökonomie. Die Null-Summen-Perspektive aus der Endphase des stagnierenden Binnenmarktmodells wird aufgegeben zugunsten einer dynamischen Sichtweise. Produktivitätswachstum und wirtschaftliche Effizienzsteigerung sollen zukünftig Grundlage sozialen Fortschritts sein.

6. Suchprozesse und Neuorientierungen der sozialen Akteure

In Chile besteht in der Concertación und weit darüber hinaus ein politischer Konsens darüber, daß

- die Weltmarktorientierung Grundlage der wirtschaftlichen Entwicklung Chiles bleiben wird;
- eine dauerhaft tragfähige Sozialpolitik nicht einfach eine Frage der Umverteilung darstellt (Nullsummenspiel), sondern kompatibel sein muß mit der ökonomischen Entwicklung des Landes;
- die Redemokratisierung einen wichtigen Wert an sich darstellt, der unabhängig von ökonomischen und sozialen Krisen zu verteidigen ist.

Dieser Basiskonsens prägt die Neuorientierung der Akteure im Demokratisierungsprozeß und erhöht die Spielräume des Wirtschaftsministeriums für aktive Strategien zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft, unter Einbeziehung der beteiligten Akteure.

Die Gewerkschaften

Die Gewerkschaften haben nicht zuletzt angesichts der katastrophischen Verhältnisse in anderen lateinamerikanischen Ländern akzeptiert, daß es kein zurück zu den Verhältnissen der 60er Jahre und dem Binnenmarktmodell geben kann. Sie tragen die Ziele der Weltmarktorientierung und der Steigerung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit mit und sind zu Produktivitätsbündnissen bereit, in denen es sowohl um die Sicherung einer hohen Investitionsrate, als auch um die Erweiterung der Spielräume für Reallohn erhöhungen und um aktive Sozialpolitik zur Bekämpfung der absoluten Armut gehen soll.

Es ist interessant, daß sich die ersten Verhandlungen der Gewerkschaften mit den Unternehmerverbänden eher um die soziale Absicherung von nicht-Gewerkschaftsmitgliedern drehen: es ging um die Anhebung der Mindestlöhne für Arbeiter in prekären Beschäftigungsverhältnissen und Zuwendungen an die ärmste Familien. Es gibt also ein Bewußtsein dafür, sich aktiv um die Integration derjenigen zu kümmern, die aus dem Modell herauszufallen drohen oder bereits zu den marginalen

Bevölkerungsschichten gehören. Die gewerkschaftlichen Aktivitäten konzentrieren sich zudem nicht mehr nur auf die Löhne sondern zunehmend auch auf Arbeitssicherheit, Gesundheitspolitik, Ausbildungschancen, Umweltverschmutzung am Arbeitsplatz etc., alles Themen, die unter dem Primat des korporatistischen Verteilungs(klassen)kampfes in den 60er Jahren zweitrangig waren.

Diese Neuorientierung wird deutlich in Aussagen des bekannten Gewerkschaftsberaters Eugenio Díaz: *„Wir (wurden) in einer Kultur der tiefen Verachtung für die Privatunternehmen und das Unternehmertum erzogen. Uns hat niemals die interne Logik der Funktionsweise der Privatunternehmen interessiert. Die Notwendigkeit der Kapitalisierung und der Investition, der Produktivität, der Modernisierung, der technologischen Innovation, all dies schienen uns Angelegenheiten zu sein, die uns nichts angingen ... Heutzutage ist ganz klar, daß kein Gewerkschaftsführer es sich leisten kann, von den Erfordernissen für eine bessere Funktionsweise der Unternehmen nichts zu wissen. ... Hierdurch verändert sich die Auffassung von gewerkschaftlicher Stärke. Es handelt sich schon nicht mehr nur und in erster Linie darum, Unternehmen oder das Land lahmzulegen, Menschen auf die Straße zu bringen, sondern in erster Linie darum, technisch fundierte Vorschläge auszuarbeiten, die das Interesse aller Beteiligten wecken.“*²²

Die erste schwierige Bewährungsprobe steht jedoch noch aus. Derzeit wird zwischen den Unternehmervverbänden, dem Staat und den Gewerkschaften über ein neues Arbeitsgesetz verhandelt. Ein Kündigungsschutz, der bisher mögliche willkürliche Entlassungen unterbindet, ist bereits vereinbart. Strittig sind von den Gewerkschaften geforderte kollektive Tarifverhandlungen auf Branchenebene, die von den Arbeitgebern zurückgewiesen werden, die Betriebsvereinbarungen präferieren.

Die Unternehmer

Die Unternehmer sind sich darüber im klaren, daß sie sich mit der Demokratie einrichten müssen, ein zurück zum autoritären Staat sehr unwahrscheinlich ist und sie gezwungen sind, sich gegenüber den demokratischen Parteien und den Gewerkschaften zu öffnen. Sie stellen daher keine aktive Opposition zur Regierung da, auch wenn sie während des Referendums über Fortsetzung oder Beendigung der Diktatur eindeutig für den Verbleib Pinochets eingetreten sind.

Die meisten „neuen Unternehmer“ haben keine feste politische Heimat, kommen jedoch aus der neuen chilenischen Rechten, dem Umfeld der Chicago-Boys. Der ideologische Fixpunkt ihres dogmatisch geprägten Denkens ist „der Markt“, der aus ihrer Perspektive für die Ressourcenallokation ebenso zuständig ist, wie für die industriellen Beziehungen, die Lösung der Probleme im Bildungs- wie im Gesundheitssektor oder auch die Abwendung von Umweltzerstörungen. Studien über die veränderten Verhaltensweisen der Unternehmerklasse in der Vor-Pinochet-Ära und am Ende der Diktatur zeigen, daß sich die „neuen Unternehmer“ als die Protagonisten wirtschaftlichen Wandels sehen, während diese Aufgabe (auch aus der Sicht der damaligen Unternehmer) bis Mitte der 70er Jahre eher dem Staat zufiel.²³

Die Orientierung in Richtung Weltmarkt hat sicher zur „Modernisierung des unternehmerischen Bewußtseins“ (insbesondere bei den dynamischen Exportunterneh-

mern) geführt, sowohl in ökonomischer als auch in kulturell-politischer Hinsicht. Die Unternehmer haben den Weltmarkt und die internationale Konkurrenz als Referenzrahmen für ihr wirtschaftliches Handeln akzeptiert und stellen sich selbstbewußt (und im Gegensatz zu den rentenorientierten Binnenmarktindustriellen Argentiniens und Uruguays) dieser Herausforderung. Zugleich wissen sie in der Regel von ihren Geschäftsreisen, Messebesuchen und Betriebsbesichtigungen in westlich-demokratischen Ländern sehr wohl, daß der chilenische „capitalismo salvaje“ ihnen durch die autoritäre Unterdrückung von Gewerkschaften und demokratischen Parteien enorme Extraprofite beschert hat. Diese Erkenntnis bildet möglicherweise die Basis für einen ausgeprägten Pragmatismus und Realismus der die Versuche der Unternehmervverbände, ihren Platz in der demokratischen Gesellschaft zu definieren, charakterisiert.

Nach beinahe zwei Jahren Regierungszeit und einer ersten Phase tiefen Mißtrauens gegenüber der „Concertación“ (ein Sozialist als Wirtschaftsminister stellte sich für die meisten Unternehmer als manifeste Bedrohung dar) scheinen sie sich auf die neuen Spielregeln einzustellen (Weltmarktintegration und private Unternehmen werden nicht in Frage gestellt — Demokratie und soziale Gerechtigkeit sind neue Anforderungen).

Die relative Offenheit darf allerdings auch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Unternehmer heute — trotz allen Pragmatismus — die ideologisierteste aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen darstellen. Ihre mit Absolutheitsanspruch vorgetragenen Diskurse zum „wertfreien Markt“ als der Achse für ökonomische, politische und soziale Beziehungen und damit des gesellschaftlichen Fortschritt schlechthin, sind angesichts ihrer Eindimensionalität oft verblüffend. Für viel Unternehmer ist die ökonomische Freiheit von Unternehmern und Konsumenten und die Möglichkeit der Teilnahme am Marktgeschehen ein Synonym für Demokratie.

Die marginalisierten Schichten

Das Verhältnis der marginalisierten Schichten zur formalen Demokratie scheint weniger gespannt zu sein als oft vermutet wird. Die Vorstellung, daß die ärmsten Bevölkerungsteile aufgrund der drängenden sozialen Probleme der Demokratie indifferent gegenüberstehen und gerade von dieser Seite besonderer Druck auf die Regierung ausgeübt werden könnte, wenn klar wird, daß auch die demokratische Regierung nicht in der Lage ist innerhalb kürzester Zeit das Armutsphänomen zu bewältigen, erweist sich als nicht tragfähig. Untersuchungen über die Armenviertel zeigen, daß die Bereitschaft zur gewalttätigen Lösung sozialer Probleme im Sinne revolutionärer Optionen hier nicht größer ist als in anderen gesellschaftlichen Klassen. Die „marginales revolucionarios“ sind ein Mythos. Die wichtigsten Forderungen der Bewohner von Armenvierteln sind eher konventionell und beziehen sich auf die Angst, die Gewaltspirale *innerhalb* ihrer Barrios (Prostitution, Drogenhandel, Kinderbanden, Alkoholismus) könnte sich immer schneller drehen und zu ihrer völligen Herausdrängung aus der politischen Gesellschaft führen („horror de lumpenización“). Es geht ihnen, glaubt man einschlägigen Untersuchungen, um mehr Polizeistreifen, bessere Gesundheitsversorgung, Zugang zum Ausbildungssystem und vor allem Möglichkeiten institutioneller Partizipation, demokratische Grundrechte und rechtsstaatliche Garantien, die ihnen ihre Würde als Bürger zugestehen.²⁴

Nach der Willkürherrschaft der Militärs, bietet ihnen der entstehende Rechtsstaat zwar keine unmittelbare Lösung ihrer sozialen Probleme jedoch gleiche politische Rechte, geregelte Konfliktlösungen und die Möglichkeit der Selbstorganisation.

Gesellschaftliche Konzertierung scheint möglich

Resümiert man das Verhalten und die Neuorientierung der sozialen Akteure sowie deren Suchprozesse in Richtung geregelter Konfliktaustragungsmodi im Rahmen eines sich konsolidierenden Grundkonsenses, so zeigen alle Beteiligten ein großes Maß an Flexibilität und Kompromißbereitschaft. Die Existenz des skizzierten Basis-konsenses und die Akzeptanz der wesentlichen gesellschaftlichen Spielregeln impliziert nicht, daß politische, soziale und ökonomische Konflikte in Zukunft nicht mehr stattfinden werden. Die Akteure haben sich jedoch über die Konturen eines sozio-ökonomischen Korridors verständigt, in dem zukünftige Konflikte ausgetragen werden. Die gesellschaftlichen Suchprozesse sind somit auf einen gemeinsamen Fluchtpunkt ausgerichtet, was die Bündelung gesellschaftlicher Kreativitätspotentiale und eine Konzertierung der Kräfte erlaubt, die nationale Transformationskapazität stärkt und die Politik- und die Strategiefähigkeit des Staates stützt.

Diese Konvergenz über die Grundlagen gesellschaftlich-politischer Entwicklung mutet aus westeuropäischer Sicht banal an, ist aber im Vergleich mit anderen lateinamerikanischen Ländern, in denen dieser Grundkonsens sich nicht herausgebildet hat, bedeutend. Sie begünstigt die Formulierung einer langfristigen, an gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen orientierten Entwicklungsstrategie und den Ausbau der sozialen, politischen und ökologischen Dimensionen des weltmarktorientierten Entwicklungsmodells. In Chile besteht somit die Chance, eine Vision für zukünftigen Wandel zu entwickeln, während andere Länder Lateinamerikas eher durch gesellschaftliche Zerfallerscheinungen, politische Polarisierungen und paralysierte Staatsapparate gekennzeichnet sind.

ANMERKUNGEN

¹ Auf unterschiedliche Phasen der Wirtschaftsreformen ab 1973 kann hier nicht genauer eingegangen werden. Vgl. dazu: O. Muñoz, *Crisis y reorganización industrial en Chile*, in: Cieplan, *Notas Técnicas* Nr. 123, Santiago 1988, S. 7; CEPAL 1990, *Transformación productiva con equidad*, Santiago 1990, S. 68 ff.

² R. Ffrench-Davis, *Desarrollo económico y reconstrucción democrática*, in: J. Guzmuri (Hrsg.), *Chile en el umbral de los noventa*, Santiago 1988, S. 199; bis 1989 stieg der Index auf 92.

³ Zur Armutsproblematik und dem Abbau bzw. zur Umschichtung staatlicher Leistungen im Sozialbereich s. CEPAL, *Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile — 1987*, in: colección estudios CIEPLAN, Nr. 31, 1991.

⁴ Vgl. R. Ffrench-Davis, *El conflicto entre la deuda y el crecimiento en Chile: Tendencias y Perspectivas*, in: colección estudios CIEPLAN, Nr. 26, 1989.

⁵ Vgl. O. Muñoz, 1988, a.a.O., S. 4ff.

⁶ 1990 und 1991 wurden Direktinvestitionen in Höhe von je 1,5 Mrd. US \$ getätigt. Dies sind 5% des BSP (zum Vergleich: Anteil der Direktinvestitionen am BSP in Mexiko und Spanien etwa 1,5%).

- ⁷ Die Universidad de Chile errechnete nach anderer Methode Arbeitslosenquoten von 22% für das Jahr 1983 und 10% für 1989. Vgl. World Bank, Chile — Consolidating Economic Growth, Washington 1990, S. 12f.
- ⁸ Vgl. A. Jadresic, Transformación productiva, crecimiento y competitividad internacional — Consideraciones sobre la experiencia chilena, in: Pensamiento Iberoamericano, Nr. 17, 1990, S. 44.
- ⁹ Vgl. Muñoz, El Estado y el sector privado: Hacia un nuevo enfoque de política industrial, Apunte Cieplan Nr. 78, Santiago 1989, S. 10. Als Sektorfall vgl. Messner, D. et al., Weltmarktorientierung und Aufbau von Wettbewerbsvorteilen in Chile — Das Beispiel der Holzwirtschaft, DIE, Berlin 1991.
- ¹⁰ Dynamische Segmente sind: Früchte, Gemüse, Fischerei, Nahrungsmittelverarbeitung, Holzwirtschaft.
- ¹¹ Vgl. dazu u.a.: O. Muñoz, Transición a la Democracia, Santiago 1990 (a), S. 120 ff., R. French-Davis, Desarrollo económico y equidad en Chile: herencias y desafíos en el retorno a la democracia, in: colección estudios CIEPLAN, Nr. 31, 1991.
- ¹² zur Entwicklung der Position Lateinamerikas im Welthandel s. M. Barbera, Latin America's place in world trade, in: CEPAL Review, Nr. 41, 1991 und P. Bifani, International trade from the 1980s to the 1990s: The Latin American Perspective, in: IDS-Bulletin, Nr. 1, 1990.
- ¹³ CEPAL 1990, a.a.O., S. 11 ff., 81 ff.; vgl. zudem: R.L. Ground, The genesis of import substitution in Latin America, in: CEPAL Review, Nr. 36., 1988.
- ¹⁴ Vgl. z.B. R. Prebisch, Towards a dynamic development policy for Latin America, New York 1963; CEPAL, La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano, Santiago 1954.
- ¹⁵ dazu A. Jadresic, Transformación productiva, crecimiento y competitividad internacional — Consideraciones sobre la experiencia chilena, in: Pensamiento Iberoamericano, Nr. 17, 1990, S. 52: „Constatando que la rentabilidad de un proyecto dependía fundamentalmente de las decisiones administrativas de las autoridades, más que de su conveniencia económica, para los empresarios pasaba a ser más importante presionar al Estado que preocuparse por invertir productivamente.“
- ¹⁶ Dazu A. Jadresic, a.a.O., S. 58: „Las empresas desarrollaban asombrosas habilidades para lidiar con burocracias, obtener términos preferenciales en el comercio exterior o en la asignación de créditos preferenciales, conseguir incrementos en los precios de sus productos ... Tener ventajas comparativas en este tipo de actividades podía ser vital para la sobrevivencia de una empresa, pero lamentablemente no servía para ganar competitividad internacional.“
- ¹⁷ Vgl. R. Dornbusch/S. Edwards, Macroeconomic Populism, in: Journal of Development Economics, Nr. 32, 1990.
- ¹⁸ Z.B. J. Petras, Chile: Democracia y pobreza o pobreza de la democracia, in: Punto Final, Februar, Santiago 1991, S. 22: „La decisión del régimen de abdicar de su vocación reformista en favor de un estilo empresarial, no fortalece la debilidad de la democracia, sino que la priva de su contenido popular. ... En vez de hablar de la hegemonía de una clase política democrática, es mas apropiado describir el ascendiente de la nueva ideología (el neoliberalismo) y de una nueva clase (el sector exportador agro minero). El régimen electoral se ha apropiado de los símbolos y la sustancia de la configuración del poder construida por la derecha y le ha proporcionado legitimidad democrática.“
- ¹⁹ Z.B.: U. Müller-Plantenberg, Marktwirtschaft und Demokratie in Lateinamerika, in: PRO-KLA 82, Berlin 1991, S. 88: „In Chile hat eine große Mehrheit der Bevölkerung dem Kandidaten Hernán Büchi, der offensiv für eine Fortsetzung des ultraliberalen Wirtschaftsprogramms der Pinochet-Diktatur eintrat, in den Wahlen vom 14. Dezember 1989 eine klare Absage erteilt und den Christdemokraten Patricio Aylwin gewählt. Aber dessen Minister und Wirtschaftsberater sind, egal ob Sozialisten oder Christdemokraten, inzwischen so sehr von

der Notwendigkeit der Fortsetzung der bisheirigen Wirtschaftspolitik überzeugt, daß trotz allen Redens von sozialer Gerechtigkeit von einem grundsätzlichen Wandel zugunsten der zwei ärmeren Drittel der sozial extrem gespaltenen Gesellschaft kaum gesprochen werden kann." Der Autor stellt eine „allmähliche Anpassung“ an die neoliberalen Politikmuster fest.

²⁰ So argumentiert z.B. H. Büchi, letzte Wirtschaftsminister der Pinochet-Diktatur in unzähligen Interviews.

²¹ C. Ominami, M. Madrid, La política internacional en Chile en la década de los 90 — Lineamientos estratégicos para una inserción activa en los mercados internacionales, Instituto Latinoamericano de Estudios Internacionales, Santiago 1988.

²² E. Díaz, Sentido y proyecciones del Acuerdo Marco, in: CIASI, Nr. 6, Santiago 1990.

²³ E. Bartell, Las inquietudes de los empresarios, in: Revista de CIEPLAN Nr. 13, Santiago de Chile 1988; C. Montero, La Evolución del empresariado chileno, in: Revista de CIEPLAN, Nr. 30, Santiago de Chile 1991.

²⁴ E. Tironi, Autoritarismo, Modernización y Marginalidad, Santiago de Chile 1991. A. Valenzuela, Representaciones e identidades en el mundo popular, in: Proposiciones Nr. 13, SUR, Santiago de Chile 1987.

*Dirk Messner, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
Fraunhoferstraße 33 36, D-1000 Berlin 10*