

William C. Smith

---

## Neoliberale Restrukturierung und die neuen Demokratien in Lateinamerika

### 1. Einleitung

Die lateinamerikanischen Demokratien erwartet in den 90er Jahren eine kritische Phase. Die zivilen Regimes, die in den 80er Jahren nach der Ablösung der Militärdiktaturen entstanden sind, haben ein gewisses Maß an institutioneller Stabilität und Konsolidierung erreicht; allerdings sind sie immer noch mit schweren ökonomischen Problemen konfrontiert. Die Politik des »freien Marktes«, die durch den sogenannten »Konsens von Washington«<sup>1</sup> gefordert wird, hat bescheidene Erfolge bei der Zählung der Hyperinflation, der Einschränkung öffentlicher Haushaltsdefizite und der Erzeugung von Außenhandelsüberschüssen gebracht. In den meisten lateinamerikanischen Ländern jedoch hat sich das Ziel stabilen und nachhaltigen Wachstums als fast unerreichbar erwiesen. In der Folge hat ein starker Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens in den meisten Ländern die Armut verschärft und ohnehin schon krasse Erscheinungen der Ungleichheit und der Konzentration von Einkommen und Reichtum noch verschlimmert. Die sehr bescheidene wirtschaftliche Erholung der Region, sowie jüngste Ereignisse wie der fehlgeschlagene Militärputsch in Venezuela und die Errichtung einer zivil-militärischen Diktatur in Peru, werfen daher beunruhigende Fragen nach den sozialen und politischen Konsequenzen der neoliberalen Restrukturierung auf. Besondere Beachtung in den Analysen der Periode nach dem Übergang verdienen die starke Erosion der staatlichen Fähigkeit, die wichtigen makroökonomischen Variablen zu

---

1 Elemente dieses »Konsensus« sind u.a. extensive Reformen des Staates (Privatisierung öffentlicher Unternehmen, fiskalische Reformen, scharfe Einschnitte bei den kompensatorischen Sozialausgaben, die Abschaffung von Subventionen für den Konsum und für »ineffiziente« Interessen von Produzenten, usw.); die Herstellung »richtiger Preise«, wobei die Erhaltung des makroökonomischen Gleichgewichts Vorrang hat; breit angelegte marktorientierte Reformen (Deregulierung und Entmonopolisierung des privaten Sektors, Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, usw.); schließlich der wettbewerbsfähige Wiedereinstieg in die Weltwirtschaft (Liberalisierung des Handels, Förderung ausländischer Investitionen, usw.). Vgl. Williamson (1990), Malan (1990), Fanelli, Frenkel und Rozenwurcel (1990).

steuern, und die problematischen Spannungen zwischen der durch die Forderungen der Weltwirtschaft verstärkten Logik des Marktes und dem Verlangen, die Partizipation der Bevölkerung und die Bürgerrechte über die politisch-institutionelle Arena der Wahldemokratie hinaus zu erweitern und zu institutionalisieren.

Vergleichende Analysen der marktorientierten Reformen in Lateinamerika haben, was die ökonomische Leistung anbelangt, kaum systematische Differenzen zwischen den Regimes ergeben. Allerdings können ein paar Verallgemeinerungen hinsichtlich der Unterschiede bei der Wahl makroökonomischer Strategien gemacht werden. Erstens zeigen politische und ökonomische Eliten in konsolidierten Demokratien wie in stabilen autoritären Regimes eine starke Präferenz für »orthodoxe«, marktorientierte Strategien der Stabilisierung und Strukturanpassung, wenn sie mit schweren ökonomischen Krisen konfrontiert sind. Die Priorität dieser Regimes ist die Umsetzung eines aufgeputzten Modells der Kapitalakkumulation auf der Basis einer wettbewerbsstärkeren, exportorientierten Eingliederung in die Weltwirtschaft.

Zweitens und im Gegensatz zur Situation in stabilen zivilen und autoritären Regimes zeigen die politischen und technokratischen Eliten in nicht konsolidierten »Übergangsdemokratien« Lateinamerikas im allgemeinen eine Neigung zu »heterodoxen« makroökonomischen Strategien, um den Problemen einer starken Auslandsverschuldung, stagnierenden Wachstums und dem Risiko einer Hyperinflation zu begegnen. Anstatt den Marktmechanismus die Preise »einrenken« zu lassen, sind die um ihre Wählerbasis besorgten Politiker und Politikstrategen in den neuen Demokratien stark versucht, in der Hoffnung auf eine rasche wirtschaftliche Erholung die »sichtbare Hand« eines aktivistischen Staates einzusetzen, ohne tiefe Rezessionen und die hohen sozialen Kosten, die normalerweise mit fehlgeschlagenen orthodoxen Strategien verbunden sind, in Kauf nehmen zu müssen (Stallings/Kaufman 1989; Haggard/Kaufman 1990).

Drittens hat sich, trotz der ernsthaften innovativen Anstrengungen in Ländern wie Argentinien, Brasilien und Peru, die Neigung zu heterodoxen Strategien seitens der neuentstandenen demokratischen Regimes als transitorisch und vor allem auf die ersten Phasen des Übergangs von militärischer zu ziviler Machtausübung beschränkt erwiesen. Die Strategie des »heterodoxen Schocks« in den Plänen von Austral, Cruzado und Inti, die Mitte der 80er Jahre in Argentinien, Brasilien und Peru implementiert wurden, ist aus einer Reihe von Gründen gescheitert, darunter den aphrodisierenden Wirkungen, die eine scheinbar »kostenfreie« Anpassung ohne politisch unpopuläre Maßnahmen wie Rezession, Arbeitslosigkeit und hohe Zinsen auf vom Volk gewählte Politiker ausübt. Die zögernde Umsetzung

dringender Politikkorrekturen, ganz abgesehen von der Verschiebung »fundamentalerer« Reformen, ineins mit schwindender Unterstützung durch die Bevölkerung, haben dem »makroökonomischen Populismus« und gefährlichen hyperinflationären Episoden Bahn gebrochen, gefolgt durch immer härtere Stabilitätsprogramme, in deren Folge die sozialen Kosten noch höher stiegen (Dornbusch und Edwards 1991).

Beispielhaft ist die argentinische Erfahrung. Nach dem Abgang der Militärdiktatur im Jahr 1983 sahen sich Präsidenten mit sozialdemokratischen (wie Raúl Alfonsín von der zentristischen Radikalen Partei) wie populistischen Neigungen (wie der Peronist Carlos Menem) zunehmend gezwungen, orthodoxe politische Strategien einzusetzen, die auf den antistaatlichen Diskurs abgestimmt waren, der sich um die Regierungen Reagans und Bushs, die multilateralen Kreditinstitutionen und die internationalen Privatbanken ausbreitete. Im wesentlichen ähnliche Restrukturierungsprojekte wurden auch unter ganz anderen Bedingungen - und mit unterschiedlichem Erfolg - in Chile, Mexiko, Bolivien, Ecuador, Peru und Venezuela unternommen. In der gesamten Hemisphäre sind die kurzfristigen Stabilisierungspolitiken der frühen 80er Jahre der Forderung nach tiefgreifenden strukturellen Transformationen gewichen, die als Voraussetzungen eines marktgetriebenen oder »neoliberalen« Akkumulationsmodells betrachtet werden.<sup>2</sup>

## 2. Makroökonomische Logik, kollektive Akteure und Verteilungskämpfe

Eine kurze, äußerst stilisierte Darstellung der Krisenlogik der lateinamerikanischen Makroökonomie und der zugehörigen strategischen Konflikte zwischen den wichtigsten kollektiven Akteuren - staatlichen Eliten, Kapital und Gewerkschaften - mag dazu beitragen, die Dynamik der Hyperinflation und die Verbreitung eines politisch wie mikroökonomisch spekulativen Verhaltens zu erklären, die der drastischen Verengung internationaler wie innenpolitischer Handlungsspielräume zugrundeliegen. Es ist diese schein-

2 Zur Entwicklung des orthodoxen Denkens in den 80er Jahren s. Kahler (1990). S. Cavarozzi (1992) für eine scharfsinnige Analyse des Zusammenbruchs der »staatszentrierten Matrix«, der den Strategien des freien Marktes Bahn gebrochen hat. Der Begriff »Neoliberalismus« wird in diesem Artikel eingesetzt, um das Augenmerk auf die heutigen Anhänger der »Puristen« der Nachzwanziger (Friedrich Hayek, Ludwig von Mises, Wilhelm Röpkke) zu lenken, die über die Verteidigung ausgeglichener Budgets, nichtregulierter Märkte und Angriffe auf staatliche Intervention hinausgehen und die schädlichen Auswirkungen der staatlichen Verfilzung mit monopolistischen und oligopolistischen Interessen im privaten Sektor und mit der organisierten Arbeiterschaft kritisieren. Für eine eingehende Diskussion vgl. Nylen (1992).

bar unausweichliche Verengung des Entscheidungsspielraums, der Regierungen unterschiedlicher ideologischer Färbung dazu zwingt, auf neoliberale Restrukturierungsprojekte zu setzen.<sup>3</sup> Diese Exkurse mögen auch etwas Licht auf die Schwierigkeiten und Handlungsschranken werfen, die solche Projekte für Parteien, Basisbewegungen und andere politische Kräfte bilden, die für die Konsolidierung der neuen Demokratien und eine breitere und tiefere Partizipation der Bevölkerung arbeiten.

In vielen lateinamerikanischen Ländern hat die Schuldenkrise zu einem perversen Prozeß wirtschaftlicher Desartikulation, besonders im industriellen Sektor, geführt. Diese Desartikulation der produktiven Struktur hat die ohnehin schon schwerwiegenden Probleme der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung noch verschärft und das phänomenale Wachstum des sogenannten »informellen« Sektors stark beschleunigt. Während des »verlorenen Jahrzehnts« der 80er Jahre brach das Pro-Kopf-Einkommen (allen voran die Rückgänge in Argentinien, Venezuela und Bolivien um etwa 25%) auf ein Niveau herunter, das man vor fünfzehn oder zwanzig Jahren erreicht hatte; der Statistik der Vereinten Nationen zufolge ist Armut gegenwärtig das Schicksal von 40% der Lateinamerikaner. In vielen Ländern hat ein scharfer Rückgang der Sparquote und der öffentlichen und privaten Investitionen die Fähigkeit stark eingeschränkt, beim schwindelerregenden technologischen Fortschritt mitzuhalten, der anderswo in der Weltwirtschaft stattfindet. Diese durchgängigen sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen hängen eng mit dem Prozeß der externen Anpassung zusammen - u.a. mit massiver Kapitalflucht und dem darauf folgenden Netto-transfer von Kapital (durchschnittlich 25-30 Mrd.\$ p.a.) während der 80er Jahre (Frenkel und Rozenwurcel 1989).

Trotz der großen Handelsüberschüsse, die durch den Anpassungsprozeß erzeugt wurden, gibt es weiterhin Zahlungsbilanzdefizite, die zu einer fortgesetzten Akkumulation von Auslandsschulden führen. Kompliziert wurde diese Situation häufig durch den relativ geringen Zufluß von ausländischem Kapital, durch den Rückgang der Warenpreise auf dem Weltmarkt und in vielen Ländern durch die fortgesetzte Kapitalflucht nach Übersee. Unter starkem Druck der Gläubigerbanken, des Internationalen Währungsfonds und der Regierungen entwickelter Länder hat der Staat selbst diesen Kapitaltransfer finanziert, indem er die Verantwortung für die Tilgung des Großteils der Auslandsschulden übernommen hat, einschließlich der ursprünglich im privaten Sektor gemachten Schulden. Viele Regierungen ha-

---

3 Für hervorragende vergleichende Analysen der Faktoren, die eine Verschiebung der ökonomischen Strategien veranlassen, vgl. Gourevitch (1986); Gereffi und Wyman (1990); Haggard (1990).

ben damit zu ihrer eigenen Kapitalauszehrung und der damit verbundenen Finanzkrise des Staates beigetragen.

Diese Entschuldung einheimischer Investoren und der gigantische Kapitaltransfer zu internationalen Banken und multilateralen Institutionen wie der Weltbank und dem Internationalen Währungs fonds, führte zusammen mit einer unkontrollierten monetären Expansion im Inland zu einer schweren Finanzkrise des Staates, so daß sich die Regierungen gezwungen sahen, kurzfristige Anleihen mit sehr hohen Realzinssätzen aufzunehmen (Carciotti 1990). Auf der anderen Seite führten extrem hohe Zinssätze und schnelle Fluktuationen des Realeinkommens verschiedener Klassen und Sektoren der Bevölkerung zu Arbeitslosigkeit und Rezession, zu einem verschärften Inflationsdruck und andauernder makroökonomischer Instabilität. Eine hohe Inflation - und deren Beschleunigung in wichtigen konjunkturellen Phasen - in Argentinien, Brasilien, Bolivien, Peru und anderswo, ist jedoch nicht allein die Folge ökonomischer Faktoren. Viele Politiker, Politikstrategen und große Parteien haben systematisch versucht, die politischen Kosten, die mit den für den Stopp der Inflationsspirale notwendigen sozialen Opfern verbunden sind, ganz zu vermeiden oder zumindest zu verschieben. Desgleichen ist der Widerstand städtischer Unternehmer, landwirtschaftlicher Interessen, der Mittelklassen und der organisierten Arbeiterschaft gegen Kürzungen ihres Realeinkommens ein wesentlicher Faktor für die anhaltende Inflation und eine vorrangige Ursache ihrer Beschleunigung.

Dieses Tauziehen läßt eine »Inflationskultur« entstehen, die die meisten Bürger, unabhängig von ihrer sozialen Klasse und wirtschaftlichen Stellung, dazu veranlasst, sich in der rationalen Erwartung einer entweder hoch bleibenden oder noch steigenden Inflation defensiv zu verhalten.<sup>4</sup> Das verbissene Streben nach kurzfristigen Profiten prägt das mikroökonomische Verhalten von Firmen, öffentlichen Unternehmen, Gewerkschaften und einzelnen Sparern und Investoren, die damit ein außerordentlich hohes Maß an Verteilungskonflikten erzeugen. Während der Staat finanziell praktisch kollabierte, wurde der Markt zum Hauptmechanismus der Allokation von Einkommen und der Regulation grundlegender gesellschaftlicher Konflikte.

In diesen Verteilungskonflikten kommen eine allgemeine Logik aller kapitalistischen Ökonomien wie auch einige besondere Merkmale zum Ausdruck, die mit der Existenz riesiger Auslandsschulden zusammenhängen. Unter solchen Umständen bieten sich eine Reihe verschiedener strategi-

---

4 Vgl. Alt und Chrystal (1983) für eine Diskussion der »erwartungsverstärkten Phillips-Kurve«.

scher Interaktionsmuster an. In der gegenwärtigen politischen Machtkonfiguration werden Regierungen, die versuchen, ein Stabilitätsprogramm im Kontext von Rezession und stagnierendem Wachstum durchzusetzen, fast unausweichlich mit einer Nullsummen-Situation konfrontiert sein, die der organisierten Arbeiterschaft, Sektoren der Mittelklasse und schwächeren industriellen und Handelsinteressen unweigerlich Einkommensverluste aufzwingen wird. Hinzu kommt, daß Regierungen bei hoher Nettoabwanderung von Kapital nicht nur mit den normalen Verteilungskämpfen, die mit intersektoralen Einkommensstransfers durch hohe Inflation verbunden sind, zu Rande kommen müssen, sondern gleichzeitig auch mit den Konflikten und Frustrationen, die von einer Wachstumskurve herrühren, die weit unter der potentiellen Akkumulationsrate der Wirtschaft bleibt. Unter diesen Bedingungen kann sich ein Nettoverlust an kollektivem Reichtum einer Gesellschaft einstellen. Wenn sich diese allgemeine Logik mit den spezifischen Bedingungen in den meisten lateinamerikanischen Ländern verknüpft, werden die sozialen und politischen Kosten der Stabilisierung und strukturellen Anpassung an eine demokratische Regierungsform exponentiell steigen.

Obwohl eine ökonomische Erholung und geringere Inflationsraten theoretisch »öffentliche Güter« und daher vermutlich im Interesse aller gesellschaftlichen Sektoren sind, stellen Stabilisierungs- und Anpassungspolitiken dennoch schwierige kollektive Handlungsprobleme dar. Aufgrund der komplexen, zeitverschobenen Abgleichprozesse von Gewinnen und Verlusten werden alle Akteure versuchen, die Kosten der Austerität und Restrukturierung auf andere abzuwälzen. Diese Versuche, anderen die Last aufzuhalsen, führen zu scharfen Verteilungskonflikten und zu einem Muster der strategischen Interaktion zwischen Klassen und Sektoren, das stark an das »Gefangenendilemma« erinnert. In diesem Spiel mit gemischten Motiven müssen sich die Teilnehmer entscheiden, ob sie in der Verfolgung gemeinsamer Interessen kooperieren oder einen maximalen einseitigen Vorteil anstreben. Ein hohes Maß an Unsicherheit über die makroökonomische Politik, zusammen mit anhaltenden Zweifeln an der Stabilität des demokratischen Regimes selbst prägen Gewinne und Verluste der wesentlichen Protagonisten - staatlicher Eliten, unternehmerischer Interessen und organisierter Arbeiter - dergestalt, daß sie den Anreiz für jeden Akteur erhöhen, sich fürs »Ausscheren« oder die Nicht-Kooperation als dominante Strategie zu entscheiden und zu versuchen, ihre Interessen unabhängig von den Strategien der jeweils anderen zu schützen. Obwohl einige Individuen oder spezifische Sektoren riesige Gewinne einfahren können, wenn alle kollektiven Akteure sich absichtlich konfrontativ verhalten, laufen selbst kurzfristige »Gewinner« Gefahr, zu langfristigen »Verlierern« zu werden. Vom

Standpunkt der Gesellschaft als Ganzer wird das wahrscheinliche Ergebnis daher suboptimal sein und zu höherer Inflation, geringerer Effizienz der Investitionen, zu stagnierendem Wachstum, größerer sozialer Ungleichheit und ziemlich sicher zu einer Eskalation politischer Konflikte führen.<sup>5</sup>

Natürlich mögen einige Individuen und spezifische Akteure beträchtliche Gewinne einstreichen, indem sie sich weigern, eine niedrigere Inflationsrate als »öffentliches Gut« zu betrachten. In Ländern, die unter endemischer Inflation leiden, hängen die Profite vieler Firmen in hohem Maße von finanzieller Spekulation und nicht von der Produktion und Verwertung von Gütern und Dienstleistungen ab. Reiche Einzelsparer und Firmen mit liquiden Mitteln haben mächtige Anreize, nicht zu kooperieren. Tatsächlich »spielen« viele der großen Unternehmen mit der Inflation, indem sie ihre Strategien und Produktionsstrukturen so wählen, daß sie Einnahmen, wie etwa die vorläufig einbehaltenen Umsatzsteuern (manchmal bis zu 60-70% des Endverkaufspreises für einige Waren, etwa bei Zigaretten) für kurzfristige spekulative Investitionen auf Finanzmärkten einsetzen. Für solche Firmen könnte eine niedrigere Inflation größere Verluste bedeuten. Von rhetorischen Bekenntnissen zur liberalen Wirtschaftsform abgesehen überrascht es daher nicht, daß einige Firmen und *grupos económicos* ein »rationales« Interesse daran haben könnten, sich aktiv einer Politik zu widersetzen, die monetäre Stabilität verheißt.

Die Rationalität von Akteuren unter Bedingungen, die durch ein hohes Maß an Verteilungskonflikten geprägt sind, unterstreicht die zentrale Bedeutung von *Unsicherheit in konkurrenzdemokratischen Systemen*.

»Der Prozeß des Aufbaus einer Demokratie besteht in der Institutionalisierung von Ungewißheit, der alle Interessen unterworfen werden. In einem autoritären Regime haben einige Gruppen, normalerweise die Streitkräfte, die Fähigkeit zu intervenieren, wann immer das Ergebnis eines Konflikts ihrem Programm oder ihren Interessen zuwiderläuft. ... In einer Demokratie ist keine Gruppe in der Lage einzugreifen, wenn die Ergebnisse von Konflikten die aus ihrer Sicht eigenen Interessen verletzen. Demokratie heißt, daß alle Gruppen ihre Interessen unter die Prämisse der Ungewißheit stellen müssen.« (Przeworski 1986, 58; 1988).

Was ist aus dieser Einsicht für die Frage der Konsolidierung neuer Demokratien zu folgern? Eine erfolgreiche Konsolidierung wird weitgehend davon abhängen, ob die gewählten Politiker und Politikmacher in der Lage sind, die zersetzende Logik des Verteilungskampfs zu entschärfen und so-

5 Es ist erhellend, daß die spieltheoretische Literatur jene Akteure als »Grünschnäbel« bezeichnet, die angesichts des nichtkooperativen Verhaltens anderer ihrerseits kooperative Strategien verfolgen. Theoretisch ist in aufeinanderfolgenden Gefangenendilemma-Spielen mit einer kleinen Teilnehmerzahl die beste Strategie »tit-for-tat«, eine Strategie, die, wiederum in der Theorie, zu sozialem Lernen führen könnte, wenn Akteure entdecken, daß Kooperation bessere Ergebnisse bringt. Vgl. Lipnowski und Maital (1985). Vgl. a. die provokante Analyse des »Schattens der Zukunft« in Axelrod (1984) und die allgemeine Diskussion in Tsebelis (1990).

ziales Lernen (Kooperation durch aufeinanderfolgende Runden strategischer Interaktion) zu fördern, indem sie Regeln und Prozeduren schaffen, die auf einem ausgehandelten Konsens beruhen, der durch starke und autonome gesellschaftliche und politische Institutionen gestützt wird. Neokorporatistische institutionelle Arrangements, die aus »gesellschaftlichen Pakten« bestehen und traditionelle Mechanismen der Repräsentation (wie Parlamente und Parteien) ergänzen sollen, könnten von daher zu stärkerer Kooperation und Lastenteilung führen - den Voraussetzungen für eine erfolgreiche Stabilisierung unter einem demokratischen Regime.<sup>6</sup> Unglücklicherweise sind jedoch in Lateinamerika Versuche, »freiwillige« Pakte zu schmieden, kläglich gescheitert. Weiterhin waren »hobbesianische Lösungen«, bei denen gewählte technokratische Eliten in demokratischen Regierungen versuchen, ohne Verhandlungen mit kapitalistischen Interessengruppen und den Gewerkschaften neue Spielregeln durchzusetzen (wobei formaldemokratische Prozeduren allerdings eingehalten wurden), bisher kaum erfolgreicher.<sup>7</sup> »Abgestimmte« Regeln oder Prozeduren sind entweder nicht geschaffen worden, oder aber die Spitzenorganisationen von Kapital und Arbeit wurden durch mörderische Konflikte zerrissen und hatten nicht die Legitimität und die Ressourcen, um ihre Anhänger zu disziplinieren, jedenfalls viel zu wenig, um der Gegenseite oder dem Staat verlässliche Gesprächspartner zu sein. Darüber hinaus wird die Ungewißheit, was den künftigen Austausch zwischen den »Partnern« des Pakts angeht, noch verschärft durch die Krise des Staates und die Schwäche der nationalen Ökonomie gegenüber ausländischen Gläubigern und den Unwägbarkeiten der internationalen Märkte. In einem solchen Kontext werden öffentliche und private Akteure langfristige Verpflichtungen vermeiden und rational handeln, indem sie kurzfristige Vorteile maximieren.<sup>8</sup>

---

6 Die Literatur zum Neokorporatismus ist gut bekannt. Für eine Artikelauswahl vgl. Schmitter und Lehmbruch (1979); Katzenstein (1985); Panitch (1977). Wie das empirische Material in Crepaz (1992) zeigt, ist der Korporatismus in Europa immer noch lebendig.

7 Die Durchsetzung neuer Regeln bedeutet nicht automatisch eine Rückkehr zur autoritären Politik. Im Kontext von Hyperinflation, Rezession, hoher Arbeitslosigkeit usw. werden viele Sektoren, manchmal auch die großen politischen Parteien, die im Parlament vertreten sind, tatsächlich durchgreifende Maßnahmen einer »starken« Exekutive gutheißen. Zu »hobbesianischen Lösungen« kollektiver Handlungsprobleme unter demokratischen Bedingungen vgl. Acuna (1992).

8 Die relative Schwäche vieler Schlüsselemente korporatistischer Systeme (bilaterales Repräsentationsmonopol, starke Disziplinierung der einfachen Mitglieder durch die Spitzenorganisationen usw.) trägt zur Erklärung der Vorherrschaft von Situationen bei, die dem »Gefangenendilemma« ähneln. Allerdings werden die Voraussetzungen einer strategischen Kooperation zwischen Antagonisten wie Kapital und Arbeit durch die relativ unerforschte spieltheoretische Situation verdeutlicht, die als »Kampf der Geschlechter« bezeichnet wird. Vgl. Scharpf (1991) für eine klärende Diskussion.

Unabhängig von der verfolgten Strategie - sei es ein freiwilliger Pakt, seien es nicht ausgehandelte staatliche Maßnahmen - waren die mit der Abstimmung makroökonomischer Zusammenarbeit beauftragten staatlichen Institutionen bisher äußerst zurückhaltend, wenn es darum ging, für die Umsetzung eines Pakts Teile ihrer Entscheidungsmacht an Unternehmens- oder Gewerkschaftsvertreter abzugeben. Absichten hin oder her, die meisten zivilen Regierungen waren bisher nicht in der Lage, die erforderlichen Verwaltungskapazitäten zu mobilisieren, um Sanktionen gegen Regelverletzer durchzusetzen, die vereinbarte Preise, Löhne oder Investitionsziele nicht einhielten. Das Scheitern gesellschaftlicher Pakte und die Unfähigkeit politischer Parteien und parlamentarischer Mechanismen, gesellschaftliche Erfordernisse zu artikulieren und zu kanalisieren, haben die Konsolidierung eines demokratischen Klassenkompromisses verhindert. Letztlich führten diese Fehlschläge zu einem rückläufigen sozialen Lernprozeß hinsichtlich der negativen *pay-offs*, die von kooperativem Verhalten erwartet werden. Dadurch werden partikularistische Strategien ermutigt, die auf die Maximierung der Nominallöhne und Profite abzielen, und gegenläufige Anreize geschaffen, die zur Eskalation der Trittbrettfahrerkonkurrenz führen: Städtische Kapitalisten, ländliche Produzenten, Gewerkschaften und die Mittelklassen versuchen allesamt, die Kosten der Stabilisierung und strukturellen Anpassung auf die jeweils anderen, auf nicht organisierte Gruppen oder auf den Staat abzuwälzen (Smith 1992).

Dieses Muster strategischer Konflikte zwischen den bedeutendsten kollektiven Akteuren macht eine zentrale Lebensstatsache in vielen neuen (und alten) Demokratien deutlich, die marktorientierte Reformen durchführen: die Stärkung des privaten Kapitals (das beträchtliche Vetomacht über die makroökonomische Politik innehat) und die korrespondierende Schwächung der staatlichen Fähigkeit, die Wirtschaft zu regulieren bzw. in Klassen- und sektoralen Konflikten zu vermitteln.<sup>9</sup> Die privilegierte Position des Kapitals wird verdeutlicht durch den vom *Ambito Financiero* (eine führende Finanzzeitung aus Buenos Aires) so genannten »Marktputsch«, eine neue Form der politischen Destabilisierung, die häufig zu durchgreifenden Umbesetzungen im wirtschaftlichen Expertenstab der Regierung führt und/ oder größere Strategieverlagerungen im Sinne der Unternehmensforderungen erzwingt. Marktputsche werden normalerweise

»durch Spekulanten verursacht, ... weil sie die ersten sind, die bemerken, daß [Devisen-] Reserven verloren gehen, daß in exzessivem Ausmaß ungedecktes Papiergeld gedruckt wird, daß

9 Vgl. Frieden (1991) für eine anregende Erklärung der Rolle verschiedener Typen ökonomischer Ausstattungen und verschiedener Ebenen des Klassenkampfes bei der Formung von unternehmerischen Strategien und der staatlichen Politik der Stabilisierung und strukturellen Anpassung.

mehr Staatsbedienstete eingestellt werden, die feststellen, ob es Korruption gibt oder nicht, ob die Staatsausgaben reduziert werden oder nicht. Der Vorteil dieses Mittels, Veränderungen der staatlichen Politik oder des wirtschaftlichen Expertenstabs zu erzwingen, ist, daß ein 'Marktputsch' demokratisch ist und ohne Militär auskommt« (*Ambito Financiero* 1989).

### 3. Pfade der neoliberalen Restrukturierung

Grob gesagt ist genau dies in Argentinien und Brasilien geschehen. Die Bemühungen ziviler Regierungen unter Raúl Alfonsín (1983-89) und José Sarney (1985-90) um eine neokorporatistische Abstimmung der heterodox geprägten makroökonomischen Politik mit staatlichen Eliten, Unternehmensinteressen und Gewerkschaften sind kläglich gescheitert. Alfonsín wie Sarney verfolgten Strategien, die rhetorisch und symbolisch einem »freiwilligen« Bündnis mit Kapital und Arbeit verpflichtet waren. In Wirklichkeit allerdings war die Umsetzung der Pläne von Austral und Cruzado zur Bekämpfung der Inflation mittels einer heterodoxen Politik näher an der »hobbesianischen Lösung« staatlich durchgesetzter Regeln und makroökonomischer Politik, ohne Verhandlungen mit Kapital oder Arbeit (Smith 1989b; Acuna 1989, 1992). Im Hinblick auf das niedrige Niveau der politischen Institutionalisierung standen das Parteiensystem und parlamentarische Mechanismen der Interessensartikulation und -aggregation unter starkem Druck, das politische Vakuum auszufüllen. Dieses institutionelle Scheitern ebnete in beiden Ländern den Weg für den Einsatz orthodoxer wirtschaftlicher Maßnahmen, deren soziale und politische Konsequenzen zu den ernststen Problemen der demokratische Regierungsfähigkeit beitrugen (Smith 1990; Sola 1989).

Carlos Menem trat die argentinische Präsidentschaft 1989 bei einer galoppierenden Inflationsrate von monatlich 200% an. Menem forderte seine Mitbürger auf, sich auf eine »strenge, kostenträchtige und tiefgreifende Anpassung« vorzubereiten, die eine »große Operation ohne Betäubung« erfordere. Zunächst kam es zu einer neuen Runde der Hyperinflation, dann zur »Hyperrezession«, der eine prekäre Geldstabilität mit einer recht bescheidenen Wiederbelebung bestimmter Wirtschaftssektoren folgte. In der Konsequenz wurden durch eine regressive Einkommensumverteilung und eine Senkung des Lebensstandards für die Mehrheit der Bevölkerung die oberen Einkommensschichten bereichert, während eine wachsende Konzentration der Kontrolle über die Produktionsmittel lokalen *grupos económicos* und ihren transnationalen Partnern zugutekamen. Trotz der hohen sozialen Kosten stärkte der Sieg über die Hyperinflation kurzfristig die Popularität Menems und der peronistischen Partei (Smith 1992).

In Brasilien folgte dem hyperinflationären Debakel am Ende der Amtsperiode Sarneys der autokratische Politikstil der Regierung von Fernando

Collor de Mello, die häufig die verfassungsrechtlich dubiosen sogenannten »provisorischen Maßnahmen« mißbrauchte. Die Regierung Collor hatte keinen Erfolg bei der Stabilisierung, während die Privatisierungsbemühungen und die Handelsliberalisierung aufgrund der Opposition gewisser Geschäftsinteressen, bürokratischer Inkompetenz und angeblicher Amtskorruption seitens des Präsidenten und seiner Gefolgschaft behindert wurden. Das Scheitern der als Collor I und Collor II bekannten Wirtschaftspläne, das mit dem Wiederanstieg der Inflation auf monatliche Raten von 20% und mehr offensichtlich war, führte zum krassen Verlust der ursprünglichen Popularität der Regierung (Crabtree 1991). In der Folge stieg der Druck seitens der Bevölkerung, die Verfassung von 1988 durch ein nationales Plebiszit zu reformieren, in der Hoffnung, daß der Übergang zu einem parlamentarischen Regime zu größerer politischer Stabilität und Kohärenz der makroökonomischen Politik führen werde.

Der Pfad in Richtung Neoliberalismus verlief in anderen Ländern etwas anders. In Chile wurde der Neoliberalismus mit Waffengewalt unter der Diktatur Pinochets durchgesetzt (Silva 1992). Allerdings verdeutlichen die makroökonomischen und sektoralen Politiken des christdemokratischen Präsidenten Patricio Alwyn, daß die verführerische (und zwingende) Macht des neoliberalen Denkens in der nachautoritären Periode weiterbesteht, selbst in einer Koalitionsregierung, in der Mitte-Links-Kräfte vertreten sind (Vergara 1992). Stetiges ökonomisches Wachstum, eine niedrige Inflation und die starke Unterstützung der Regierung Alwyn bei den Wahlen zeichnen Chile als Musterbeispiel demokratischer Herrschaft mit liberaler Wirtschaftspolitik aus. In Mexiko hat die Regierung Carlos Salinas de Gotari von der Partei der institutionellen Revolution (PRI) bedeutende Wirtschaftsreformen mittels staatlich arrangierter »Solidaritätsbündnisse« durchgeführt, wobei der größte Teil der Kosten von den Arbeitern, Bauern und Sektoren der Mittelklasse getragen wird. Die grundlegenden Prioritäten dieser eher staatskorporatistischen Variante der Politikabstimmung sind die Erlangung eines neuen und dauerhafteren makroökonomischen Gleichgewichts sowie Neuverhandlungen über die Außenschulden, wobei die Privatisierung von Staatsunternehmen und die Förderung ausländischer Investitionen ebenfalls mit Kräften verfolgt werden. Das Herzstück der mexikanischen Politik der Finanz- und Handelsliberalisierung ist das vorgeschlagene »Nordamerikanische Freihandelsabkommen« mit den Vereinigten Staaten und Kanada. Eine bescheidene ökonomische Wiederbelebung und drastisch reduzierte Inflationsraten wurden erreicht, dies jedoch um den Preis schärfer werdender klassenförmiger und regionaler Disparitäten. Sicherlich ist die Regierbarkeit wieder hergestellt, aber die Auswirkungen der neoliberalen Reformen auf die politische Liberalisierung und schließliche De-

mokratisierung des hochflexiblen und anpassungsfähigen mexikanischen Autoritarismus sind bestenfalls zwiespältig (Heredia 1992; Haber 1992). Der Einzug neoliberaler Politik in Venezuela kommt von unvermuteter Seite, nämlich infolge der Wiederwahl des einst ausgabefreudigen Präsidenten Carlos Andrés Pérez von der sozialdemokratischen *Acción Democrática*. Unter Druck seitens der US-Regierung und den internationalen Gläubigern Venezuelas, führte die Regierung Pérez eine Reihe marktorientierter Reformen durch, die zur Wiederherstellung eines raschen Wirtschaftswachstums führten (9,2% im Jahr 1991), aber auch zu verbreiteter Korruption und verschärften sozialen Ungleichheiten beitrugen. Die wachsenden politischen Spannungen brachen schließlich 1992 im Versuch eines Militärputsches mit rechtspopulistischen Untertönen auf. Obwohl er schnell niedergeschlagen wurde, sind der Putsch und der zunehmende Druck seitens der Bevölkerung, die Wirtschaftsreformen aufzugeben, symptomatisch für die potentielle Verheerung selbst lange Zeit institutionalisierter politischer Systeme durch die neoliberale Politik; tatsächlich erinnern die Ereignisse in Venezuela dramatisch an die Gefahren einer »Dekonsolidierung« der Demokratie (IRELA 1992).

Die Umsetzung neoliberaler Politik in den Zentralanden kam in Bolivien unter Víctor Paz Estenssoro (1985-88) und seinem Nachfolger, Jaime Paz Zamora, rasch voran, während es mit marktorientierten Reformen in Ecuador unter León Febres Cordero (1984-88) und Rodrigo Borja (1988-92) etwas gemächlicher ging. Allerdings könnte die Wahl von Sixto Durán Bellén im Juli 1992, einem den Unternehmern nahestehenden Konservativen, neue Bemühungen um rasche ökonomische Liberalisierung signalisieren. In Peru wurden erste Schritte in Richtung Marktreforment unter Fernando Belaúnde Terry (1980-85) durch die heterodoxe Administration von Alain García (1985-90) unterbrochen, allerdings nur, um mit neuem Elan in der Form des »Fujischocks« von Alberto Fujimori nach dessen überraschendem Wahlsieg von 1990 wiederaufgenommen zu werden (Conaghan, Malloy und Aulgattas 1990; Pastor und Wise 1992).

Die vielfältigen Spannungen zwischen demokratischer Regierung und radikalem Neoliberalismus kulminierten im April 1992 in einer Krise, als Fujimori die Verfassung außer Kraft setzte und das Parlament und die Rechtsprechung lahmlegte. Obwohl die Kämpfe gegen den Drogenhandel und den *Sendero Luminoso* mehr öffentliche Aufmerksamkeit gefunden haben, trat ein wesentliches Motiv des vom Militär unterstützten Putsches in Fujimoris frontalen Angriffen auf den Kongreß und die Oppositionsparteien und damit auf die Demokratie selbst zutage, welche er beschuldigte, die radikalen ökonomischen Reformen der Exekutive zu blockieren. Der zivil-militärische Coup in Peru ist nur ein extremes Beispiel für einen be-

unruhigenden Trend in den Zentralanden zur »starken Präsidentschaft« mit unmißverständlich autoritären Untertönen (Conaghan 1992). Tatsächlich wurde vermerkt, daß die Affinität von autokratischem Politikstil und dem »Konsens von Washington« über marktorientierte Reformen »dazu führt, die repräsentativen Institutionen zu untergraben, die Politik zu personalisieren und ein Klima zu erzeugen, in der Politik auf Vorgaben reduziert wird, auf das Verlangen nach deren Einlösung. Selbst wenn neoliberale Reformpakete ökonomisch in Ordnung sind, führen sie häufig zu einer Voodoo-Politik« (Bresser Pereira, Maravall und Przeworski 1992).

#### **4. Neoliberalismus, Privatisierung des Staates und »Elitisierung der Politik«**

Obwohl der neoliberalen Restrukturierung unbestreitbar eine gewisse Logik eignet und sie gewiß durch die »Weltordnung nach dem Kalten Krieg« und die gegenwärtigen Transformationen der Weltwirtschaft begünstigt wird, bleiben die sozialen Folgen und die politischen Implikationen dieser Projekte höchst kontrovers (Vacs 1992).

Die in den vergangenen Jahren zu verzeichnende drastische Erosion der Fähigkeit lateinamerikanischer Staaten, die inneren Kosten der zunehmend prekären Eingliederung ihrer Ökonomien in das sich rasch wandelnde internationale wirtschaftliche Umfeld zu dämpfen, ist für die Erklärung der offenbar unerschöpflichen Dynamik neoliberaler Reformen absolut zentral. Dies heißt allerdings nicht, daß »interne« Faktoren keine Rolle spielen. Die innenpolitische Durchsetzbarkeit von marktorientierten Reformen wird in hohem Maße von folgenden Faktoren abhängen: (1) von der sich ändernden Machtbalance in den Beziehungen von Staat und herrschenden ökonomischen Gruppen innerhalb der Unternehmerklasse und (2) von der Fähigkeit der Mittelklassekonsumenten, der Gewerkschaften und der Basisbewegungen, zusammen mit den schwächeren Fraktionen des städtischen und ländlichen Kapitals, die Übernahme der riesigen sozialen Kosten zu verweigern, die durch die permanente Schrumpfung des Staates und den Versuch entstehen, uneingeschränkt konkurrenzfähig in die Weltwirtschaft einzutreten.

Betrachtet man das Verhältnis von Staat und gesellschaftlicher Macht, stößt man auf einen schlagenden Widerspruch. Einerseits verlangen neoliberale Rezepte die Eindämmung des Staates und eine Schwächung der staatlichen Mechanismen makroökonomischer Regulation; andererseits muß der Staatsapparat (obwohl er personell neu besetzt ist und die zentralen Politiknetzwerke an kapitalistische Interessen geknüpft sind) zusätzliche Aufgaben (für die es wenig gesellschaftliche Legitimation gibt) zur

Stützung des marktgetriebenen Akkumulationsmodells übernehmen. Tatsächlich könnte eine größere wirtschaftliche Autonomie durchaus nicht weniger, sondern mehr Autonomie gegenüber den unmittelbaren Forderungen spezifischer unternehmerischer Interessengruppen erfordern, obwohl diese erweiterte Autonomie, um wirksam zu werden, in ausgedehnte öffentliche und private Politiknetzwerke »eingebettet« sein muß. Desgleichen könnte eine strengere Orthodoxie nicht auf weniger, sondern auf mehr staatliche Koordination und Führung des privaten Sektors hinauslaufen, sowie auf eine wirksamere administrative Macht, die in den Händen von staatlichen Managern und technokratischen Eliten konzentriert ist.<sup>10</sup> Kurz, trotz der Vorherrschaft antistaatlicher Rhetorik muß der Staat in dieser Periode schneller Transformationen unweigerlich eine stärkere Rolle spielen. Wird der Staat aber, sobald ein neues »Gleichgewicht« erreicht ist, stärker oder schwächer sein als vor der neoliberalen Revolution? Vermutlich wird er sowohl stärker als auch schwächer sein, je nach der spezifischen Problematik, um die es geht. Z.B. wird der entstehende neoliberale Staat sicherlich viele seiner traditionellen »unternehmerischen« Funktionen über Bord werfen, die mit dem unmittelbaren Eigentum an produktiven Unternehmen verbunden sind; in diesem Sinne wird der Staat »schwächer« sein. Umgekehrt, wenn die gewählten Politiker und ihre technokratischen Verbündeten es vermeiden wollen, die Übergangskrise mit den entsprechenden sozialen und politischen Kosten ins Unabsehbare zu verlängern, muß sich ein neuer Modus staatlicher Regulation herausbilden, in der die staatlichen Autoritäten über eine größere Macht und Kompetenz verfügen, die Funktion des Marktes zu überwachen, die technische Modernisierung zu fördern und kompensatorische Sozialpolitik umzusetzen.

Worin bestehen, über die Frage der Stärke und Fähigkeiten des Staates hinaus, die politischen Erfordernisse erfolgreicher neoliberaler Reformen? Unabhängig von den Besonderheiten der Wahlsysteme und institutionellen Formen (Präsidial- vs. Parlamentsdemokratie)<sup>11</sup> ist klar, daß die Koexistenz von neoliberaler Restrukturierung und demokratischen Verfahren zumindest erfordert, daß die Exekutive eine verlässliche Mehrheit im Parla-

---

10 Die ostasiatischen »Tiger« sind interessante Beispiele stark interventionistischer aber »marktfreundlicher« Staaten. Vgl. Evans (1992) und Doner (1992).

11 Politikonomische Analysen mißachten häufig die Debatte über die relativen Vorteile und Nachteile präsidialer gegenüber parlamentarischen Regimes. Die Regimefrage ist jedoch potentiell von Bedeutung, weil verschiedene institutionelle Arrangements sich in ihrer Fähigkeit beträchtlich unterscheiden können, kontraproduktive Anreizmuster zu bekämpfen und politische Strategien gegen den Widerstand mächtiger ökonomischer Interessen durchzusetzen. Vgl. Linz und Valenzuela (1992) für eine institutionalistische Perspektive, die die Überlegenheit des Parlamentarismus für die Krisenbewältigung in Lateinamerika verteidigt.

ment für ihre Reformvorhaben irgendwie gewinnen und dann halten muß. Was bedeuten neoliberale Projekte, selbst wo dies möglich war, für die demokratische Verantwortung von Entscheidungen und institutionelle »checks-and-balances«? Und inwiefern führen sie zur Neubestimmung fundamentaler Beziehungen zwischen Staat und Markt? Grob verallgemeinert gesagt beschleunigen neoliberale Projekte - ob erfolgreich oder nicht - drei Tendenzen: (1) die fortschreitende Unterordnung staatlicher Politiken unter die Logik von Marktkriterien; (2) eine durchgängige »Privatisierung« staatlicher Macht durch die Erosion der Autonomie gewählter Politiker und ihrer Parteien; und (3) die Verstärkung der strukturellen Macht der führenden Sektoren der Unternehmerklasse.

Natürlich begrüßen die dominierenden Spieler im privaten Sektor den Einsatz marktorientierter Strategien und die Vorherrschaft einer Exekutive, die gegenüber der parlamentarischen Kontrollinstanz nicht rechenschaftspflichtig und von der Logik der Wahlkonkurrenz befreit ist. Heißt dies, daß die unternehmerischen Interessen sich wohlwollend auf die offiziellen Pläne für eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit nach außen einlassen werden? Nicht unbedingt. In den erfolgreicherer Fällen der Staats- und Marktreform, z.B. in Mexiko und Chile, haben einige Kapitalisten positiv auf die Wirtschaftsreform reagiert, indem sie die Investitionen erhöhten und Fluchtkapital wieder ins Land brachten. Werden sie jedoch in eine Situation gebracht, in der sie keine eindeutigen Wettbewerbsvorteile zu erwarten haben, dann werben mexikanische und chilenische Unternehmer weiterhin für staatliche Subventionen, Zollschränken usw. Dies heißt, daß Unternehmer so lange auf der Seite des Freihandels sind, bis ihre Interessen eine andere Sprache sprechen. Darüber hinaus verdeutlicht die argentinische Erfahrung die sehr reale Möglichkeit, daß selbst jene industriellen Kapitalisten, die sich eine Nische in den Weltmärkten erobern können, äußerst ungen ihre Erwartungen und Verhaltensweisen ändern (Acuna 1991). Tatsächlich haben die herrschenden industriellen, finanziellen und Agrarprodukte exportierenden Sektoren der Unternehmerklasse in der gesamten Region beharrlich ihre privilegierte Position und größere strukturelle Macht eingesetzt, indem sie verlangten, die antistaatliche Rhetorik sofort durch konkrete Taten einzulösen. Das betraf insbesondere folgende Punkte: (1) die Reduktion des Haushaltsdefizits; (2) das Ende der Preiskontrollen; (3) die Einführung eines günstigen Wechselkursregimes; und (4) einen härteren Umgang mit den Gewerkschaften. In der Tat bezeichnet der ideologische Diskurs der dynamischsten Elemente der *haute bourgeoisie* unweigerlich staatliche Intervention und Management der Ökonomie als ein Übel, das rücksichtslos ausgelöscht werden muß. Dennoch ist es ein Axiom, daß spezifische Firmen und Repräsentanten eben dieser Sektoren

(besonders jene, die in der besten Position sind, um die Gewinne aus finanziellen Spekulationen einzustreichen oder die von staatlicher Begünstigung abhängig sind, was fiskalische Anreize und Großzügigkeit bei der Vergabe lukrativer Staatsaufträge angeht) ihre eigenen Forderungen nach staatlicher Unterstützung als vollkommen gerechtfertigt, ja als die Verkörperung wirtschaftlicher Rationalität selbst darstellen. Staatliche Interventionen zugunsten von Verbrauchern, Lohnabhängigen, Armen oder selbst »weniger effizienten« Unternehmensinteressen werden dagegen als »Subventionsverschwendungen« verurteilt, die sofort einzustellen seien. Das internationale Umfeld, darunter die Pressionen seitens IWF, GATT und Regierungen entwickelter Länder, legitimieren diesen inzwischen hegemonialen Diskurs noch mehr und bewirken eine Verstärkung des antistaatlichen Impulses der gegenwärtig betriebenen Reformen.

In langfristiger Perspektive können mehrere alternative Szenarien ins Auge gefaßt werden.<sup>12</sup> Unter der Annahme, daß die Schuldenkrise weiterhin an Schärfe verliert und daß die Märkte der fortgeschrittenen kapitalistischen Ökonomien grundsätzlich offen bleiben für die lateinamerikanischen Industrie-, Mineral- und Primärprodukte, könnte ein Szenario mit »erfolgreichen« Reformen des Staatsapparats, einer Deregulierung der Wirtschaft bzw. einer Liberalisierung des finanziellen und kommerziellen Sektors zu einem makroökonomischen Gleichgewicht führen, das privaten Investitionen und einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum förderlich wäre. Nach einer Zeit der »Opfer«, die den Beschäftigten und der einfachen Bevölkerung durch den Staat und die herrschenden Unternehmenssektoren während des Anpassungsprozesses auferlegt wurden, könnten die sozialen Bedürfnisse durch eine kompensatorische Politik allmählich in Angriff genommen werden. Einhergehend könnte die Vertiefung der marktorientierten Reformen nach und nach die traditionellen gesellschaftlichen Spaltungen verändern und zu einem erneuerten Parteiensystem führen, das veränderte gesellschaftliche und ökonomische Konstellationen widerspiegelt. Möglich ist, daß eine Entpolitisierung der Debatten um die Grundzüge der Politik, zusammen mit der Konkurrenz um Wählerstimmen innerhalb der institutionellen Grenzen der entstehenden neoliberalen Ordnung, zur Stabilität und Legitimität demokratischer Politik beitragen werden.

---

12 Die folgende schematische Diskussion verdankt vieles den laufenden Auseinandersetzungen mit Carlos Acuna vom *Centro de Estudios de Estado y Sociedad*. Wir bereiten gegenwärtig eine theoretische Arbeit über neoliberale Restrukturierung und alternative Szenarien für das Buch zu der Konferenz über »Demokratie, Märkte und strukturelle Reformen in Lateinamerika«, die jüngst in Buenos Aires stattgefunden hat und von uns ausgerichtet wurde, vor.

Das Scheitern der marktorientierten Reformen könnte dagegen zu einem eher »katastrophischen« Szenario der Staatsschrumpfung führen, das die Fähigkeit des staatlichen Sektors, die zentrale Infrastruktur aufrechtzuerhalten und die Mindestbedürfnisse der Armen und der marginalen Sektoren zu decken, ernsthaft beeinträchtigt. Gleichmaßen könnte die Einschränkung der staatlichen Fähigkeit, das privatwirtschaftliche Verhalten zu regulieren, die Entwicklung hochkonzentrierter Märkte und finanzieller Spekulation begünstigen, während es gleichzeitig nur zu langsamem und sporadischem Wachstum kommt. Dies wiederum würde zum fortschreitenden Zerfall gesellschaftlicher Netzwerke und zur Erosion kollektiver Identitäten und politischer Solidaritäten führen. Obwohl jene irgendwann in einem Prozeß der Verbürgerlichung entstehen könnten, ist es auch möglich, daß der Ausschluß von Arbeitern und Angestellten vom formellen Arbeitsmarkt zu tieferer Anomie und zum massenhaften Rückzug der Bürger aus der Wahlarena wie auch aus der Politik konventioneller Interessengruppen führen könnte.<sup>13</sup> Wachsendes soziales Chaos in den riesigen verarmten Städten der Region - eine Art »niedrigintensiver«-Bürgerkrieg - könnte sowohl religiöse wie säkulare soziale Heilsbewegungen hervortreiben und zu gesellschaftlichen Eruptionen und systemfeindlichen Bewegungen führen. Unter diesen Umständen könnte die Neigung zu demokratischen Verfahren auf Seiten der Streitkräfte und der Unternehmer in Frage gestellt werden. Obwohl unwahrscheinlich, können künftige Putschversuche wie in Venezuela oder *autogolpes* wie in Peru nicht völlig ausgeschlossen werden.<sup>14</sup> Selbst unter demokratischen Regierungen könnte allerdings ein Anwachsen von offizieller und »privater« Gewalt und Repression (über das erschreckende Niveau hinaus, das in vielen Ländern schon als »normal« gilt) ein integraler Bestandteil des Alltagslebens großer Teile der Bevölkerung in der neuentstehenden neoliberalen Ordnung werden.

Man kann sich natürlich qualitativ eigenständige Szenarien vorstellen, etwa die Herausbildung neuer, noch in den Anfängen steckender historischer Konfigurationen, in denen soziale Bewegungen und eine wiedererstartete demokratische Linke noch einmal die Banner der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gerechtigkeit hissen und versuchen, die Logik der Demokratie über das Terrain politischer Wahl hinaus zu erweitern. Allerdings scheinen solche Überlegungen in der gegenwärtigen historischen Situation,

13 Vgl. Zermeno (1991) für eine anregende Untersuchung dieser Fragen anhand des mexikanischen Falles.

14 Die Flexibilität und Hartnäckigkeit demokratischer Regierungen im Umgang mit ökonomischen Krisen ist häufig unterschätzt worden. Für eine Neueinschätzung vgl. Remmer (1990, 1991). Vgl. die Diskussionen zum strategischen Eigeninteresse an demokratischer Stabilität auf Seiten des Militärs und der Unternehmer in Acuna und Smulovitz (1991).

unter der Hegemonie des »stummen Zwangs der Marktkräfte« utopisch.<sup>15</sup> Weniger radikale Alternativen mögen vorstellbar sein, darunter etwa ein Szenario, in dem eine Mitte-Links-Regierung mit Unterstützung der Gewerkschaften versuchen könnte, marktorientierte strukturelle Reformen durchzuführen. Der Erfolg dieser »sozialdemokratischen« Alternative beruht auf der Verwirklichung von drei zentralen Forderungen.

»Erstens muß die Sozialpolitik ausgearbeitet sein und eingesetzt werden, sobald mit der Stabilisierungs- oder Liberalisierungspolitik begonnen wird. Zweitens muß das gesamte Reformpaket effizient sein in dem Sinne, daß es die sozialen Kosten minimiert, und es muß auf das Ziel einer Neubelebung des Wachstums zugeschnitten sein. Schließlich sollten Reformprogramme im politischen Wechselspiel repräsentativer Organisationen innerhalb des Rahmens repräsentativer Institutionen formuliert und durchgesetzt werden. ... Soll die Demokratie konsolidiert werden, d.h. sollen alle politischen Kräfte lernen, ihre Forderungen und Konflikte innerhalb des Rahmens demokratischer Institutionen zu kanalisieren und zu organisieren, müssen diese Institutionen eine wirkliche Rolle in der Ausarbeitung und Umsetzung politischer Strategien spielen, die ihre Lebensbedingungen beeinflussen.« (Bresser Pereira, Maravall und Przeworski 1992)<sup>16</sup>

Spanien unter der pragmatischen Führung von Felipe González und der Sozialistischen Partei ist ein Beispiel für die Möglichkeiten dieses Szenarios. Es gibt allerdings beträchtliche Zweifel, ob die Konstellation von Faktoren, die den Übergang in Spanien ermöglicht hat, im heutigen Lateinamerika zu finden ist.<sup>17</sup>

Auf einer eher entmutigenden, vielleicht jedoch realistischeren Ebene läßt der Großteil der zugegebenermaßen skizzenhaften Analyse vermuten, daß die strukturellen Reformen, die durch die Zivilregierungen der Nachübergangsperiode eingeleitet wurden, die Durchsetzung eines exklusiven Akkumulationsmodells und die Ersetzung der inzwischen bankrotten »staatszentrierten Matrix« durch eine neue »marktzentrierte Matrix« beschleunigt haben. Marktorientierte Reformen haben schon jetzt zu tiefgreifenden und wahrscheinlich irreversiblen Transformationen des Staates, der »civil society« und der politischen Ökonomie geführt. Während diese Transformationen zwar schließlich zur Herausbildung einer effizienteren und dynamischeren Wirtschaft führen mögen, werden sie vermutlich die Bildung eines

15 Zur gegenwärtigen Lage der lateinamerikanischen Linken vgl. Cavarozzi (1991); Castaneda (1992); NACLA (1992).

16 Vgl. CEPAL (1990, 1992) für umfangreiche Bemühungen, eine alternative Entwicklungsstrategie auszuarbeiten, bei der Gleichheit ein Primärziel darstellt, zusätzlich zur orthodoxen Fixierung auf Anpassung, strukturellen Wandel und Konkurrenzfähigkeit nach außen. Vgl. auch Teitel (1992) zu neueren Überlegungen führender lateinamerikanischer Ökonomen zu alternativen Entwicklungsstrategien.

17 Wie bekannt, wurde der Übergang in Spanien nicht nur durch den *Pacto de Moncloa* erleichtert, der die Regierbarkeit während einer kritischen frühen Phase der postfranquistischen Periode sicherstellte, sondern auch durch die Rolle der Krone, die Attraktivität der wirtschaftlichen Integration in die Europäische Gemeinschaft und die Möglichkeit geopolitischer und militärischer Kooperation mit der NATO.

breiten demokratischen Klassenkompromisses verhindern, der auf extensiver Koordination zwischen staatlichen Eliten, Unternehmern und Gewerkschaften beruhen würde. Dies heißt allerdings nicht, daß die von den neoliberalen Reformen hervorgebrachten Transformationen unvereinbar sind mit dem Überleben und schließlich vielleicht der Konsolidierung einer demokratischen politischen Ordnung. Die Frage lautet, welcher Typus eines demokratischen Systems entstehen könnte.

Die spezifischen institutionellen Merkmale und die gesellschaftlichen Fundamente der demokratischen Regimes nach dem Übergang im Lateinamerika der 90er Jahre werden sich beträchtlich voneinander unterscheiden, und es wäre unsinnig, eine herrschende Tendenz oder die Herausbildung eines typischen Musters vorauszusagen.<sup>18</sup> Während im Lauf der Zeit alle Länder durch die Erfordernisse marktorientierter Reformen verändert werden, wird es immer nutzloser, sich eine gemeinsame Zukunft der lateinamerikanischen Gesellschaften vorzustellen. Tiefgreifende Veränderungen der gesellschaftlichen und ökonomischen Strukturen sind Vorboten wachsender politischer Vielfalt. Tatsächlich sind verschiedene Länder inzwischen auf Wegen, die nacheinander - oder vielleicht gleichzeitig - nicht zu einem einzigen, sondern zu mehreren Szenarios führen. Trotz dieser regionalen Vielfalt zeigen die hier schematisch diskutierten politischen Strategien und Entwicklungen - Stärkung der Marktmechanismen, Erosion der staatlichen Regulationsfähigkeit und Kastration der politischen Parteien, sozialen Bewegungen und kollektiven Akteure (besonders jener, die die Interessen der unteren Klassen repräsentieren) - daß sich Lateinamerika unter dem außerordentlichen Druck, wettbewerbsmächtiger in die Weltwirtschaft einzuklinken, sich auf einen Entwicklungspfad begeben hat, der sich fundamental von bisher Bekanntem unterscheidet. Wenn diese Hypothese wenigstens annähernd richtig ist, wird die neu entstehende politische Ordnung, obwohl liberal und demokratisch, zu Gesellschaften gehören, die stark elitistisch und sozial relativ regressiv sind.

### Literatur:

Acuna, Carlos (1991): La relativa ausencia de exportaciones industriales en la Argentina: Determinantes políticos y sus consecuencias sobre la estabilidad y tipo de democracia esperables, *Realidad Económica*, no. 100.

---

18 Zu Argumenten gegen die Suche nach modalen Strukturmustern der politischen Entwicklung und des Regimewandels in Lateinamerika vgl. Cammack (1985) und Smith (1989), Kap. 1.

- Acuna, Carlos (1992): Política y economía en la Argentina de los 90 (O, por que el futuro ya no es lo que solia ser), paper presented at the conference on 'Democracy, Markets and Structural Reforms in Latin America', Buenos Aires, Argentina. March 25-27.
- Acuna, Carlos H. and Catalina Smulovitz (1991): Ni olvido ni perdon? Derechos humanos y tensiones civicomilitares en al transicion argentina, *Documentos CEDES/69*.
- Alt, James E. and K. Alec Chrystal (1983): *Political Economics*, Berkeley: University of California Press.
- Ambito Financiero* (1989): Entendamos: el pais entro en la era de los golpes de mercado en lugar de los antiguos golpes que hacian los militares (15 de diciembre).
- Axelrod, Robert (1984): *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, Jose Maria Maravall and Adam Przeworski (1992): Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach. Paper presented at a conference on 'Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America', Buenos Aires, Argentina, March 25-27.
- Carciotti, Ricardo (1990): La disarticulacion de pacto fiscal. Una interpretacion sobre la evolucion del sector publico argentino en la decada de los ochenta. Buenos Aires: *Documento de la CEPAL*, no. 36.
- Castaneda, Jorge (1992): America Latina y la socialdemocracia, *Nexos*, No. 55 (May).
- Cavarozzi, Marcelo (1991): The Left in Latin America: The Decline of Socialism and the Rise of Political Democracy, (unpubl. ms.).
- Cavarozzi, Marcelo (1992): Beyond Democratic Transitions in Latin America, *Journal of Latin American Studies*.
- CEPAL (Comision Economica para America Latina y el Caribe) (1990): *Transformacion productiva con equidad: La tarea prioritaria de America Latina y el Caribe en los anos noventa*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (1992): *Equidad y transformacion productiva: Un enfoque integrado*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Conaghan, Cathy, James Malloy and Luis Abugattas (1990): Business and the 'Boys': The Politics of Neoliberalism in the Andes. *Latin American Research Review*, Vol. XXV, No. 2.
- Conaghan, Cathy (1992): Capitalists, Technocrats, and Politicians: Economic Policy Making and Democracy in the Central Andes. In Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell and J. Samuel Valenzuela (eds.): *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Crabtree, John (1991): The Collor Plan: Shooting the Tiger?, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 10, No.
- Crepaz, Markus M.L. (1992): Corporatism in Decline? The Impact of Corporatism on Macroeconomic Performance and Industrial Output in Eighteen Countries, *Comparative Political Studies*, Vol. 25, No. 2.
- Doner, Richard F. (1992): Limits of State Strength: Towards an Institutional View of Economic Development, *World Politics*, Vol. 44, No. 3.
- Dornbusch, Rudiger and Sebastian Edwards (1991): The Macroeconomics of Populism. In Dornbusch and Edwards (eds.): *The Macroeconomics of Populism in Latin America* Chicago: University of Chicago Press.
- Evans, Peter (1992): The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change. In Stephan Haggard and Robert Kaufman, (eds.): *The Politics of Adjustment: International Constraints, Distributive Justice and the State*, Princeton.
- Fanelli, Jose Maria, Roberto Frenkel and Guillermo Rozenwurcel (1990): Growth and Structural Reform in Latin America: Where We Stand. *Documento CEDES*, No. 57.

- Frieden, Jeffrey (1991) *Debt, Development and Democracy: Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985* Princeton: Princeton University Press.
- Frenkel, Roberto and Guillermo Rozenwurcel (1989): Restricción externa e incentivos al crecimiento en América Latina. In Mario Damil et. al.: *Deficit fiscal, deuda eterna y desequilibrio financiero* Buenos Aires: Editorial Tesis.
- Gerelfi, Gary and Donald Wyman (1990): *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia* Princeton: Princeton University Press.
- Gourevitch, Peter (1986): *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca: Cornell University Press.
- Haber, Paul Lawrence (1992): Salinastroika, Neocardenismo and the Urban Poor: Mexican Neoliberalism, The North American Free Trade Agreement and Political Conflict in Mexico, paper presented at the conference 'The United States and Mexico: Economic Growth and Security in a Changing World Context', sponsored by the North-South Center, University of Miami, June 10-13.
- Haggard, Stephan (1990): *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca: Cornell University Press.
- Haggard, Stephan and Kaufman, Robert (1990): Economic Adjustment in New Democracies. In Joan Nelson (ed.): *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- Heredia, Blanca (1992): Economic Change and Political Order: Governance and Democracy in Mexico. Paper presented at a conference on 'Democracy, Markets and Structural Reforms in Latin America', Buenos Aires, Argentina, March 15-27.
- IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas) (1992): Venezuela in Crisis: Roots and Consequences, *Dossier* No. 39.
- Kahler, Miles (1990): Orthodoxy and Its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment. In Joan Nelson, ed., *Economic Crisis and Policy Choice*. Princeton.
- Katzenstein, Peter (1985): *Small States in World Markets*, Ithaca: Cornell University Press.
- Linz, Juan and Arturo Valenzuela (eds.) (1992): *The Failure of Presidentialism: The Latin American Experience*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipnowski, Irwin and Scholmo Maital (1985): Hanging Together or Separately: A Game-Theoretic Approach to Macroeconomic Conflict. In Maital y Lipnowski (eds.): *Macroeconomic Conflict and Social Institutions*, New York: Ballinger.
- Malan, Pedro (1991): Uma Crítica ao Consenso de Washington, *Revista de Economia Política*, Vol. 11, No. 3.
- NACLA (North American Congress on Latin America) (1992): The Latin American Left: A Painful Rebirth, *Report on the Americas*, Vol. XXV, No. 5 (May).
- Nylen, William (1992): Neoliberalismo para Todo Mundo Menos Eu: Brazil and the Cartorial Image. In Douglas A. Chalmers, Maria do Carmo Campello de Souza, and Atilio Boron (eds): *The Right and Democracy in Latin America*, New York: Praeger.
- Panitch, Leon (1977): The Development of Corporatism in Liberal Democracies, *Comparative Political Studies*, No. 10.
- Pastor, Manuel and Carol Wise (1992): Peruvian Economic Policy in the 1990s: From Orthodoxy to Heterodoxy and Back, *Latin American Research Review*, Vol. 27, No. 2.
- Przeworski, Adam (1986): Some Problems in the Study of the Transition to Democracy. In Guillermo O'Donnell, et al.: *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore.
- Przeworski, Adam (1988): Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts. In Jon Elster and Rune Slagstad (eds.): *Constitutionalism and Democracy* Cambridge: Cambridge University Press.

- Remmer, Karen (1990): Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience, *World Politics*, Vol. 42, No. 3 (April).
- Remmer, Karen (1991): The Political Impact of Economic Crisis in Latin America in the 1980s, *American Political Science Review*, Vol. 85, No. 3 (September).
- Scharpf, Fritz W. (1991): Political Institutions, Decision Styles, and Policy Choices. In Roland M. Czada and Adrienne Windhoff-Heritier (eds.) *Political Choice: Institutions, Rules and the Limits of Rationality*, Boulder: Westview Press.
- Schmitter, Philippe and Gerhard Lehmbruch (eds.) (1979): *Trends towards Corporatist Intermediation*, Beverly Hills: Sage.
- Silva, Eduardo (1992) The Political Economy of Chile's Transition to Democracy: From Radical to Pragmatic Neoliberal Policies. In Paul Drake and Ivani Jaksic (eds.): *The Struggle for Democracy in Chile, 1982-88*, Lincoln: University of Nebraska Press.
- Smith, William C. (1989a): *Authoritarianism and the Crisis of the Argentine Political Economy*, Stanford: Stanford University Press.
- Smith, William C. (1989b): Heterodox Shocks and the Political Economy of Democratic Transition in Argentina and Brazil. In William Canak (ed.): *Last Promises: Debt, Austerity and Development in Latin America*, Boulder: Westview Press.
- Smith, William C. (1990): Democracy, Distributive Conflict and Macroeconomic Policy Making in Argentina 1983-1989, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 32, No 2.
- Smith, William C. (1991): State, Market and Neoliberalism in Post-Transition Argentina: The Menem Experiment. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 33, No. 4.
- Smith, William C. (1992): Hyperinflation, Macroeconomic Instability and Neoliberal Restructuring in Democratic Argentina. In Edward C. Epstein (ed.): *The New Democracy in Argentina*, New York: Praeger.
- Sola, Lourdes (1989) Limites Politicos ao Choque Heterodoxo no Brasil: Tecnicos, Politicos, Democracia, *Revista Brasileira de Ciencias Sociais*, No. 3.
- Stallings, Barbara and Robert Kaufman (1989): Debt and Democracy in the 1980s: The Latin American Experience. In Stallings and Kaufman (eds.): *Debt and Democracy in Latin America*, Boulder, CO: Westview Press.
- Teitel, Simon (ed.): (1992): *Toward a New Development Strategy for Latin America: Pathways from Hirschman's Thought*, Baltimore: Inter-American Development Bank.
- Tsebelis, George (1990): *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley: University of California Press.
- Vacs, Aldo (1992): Convergence and Dissension: Democracy, Markets and Structural Reform in Global Perspective. Paper presented at a conference on 'Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America', Buenos Aires, Argentina, March 25-27.
- Vergara, Pilar (1992): Economía de mercado, modelo de bienestar social y consolidación democrática en Chile. Paper presented at a conference on 'Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America', Buenos Aires, Argentina, March 25-27, 1992.
- Williamson, John (ed.) (1990): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Zermeno, Sergio (1991): Desidentidad y desorden: Mexico en la economía global y en el libre comercio, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. LIII, no. 2.