

Arturo Guillén R.

Die Notwendigkeit einer alternativen Entwicklungsstrategie Der Ansatz von Celso Furtado

„Ich kann heute sagen, dass ich heterodox gewesen bin. Und hinzufügen, dass die Heterodoxien ebenso wie die Häresien eine wichtige Rolle in der Menschheitsgeschichte spielen. Wenn in einer Gesellschaft Konsens herrscht, dann weil sie eine unkreative Phase durchläuft. Der junge Ökonom, der sich vom Konsens entfernt, wird feststellen, dass die von anderen bereits beschrrittenen Pfade, wenig Wert besitzen. Er wird merken, dass die Phantasie ein mächtiges Arbeitsinstrument darstellt, das man pflegen sollte. Nach kurzer Zeit wird er die Hochachtung vor dem etablierten Kanon verlieren. Und in dem Maße, in dem er eigenständig und unabhängig denkt, wird er Selbstvertrauen und Klarheit gewinnen.“ Celso Furtado (2002)

1. Einleitung

Das Ziel dieses Textes ist es, die Ideen Celso Furtados hinsichtlich der Entwicklung und Umsetzung einer zum Neoliberalismus alternativen Entwicklungsstrategie in Lateinamerika zu diskutieren. Ich werde mich dabei auf drei Themen konzentrieren, die im ganzen Werk Furtados einen zentralen Platz einnehmen und die sein alternatives Konzept definieren: die Konzentration der Einkommen und ihre Auswirkung auf die Dynamik des brasilianischen und lateinamerikanischen Kapitalismus, die Tendenz der externen Überschuldung, und die Rolle von Geld- und Wechselkurspolitik im Entwicklungsprozess.

Raúl Prebisch und Celso Furtado waren die wichtigsten lateinamerikanischen Ökonomen des 20. Jahrhunderts, und zwar nicht nur weil sie eine theoretische Strömung begründeten, den lateinamerikanischen Strukturalismus, der eine zentrale Rolle in der Entwicklungstheorie spielte und großen Einfluss auf das lateinamerikanische Denken ausübte. Ihre Ideen beeinflussten auch die Wirtschaftsstrategien der Regierungen Lateinamerikas in der Nachkriegszeit, als die Länder der Region die stärkste Entwicklung und den stärksten sozialen Fortschritt in ihrer modernen Geschichte erlebten. Zudem waren die Theorien der

CEPAL¹ und die Dependenztheorie die einzigen aus Ländern der Peripherie stammenden Theorien, die aufgrund einer eigenen und originellen Perspektive zum Verständnis der kapitalistischen Dynamik als Weltsystem beitragen.

Prebisch (1948) wurde mit seiner Theorie sich verschlechternder realer Austauschverhältnisse (Terms of Trade) zwischen primären und verarbeiteten Produkten und mit der Einführung der Kategorien von Zentrum und Peripherie in die Studien zur Unterentwicklung zum Begründer des (entwicklungstheoretischen) Strukturalismus. Aber auch der Beitrag Furtados zur Entwicklungstheorie der CEPAL und zur Dependenztheorie war entscheidend. Prebisch (1981) hebt in seiner letzten Arbeit die Rolle Furtados hervor:

„Dieses Denken beginnt sich mit den Ursprüngen der CEPAL zu entwickeln. Ich hatte damals das Glück auf junge Leute zu treffen, mit denen ich fruchtbare und stimulierende Auseinandersetzungen hatte ... Ganz besonders Celso Furtado. Celso hatte sich bereits in seine Arbeit bei der CEPAL gestürzt, als er mich nach Santiago einlud, um die Einführung zum ersten *Estudio Económico* zu schreiben. Er beeindruckte mich mit seinem außerordentlichen Talent ... Niemand ist tiefer in das Thema der Entwicklung eingedrungen.“

Furtados Konzept einer Alternative zum Neoliberalismus lässt sich nicht wirklich verstehen, wenn sie nicht in Beziehung zu seinem Entwicklungskonzept gesetzt wird. Sein Verständnis der Unterentwicklung verabschiedete sich bald von den damals herrschenden Lehrmeinungen, die jene als eine zu durchlaufende, der Entwicklung vorhergehende Phase missverstanden (Rostow 1960) und Wachstum mit Entwicklung verwechselten, indem sie sich – wie etwa Harrod und Domar – ausschließlich auf den Akkumulationsprozess und seine Determinanten konzentrierten. Für Furtado war Unterentwicklung eine spezifische, strukturelle Bedingung und Ergebnis der Form, wie sich der Kapitalismus als ein aus Zentren und Peripherien bestehendes Weltsystem historisch entwickelt hatte. Die entscheidenden Charakteristika der unterentwickelten Länder – also die Kennzeichen, die sie als solche definierten – waren Furtado zufolge externe Abhängigkeit und strukturelle Heterogenität, die beide dazu tendierten sich zu perpetuieren und zu reproduzieren.

Furtados Entwicklungsbegriff deckt sich damit am ehesten mit dem des französischen Ökonomen François Perroux (1984)², der in Paris Furtados Lehrer gewesen war. Für beide sind die Kategorien *Wachstum*, *Entwicklung* und *sozialer Fortschritt* zwar unterschiedlicher Natur, aber wechselseitig voneinander abhängig. Akkumulation und technischer Fortschritt sind seit dem Moment notwendiger Bestandteil der Entwicklung, als das Wachstum zur materiellen Grundlage der Entwicklung wurde. Aber Wachstum ist nur eine Voraussetzung für Entwicklung, nicht bereits Entwicklung an und für sich. Für Furtado wur-

1 Die *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)* ist eine Organisation der Vereinten Nationen und soll die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Region fördern. In den 1950er Jahren wurde die CEPAL zur Denkschule einer binnenmarktzentrierten, sozial orientierten Entwicklungspolitik (Anm. d. Übersetzers).

2 Zu Perroux' Entwicklungskonzept vgl. Guillén (2004).

de bei der Untersuchung der brasilianischen Geschichte deutlich, dass Wachstum in einer der internationalen Arbeitsteilung unterworfenen Ökonomie keine Entwicklung nach sich zieht und die Arbeitsteilung diese vielmehr dazu verdammt, Hersteller von Primärprodukten zu bleiben. In diesen Ökonomien kann der moderne Exportsektor die Früchte seines technischen Fortschritts weder bewahren noch strahlt er auf jene Wirtschaftszweige aus, die den „Subsistenzsektor“ bilden. Entwicklung konnte daher nicht das spontane Ergebnis von Marktgesetzen sein, sondern nur durch einen strukturellen Transformationsprozess erreicht werden, der die Schaffung einer produktiven Struktur, d.h. eines produktiven Systems impliziert, welches wiederum eine sich selbst tragende, endogene Entwicklung gewährleistet. Daraus ergab sich die Notwendigkeit zum einen zur Industrialisierung und zum anderen zur Steuerung derselben durch den Staat – und zwar nicht nur in Form von Förderpolitiken, sondern auch mit Hilfe von Entwicklungsplänen, die die grundlegenden, in jeder Etappe spezifisch benötigten Investitionen festlegten. Furtado stellte in seinem bekanntesten Buch *Teoría y política del desarrollo económico* (Furtado, 1967: 244) fest: „Das Hauptproblem in den Entwicklungsstaaten besteht in der Wahl einer Strategie zur Strukturtransformation.“

Das Entwicklungskonzept definierte er in seiner *Dialéctica del Desarrollo* ausführlicher:

„Die ökonomische Entwicklung, die im wesentlichen ein Prozess der Eingliederung und Verbreitung von neuen Techniken ist, macht strukturelle Modifikationen sowohl im Produktionssystem als auch hinsichtlich der Einkommensverteilung notwendig. Die Form, wie diese Modifikationen umgesetzt werden, hängt zu einem guten Teil von der Flexibilität des institutionellen Rahmens ab, in der die Wirtschaft operiert. Dieser Grad der Flexibilität ist seinerseits von der Fähigkeit der führenden Klassen abhängig, die Beschränkungen ihres ideologischen Horizonts zu überwinden.“ (Furtado 1964: 65)

Entwicklung war für Furtado also kein Ziel an und für sich, sondern ein Mittel, um die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Situation der Mehrheiten³ zu verbessern. Als ein in den Ideen der Aufklärung geschulter Intellektueller war er der Überzeugung, dass Gesellschaften eine Evolution in Richtung Fortschritt erlebten. Entwicklung bedeutete nicht nur die Verbesserung der Lage der Produzenten hinsichtlich der Produktionsmittel, sondern auch hinsichtlich ihrer Rolle als Subjekte der Geschichte. Ein Fortschritt zugunsten der Mehrheiten würde nicht mit Hilfe des Marktes erzielt werden können, sondern war das Ergebnis staatlicher Umverteilungspolitik, der Organisation der Produzenten und der Schaffung und Veränderung von Institutionen. Für Fur-

3 In der lateinamerikanischen Linken wird häufig von „Mehrheiten“ im Plural gesprochen. Damit wird auf die Heterogenität der Armut verwiesen: Slumbewohner, Indigene, Landlose, Frauen, Straßenkinder etc. Der Begriff impliziert eine frühe Kritik an der Zentralität der Arbeiter und nimmt damit in gewisser Hinsicht die Kategorie der „Multitude“ vorweg, ohne wie dieser auf zweifelhafte Weise ein neues, leicht operables Subjekt festzuschreiben (Anm. d. Übersetzers).

tado war Entwicklung somit ein sozialer Prozess kultureller Veränderung, der die Transformation ökonomischer Strukturen genauso beinhaltete wie die sozialer Werte:

„Wirtschaftliche Entwicklung kann als Prozess sozialen Wandels definiert werden, dank dem eine wachsende Zahl menschlicher Bedürfnisse – schon bestehender und neuer, erst durch die Veränderung geschaffener – befriedigt werden. Möglich wird diese Befriedigung von Bedürfnissen durch die aus technologischen Innovationen resultierende Differenzierung des Produktionssystems.“ (Furtado 1964: 39-40)

Deshalb schrieb Furtado in einer seiner letzten Arbeiten (2002: 31) auch über die brasilianische Erfahrung in der von hohen Wachstumsraten bestimmten zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts:

„Brasilien hat eine heute zehn Mal höhere Rente als zu dem Zeitpunkt, als ich diese Probleme zu untersuchen begann, aber gleichzeitig auch größere soziale Ungleichheit und die Armen sind immer noch genauso arm wie damals. Deshalb stellt sich die Frage: Gab es überhaupt eine Entwicklung? Nein: Brasilien hat sich nicht entwickelt, sondern nur modernisiert. Eine echte Entwicklung findet nur dann statt, wenn die ganze Bevölkerung davon profitiert.“

Entwicklung, wie sie Furtado versteht, wird also nicht automatisch über den Markt und die Übertragung von Techniken und Kapital aus den Zentren her vorgebracht, sondern ist das Resultat eines gesellschaftlichen Projekts, das eine strukturelle Transformation des Produktionssystems erlaubt und gleichzeitig die kulturelle Identität der beteiligten Völker wahrt. Sie ist damit ein multidimensionaler Prozess, der Ökonomie, Gesellschaft, Politik und Kultur gleichermaßen erfasst.⁴ Vor diesem Hintergrund ist verständlich, warum Furtado, der in den 80er Jahren die passive, auf fundamentalistischen Marktdoktrinen beruhende Eingliederung Brasiliens und Lateinamerikas in die neoliberale Globalisierung miterlebte, auf der Dringlichkeit eines neuen nationalen Entwicklungsprojekts bestand.

2. Die Rolle der Einkommenskonzentration in der Dynamik des lateinamerikanischen Kapitalismus

Celso Furtado hat der Einkommenskonzentration bei der Analyse der lateinamerikanischen Unterentwicklung stets besondere Bedeutung beigemessen. Seiner Meinung handelt es sich dabei um ein strukturelles Kennzeichen, das sich tendenziell in den verschiedenen von den lateinamerikanischen Ökonomen durchlebten Entwicklungsmodellen perpetuierte. Die anhaltende Reichtumskonzentration in den Händen heimischer Eliten fördert eine Lebensweise basierend auf dem Konsum von Luxusgütern, das nicht mit dem Entwicklungsgrad der Produktivkräfte übereinstimmt. Dies führt zu einem spezifi-

4 Aufgrund des multidimensionalen Charakters des Entwicklungsprozesses war Furtado (1964: 77) der Ansicht, dass eine ökonomische Analyse dieses Prozesses ungenügend sei. „Es wäre hingegen völlig falsch zu glauben, dass die Ökonomen mit dem ihrem Fachbereich eigenen Instrumentarium dieses Feld erschöpfend behandeln könnten. Es stellen sich hier Fragen, die vielmehr soziologisch und politikwissenschaftlich erörtert werden müssten.“

schen, diesem Konsummuster entsprechenden Produktionssystem⁵: die wirtschaftlichen Überschüsse werden für andere Zwecke als die Akkumulation von Kapital verwendet und die Beschränkung der Einkommenszuwächse für Arbeiter und die Mehrheiten im Land behindert das Wachstum des Binnenmarktes, was tendenziell eine wirtschaftliche Stagnation nach sich zieht.

Der Grund für die Reichtumskonzentration ist letztlich das unbegrenzte Angebot von Arbeitskraft aus dem Subsistenzsektor, was Lohnsteigerungen im modernen exportorientierten Sektor verhindert. Diese Idee entwickelte Furtado in seiner Studie über die brasilianische Wirtschaft (1955).⁶ Darin legte er mit großer theoretischer Strenge dar, dass im Fall der brasilianischen Kaffeeökonomie (die vorherrschende Aktivität während des von Rohstoffexporten geprägten Modells), die erzielten Exportgewinne nicht zur Produktivitätssteigerung der Plantagen genutzt, sondern ins Ausland geschafft wurden, was die *Terms of Trade* verschlechterte, oder aber sich als Luxuskonsum der Landoligarchie verflüchtigten. Umgekehrt sorgte der Einkommensverlust der Kaffeeoligarchie in Phasen der Rezession für ein Ungleichgewicht in der Zahlungsbilanz, was wiederum die Abwertung der brasilianischen Währung nach sich zog. Diese Abwertungen jedoch schützten die Exporteure relativ, während die Arbeiter und die Konsumenten die Lasten aufgrund steigender Preise und sinkender Reallöhne zu tragen hatten. Furtado schreibt dazu:

„Der Unternehmer konnte die im Exportsektor erzielten steigenden Gewinne einbehalten, da es im System keinen Druck gab, sie teilweise oder ganz an die Lohnabhängigen zu übertragen. Die Gewinnsteigerungen des Exportsektors waren zudem rein wirtschaftlicher Natur und spiegelten die Kaffeepreisschwankungen wider. Zur Steigerung der physischen Produktivität sowohl der Arbeitskraft als auch des Bodens wäre eine Verbesserung der Anbaumethoden oder eine Intensivierung des Kapitaleinsatzes durch die Unternehmer nötig gewesen, d.h. sie hätten eine größere Menge Kapital pro Einheit Land oder Arbeitskraft einsetzen müssen. Da es seitens der Arbeitskraft keinen Druck zur Steigerung der Löhne gab, war der Unternehmer jedoch nicht daran interessiert, Arbeitskraft durch Kapital zu ersetzen.“ (Furtado 1957: 167)

Die Importsubstituierende Industrialisierung (ISI) änderte weder an der Existenz des unbeschränkten Arbeitskräfteangebots noch am heterogenen Charakter des Produktionssystems und der Sozialstruktur etwas. Der strukturelle Arbeitskräfteüberschuss verlagerte sich in die großen Städte – ohne im ländlichen Sektor zu verschwinden. Trotz seiner Dynamik konnte der industrielle Sektor aus Gründen, die in diesem Text nicht weiter diskutiert werden kön-

5 „Die Übertragung von Konsummodellen aus den dominanten Ökonomien auf periphere Subsysteme übt bei der Zuteilung von Ressourcen in den Peripherien eine entscheidende Rolle aus.“ (Furtado, 1967: 221).

6 Die These wurde mit der Veröffentlichung des berühmten Artikels von Arthur Lewis (1954) über das unbegrenzte Arbeitskräfteangebot sehr populär. Furtado weist in seiner Autobiografie darauf hin (1985: 61), dass sie bereits in den ersten Versionen seiner Untersuchungen der brasilianischen Ökonomie enthalten war: „An dieser Stelle entwickelte ich das (Jahre später von Arthur Lewis zum zentralen Element seines Modells gemachte) Konzept eines völlig elastischen Arbeitskräfteangebots als Ursache der Lohnträghheit in der expansiven Phase.“

nen, die enormen, nun in Großstädten lebenden Massen von Arbeitskräften nicht absorbieren, was zu einer urbanen Unterbeschäftigung und neuen Formen der Marginalisierung führte. Diese Unzulänglichkeit des importsubstituierenden Modells manifestierte sich selbst in den Ländern mit der vergleichsweise stärksten Entwicklung wie Brasilien, Mexiko oder Argentinien. Im Unterschied zu Lewis, der davon ausging, dass der Überschuss beim Arbeitskräfteangebot nach dem Einsetzen der Kapitalakkumulation verschwinden würde, war Furtado der Überzeugung, dass die ISI unabhängig von den erzielten Wachstumsraten neue Formen der Unterentwicklung reproduzieren würde, weil es keine adäquate Binnenstruktur für eine Kapitalakkumulation hervorbrachte:

„Die unterentwickelten Ökonomien können lange Wachstumsphasen ihres Gesamt- oder Pro-Kopf-Produkts durchleben, ohne ihre externe Abhängigkeit und strukturelle Heterogenität, *beides wesentliche Charakteristika der Unterentwicklung*, zu verringern.“ (Furtado 1967: 176, Hervorhebung vom Autor)

Der Luxusgüterkonsum reproduzierte sich während der ISI durch das Verhalten der transnationalen Unternehmen. Sie übertrugen die Konsumnormen, die sich in der Wachstumsphase der Nachkriegsjahre in den Zentren ausgebreitet hatten, in die Peripherie.

Die Reproduktion von Furtados „wesentlichen Charakteristika der Unterentwicklung“, ergab sich dabei nicht nur aus wirtschaftlichen, sondern auch aus politischen Gründen. Die lateinamerikanische Industrialisierung erfolgte im Unterschied zum klassischen europäischen Modell ohne vorhergehenden Bruch zwischen Exportoligarchie und industrieller Bourgeoisie. Die Industrialisierung ging weniger mit einer Verdrängung der alten Eliten als vielmehr mit einer Rekonfiguration des dominanten Blocks einher.⁷

Zu einem ähnlichen Neuformierungsprozess ist es nun mit dem neoliberalen Modell gekommen. Das Bündnis zwischen Landoligarchie und industrieller Bourgeoisie hat die Umsetzbarkeit der von der CEPAL vorgeschlagenen Reformen – wie der Agrar- oder der Steuerreform – stark eingeschränkt, wodurch die extreme Rentenkonzentration in den Händen interner Eliten weiter festgeschrieben wurde. Obwohl in Mexiko, Brasilien und anderen Ländern die ISI zu Lohnsteigerungen und einem gewissen sozialen Fortschritt geführt hat, erreicht die Einkommenskonzentration in diesen Ländern noch extremere Ausmaße als in anderen Teilen der Region.

Mit dem Übergang von der „einfachen“ zur „komplizierten“ Substitution verlor das Wachstum in Lateinamerika an Elan, was Furtado von einer endoge-

7 Eine Ausnahme stellt möglicherweise Mexiko dar, wo die bewaffnete Revolution die Landbesitzeroligarchie der Porfirio-Diktatur von der Macht vertrieb. Aber selbst in diesem Land wurde bald ein Bündnis zwischen einer neuen, aus den Revolutionsregierungen hervorgegangenen Agrarbourgeoisie und einer aufstrebenden Industrie- und Finanzbourgeoisie geschlossen. Die Reformen, die ihren Höhepunkt während der Regierung von Lázaro Cárdenas erreichten, wurden zu Ende des Zweiten Weltkriegs wieder rückgängig gemacht.

nen Tendenz zur wirtschaftlichen Stagnation sprechen ließ. Er legte diese These zuerst in *Dialéctica del Desarrollo* (1964) und detaillierter 1965 in *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina* dar. In letzterem Buch bekräftigte er, dass zum Erreichen eines höheren Industrialisierungsgrades, der die Produktion von langlebigen Konsumgütern, intermediären Vorprodukten und Kapitalgütern impliziert, der Einsatz kapitalintensiver Techniken nötig sei. Ein Überangebot an Arbeitskraft und stabile Reallöhne vorausgesetzt, hat die steigende Kapitalintensität zur Folge, dass auch der Kapitalkoeffizient (das Verhältnis von Kapitaleinsatz und Produktionswert) zunimmt. Dies geht zwangsläufig mit dem Fall der Profitrate einher. Um unter diesen Bedingungen die Wachstumsrate zu wahren, ist eine steigende Investitionsrate vonnöten. Dies stößt aber auf durch die Importkapazität gesetzte Grenzen, also auf das, was wir heute als externe Restriktion bezeichnen. In *Dialéctica* heißt es:

„Aber in dem Maße, in dem die Realisierung von Investitionen von den Importen abhängt, legt die Importkapazität auch die Gestaltung der Investitionsrate fest. Wenn die Grenzen der Importkapazität höher werden, sollten die Sparanstrengungen zunehmen, um die relative Preiserhöhung bei den Kapitalgütern auszugleichen. Auf diese Weise ergibt sich eine fallende Tendenz der Wachstumsrate, was genau jene strukturelle Modifikationen erschwert, die notwendig wären, um die Grenzen der Importkapazität zu überwinden.“ (Furtado 1964: 115)

Ich möchte hier nicht näher auf die Stagnationsthese und auf die von ihr aufgelöste Debatte eingehen. Es reicht darauf hinzuweisen, dass Furtados These umstritten war, weil sie die Wachstumschancen der lateinamerikanischen Ökonomien gering zu schätzen schien. In der vielleicht umfassendsten Kritik äußerten Tavares/Serra (1970), die Ansicht, dass Furtado die Akkumulationsmöglichkeiten der dominanten Gruppen unterschätzt und nicht zwischen dieser Gruppe und dem Nationalinteresse unterschieden habe. Für Tavares/Serra (1970: 584) besteht das Hauptproblem nicht in den Schwierigkeiten der Produktionssteigerung, „sondern eher in Problemen, die mit Nachfrage- und Finanzierungsstrukturen zu tun haben.“

Was mich unabhängig von der Frage, ob Furtado die lateinamerikanischen Wachstumschancen nun unterschätzt hat oder nicht, an der Stagnationsthese interessiert (die im übrigen auch für die Analyse heutiger Probleme von Belang ist), sind zwei zentrale Ideen: erstens die Existenz eines sich selbst verstärkenden Prozesses, der die Einkommenskonzentration verschärft und die strukturelle Heterogenität reproduziert, und zweitens die Unzulänglichkeiten der ISI bei der Konsolidierung einer endogenen Grundlage der Kapitalakkumulation. Bei Furtado heißt es:

„Zusammengefasst verhält es sich, als legte das Zusammenwirken eines semifeudalen kapitalistischen Sektors einerseits und eines industriellen Sektors (der die von schnell wachsenden Kapitalkoeffizienten charakterisierte Technologie absorbiert) auf der anderen eine spezifische Struktur der Einkommensverteilung fest, die die produktiven Ressourcen tendenziell so verteilt, dass es zu einem sich selbst verstärkenden Prozess kommt: Die wirtschaftliche Effizienz der Ressourcen wird verringert und das Einkommen noch stärker konzentriert. Im Allgemeinen führt die Senkung der wirtschaftlichen Effizienz direkt zu ökonomischer Stagnation. In spezifischeren Fällen rufen die

wachsende Einkommenskonzentration und die Binnenmigration der unterbeschäftigten Bevölkerung in die Städte soziale Spannungen hervor, die bereits für sich genommen den Wachstumsprozess unmöglich machen können.“ (Furtado 1965: 97)

Tatsächlich konnten Brasilien, Mexiko und andere Länder hohe wirtschaftliche Wachstumsraten in den 1960er und selbst noch der während der 1970er aufrecht erhalten, was deutlich machte, dass, wie Tavares richtig begriffen hatte, sehr wohl Akkumulationsmöglichkeiten der dominanten Gruppen existierten. In beiden Fällen war jedoch die Grundlage die Eingliederung Lateinamerikas in die internationale Verschuldungsökonomie, die nach der Schaffung eines Eurodollar-Markts entstanden war. Doch die externe Überschuldung brachte, wie Furtado frühzeitig bemerkte, schon bald die ISI zum Zusammenbruch und liefert uns dem Neoliberalismus aus.

3. Das neoliberale Modell: Einkommenskonzentration und strukturelle Heterogenität

Das neoliberale Modell (NM) und die Globalisierung reproduzierten die „wesentlichen Charakteristika der Unterentwicklung“ (strukturelle Heterogenität und externe Abhängigkeit) und die Tendenz zur Einkommenskonzentration, von denen Furtado gesprochen hatte.

Die mit der Schuldenkrise 1982 erfolgte Ingangsetzung des NM und der Parameter des Washington-Konsenses – der den lateinamerikanischen Ökonomien angeblich neuen Elan verschaffen, die wirtschaftliche Situation verbessern und den Mehrheiten Wohlstand bescheren sollte – führte zu mittelmäßigen Ergebnissen bei Wachstum und Beschäftigung. Die Einkommenskonzentration und die soziale Marginalisierung nahmen stark zu.

Auch wenn Furtado die neoliberale Globalisierung und ihre Auswirkungen auf die lateinamerikanischen Ökonomien nicht ausführlich untersuchte, so ging er doch in seinen letzten Büchern (1998 und 2002) mit der ihm eigenen Genauigkeit den Folgen der neuen weltwirtschaftlichen Prozesse nach. Furtado hielt die Globalisierung für einen „von technischen Imperativen“ geleiteten, unumkehrbaren Prozess, der negative Konsequenzen für die soziale Gleichheit nach sich zog.

„Die Verknüpfung der Märkte und die daraus folgende Schwächung der die wirtschaftlichen Aktivitäten regulierenden staatlichen Systeme führen zu wichtigen strukturellen Veränderungen, die sich in allen Ländern in Einkommenskonzentration und sozialer Exklusion niederschlagen. (...)

Das durch den sozialen Ausschluss von immer größeren Teilen der Bevölkerung verursachte Ungleichgewicht wird tendenziell sowohl in den reichen als auch in den armen Nationen zum größten Problem. Dieses Ungleichgewicht hat nicht nur mit der Ausrichtung des technologischen Fortschritts zu tun, sondern resultiert auch aus der indirekten Inkorporation der schlecht entlohnten Arbeitskraft der spät industrialisierten Länder v.a. Asiens in das Produktionssystem.“ (Furtado 1998: 32 und 40).

Tatsächlich hat die passive Integration Lateinamerikas in die neoliberale Globalisierung die strukturelle Heterogenität der Produktionssysteme und Sozialstrukturen verschärft und die schon zuvor abgrundtiefen Einkommensgegen-

sätze noch weiter vergrößert. Ich habe in einer jüngeren Arbeit (Guillén 2004) die – meiner Ansicht nach trotz nationaler Unterschiede auch auf andere lateinamerikanische Länder anwendbare – These aufgestellt, dass das NM ein noch unzusammenhängenderes und verletzlicheres Produktionssystem hervorbringt als es bereits während der ISI der Fall war. Der Exportsektor, der den dynamischen Kern des neuen Modells bildet, ist vom Rest des Produktionssystems praktisch abgetrennt und daher nicht in der Lage, die Gesamtheit der Wirtschaft mitzuziehen. Da der Ökonomie ein interner Motor, also eine endogene Basis für die Kapitalakkumulation fehlt, ist sie unfähig, den technischen Fortschritt aufzunehmen und ihn auf den Rest des Systems auszubreiten.

Auch die Beziehungen zwischen dem „modernen“ und dem „rückständigen“ Sektor sind komplexer geworden. Aufgrund der Veränderungen im Produktionssektor wurde die Sozialstruktur heterogener und Phänomene wie Informalität oder Migration in die USA (oder wie im Fall der Andenländer nach Europa) haben eine ungewöhnlich große Bedeutung erlangt. Die Eingliederung in die neoliberale Globalisierung hat keine Beschäftigung „höherer Qualität“ nach sich gezogen, sondern die informelle Wirtschaft in einer noch nicht da gewesenen Weise expandieren lassen und zudem den formalen Sektor der Wirtschaft „informalisiert“. Außerdem gibt es kaum eine Dynamik bei der Schaffung von Beschäftigung.

Die Schwäche des Arbeitsmarkts im formalen Sektor hängt mit dem niedrigen Investitionsniveau und mit diversen die Investitionen schwächenden Faktoren zusammen, unter anderem: der niedrigen Ausstrahlungskraft des Exportsektors; der Zusammensetzung der ausländischen Direktinvestitionen, die sich – anstatt die Produktionsfähigkeit auszubauen – zum größten Teil auf den Kauf existierender Passiva beschränken; der Anwendung einer restriktiven Geld- und Fiskalpolitik; dem Druck der externen und internen Verschuldung auf die öffentlichen Ausgaben und Investitionen; sowie den mit der finanziellen Öffnung und der Deregulierung zusammenhängenden Krisen.

In erster Linie für die Zunahme der Armut verantwortlich sind die geringe Dynamik des Arbeitsmarktes sowie die Expansion der informellen Ökonomie. Die informelle Wirtschaft gibt als objektiver Rahmen das niedrige Niveau der Reallöhne vor. Weil es ein Überangebot an Arbeitskraft gibt, kommt es zu einer Kapitalakkumulation ohne Steigerung der Reallöhne. Die informelle Wirtschaft wird nicht nur zum Zufluchtsort für diejenigen, die in der formalen Wirtschaft keinen Platz finden, sondern legt auch den niedrigsten Wert der Arbeitskraft fest. Der lohndrückende Effekt des enormen Arbeitskräfteüberschusses besteht fort. Dieser Prozess wird von institutionellen Einflüssen verstärkt: der Existenz von Lohnobergrenzen, dem zurückgehenden gewerkschaftlichen Organisationsgrad und der geringen Bereitschaft der Arbeiter, für Verbesserungen einzutreten, was sich wiederum aus der Unsicherheit der Beschäftigungsverhältnisse und der Angst vor Arbeitsplatzverlust erklärt.

4. Die Überschuldung als Entwicklungshindernis

In Lateinamerika wurde versucht, die Widersprüche des ISI mit einer Auslandsverschuldung bei privaten Kreditgebern zu lindern. Diesen Weg schlugen Mexiko, Brasilien und die Mehrheit der lateinamerikanischen Länder ein, um die durch die Importkapazität auferlegten und für das Zahlungsbilanzdefizit verantwortlichen Schranken der Entwicklung zu umgehen. Furtado wies zu einem Zeitpunkt, als die Außenverschuldung bei transnationalen Banken erst einsetzte, bereits auf die damit verbundenen Probleme hin (1964: 113):

„Im Augenblick sind die zur Substitution von Importen bestimmten Investitionen am schwersten zu realisieren. Es sind Investitionen hoher Kapitalintensität mit langen Fristen der Ausreifung und Amortisation. Auf diese Weise hat sich die begrenzte Importkapazität in ein echtes Entwicklungshindernis verwandelt. Die Anstrengungen zur Umgehung dieses Problems haben das Land in eine wachsende Auslandsverschuldung getrieben. Die Folgen der Außenverschuldung müssten mittel- und langfristig spürbar werden und zu einer noch größeren Kontraktion der Importkapazität führen. Nur so könnte der umfangreiche Schuldendienst geleistet werden. Dies hätte einen Teufelskreis zur Folge. Maßnahmen zur Überwindung der Kapazitätsengpässe für den Akkumulationsprozess führten dazu, dass diese noch größer wurden.“⁸

Wir alle kennen den weiteren Verlauf der Geschichte. In den 70ern, als in den wichtigsten kapitalistischen Ländern die Krise bereits eingesetzt hatte, erreichte die *Ponzi*-Auslandsverschuldung (d.h. die rein spekulative Finanzierung zur Refinanzierung früherer Kredite) extreme Ausmaße. In den 1980er Jahren, führte die zum Ende der Amtszeit Jimmy Carters begonnene und unter Ronald Reagan intensivierete Verschärfung der Geldpolitik zum Zusammenbruch des in mehr als einem Jahrzehnt entstandenen Kartenhauses. Die Überschuldung wurde offensichtlich. Mexiko erklärte sich 1982 zahlungsunfähig und so fielen nach und nach alle Dominosteine in Lateinamerika und der gesamten verschuldeten Peripherie.

Die 80er Jahre waren nicht nur ein verlorenes Jahrzehnt, sie repräsentierten auch das Ende der nationalen Entwicklungsprojekte und den Übergang zum Neoliberalismus. Die mit dem IWF vereinbarten Neuverhandlungen der Schulden und der fehlende Zugang zur Refinanzierung akkumulierter Auslandsschulden verursachten eine wirtschaftliche Stagnation in der Region, ohne dass sich auf der anderen Seite die in den Anpassungsprogrammen vorgesehenen Maßnahmen zur Dämpfung der kaufkräftigen Nachfrage bei der Inflationsbekämpfung positiv bemerkbar gemacht hätten. Die Neuverhandlung

8 Die Außenverschuldung 1960-1980 war kein neues Phänomen in der Geschichte des lateinamerikanischen Kapitalismus. Während der 20er Jahre, also noch vor Beginn der großen Weltwirtschaftskrise, war die Region hochverschuldet und der Zinsendienst beschränkte den Handlungsspielraum der Regierungen erheblich. Furtado schreibt über die 20er Jahre, dass „der Schuldendienst die öffentlichen Finanzen völlig bestimmte und die Wechselkurse das Hauptproblem der Regierungen darstellten. Mitte der 20er Jahre dekretierte ein um dieses Thema besorgter Präsident die Einstellung aller öffentlichen Bauprojekte, weil er davon überzeugt war, dass der Wohlstand der Nation stärker vom Schuldendienst als vom Beschäftigungsgrad im Land abhing“ (Furtado 1964: 106).

der Auslandsschulden im Rahmen des Brady-Plans brachte nur eine temporäre und unzureichende Verminderung des drückenden Schuldendienstes. Währenddessen bereitete die vom IWF skizzierte Anpassung das Terrain für eine Orientierung der Ökonomien am Weltmarkt und für strukturelle Reformen die den IWF- und Weltbankvorstellungen entsprachen.

Gérard de Bernis (2000) bekräftigt, dass die Schuldenkrise eine der wichtigsten Ursachen für die globale Finanzkrise ab Ende der 80er Jahre war. Die Öffnung der Finanzmärkte war zum einen notwendig, um die enormen liquiden Mittel zirkulieren zu lassen, die das wachsende Defizit der Leistungsbilanz der USA freisetzte, und zum anderen, um die verschuldeten Ökonomien durch den neuen Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten zu reaktivieren. Dieser Zugang erfolgte v.a. in Form von Obligationen (die so genannte *securitization* der internationalen Kapitalmärkte).

Im Rahmen der Globalisierung initiierten die fälschlicherweise als aufstrebende Märkte (*emerging markets*) bezeichneten Ökonomien, darunter die Länder mit der relativ höchsten Entwicklung in der Region: Argentinien, Brasilien und Mexiko, einen neuen Verschuldungszyklus auf den privaten Kapitalmärkten. Die neoliberalen Regierungen von Salinas de Gortari in Mexiko, Carlos Menem in Argentinien und Collor de Mello und Cardoso in Brasilien öffneten die Kapitalmärkte. In der ersten Hälfte der 90er Jahre strömten große Mengen von spekulativem liquidem Kapital in diese Länder. Dies ermöglichte eine vorübergehende und labile ökonomische Erholung. Um die finanziellen Ressourcen ins Land zu locken, hielt man an hohen Leitzinsen und einer überbewerteten Währung fest. Das ist der Preis, den das spekulative Finanzkapital verlangt, um sich in unseren Ländern niederzulassen: eine höhere Rentabilität als auf den Märkten der Zentren! Eine Risikoprämie, würden die Neoliberalen sagen.

Wenig später zeigten sich die Resultate des neuen Verschuldungszyklus'. Die Krisen in Mexiko 1994-95, Brasilien 1999 und Argentinien 2001 zeigten - mit den dazu gehörigen hohen ökonomischen und sozialen Kosten -, welche fürchterlichen Folgen der unkontrollierte Zustrom von spekulativem Kapital nach sich zieht. Parallel zur Außenverschuldung kam es auch zu einer umfassenden Binnenverschuldung, die nicht nur mit der Emission von staatlichen Papieren zu tun hatte, sondern auch mit kostspieligen Programmen zur Rettung von Banken und mit gescheiterten Privatisierungen.

Tatsache ist, dass sich die lateinamerikanischen Länder heute mit einem hohen Niveau von Außen- und Binnenschulden konfrontiert sehen. In den Finanzkreisen akzeptiert man, dass die Verschuldung hoch ist, aber man behauptet, dass diese mit einer gesunden Geld- und Steuerpolitik handhabbar sei. Was nicht verstanden oder vertuscht wird, ist der immense negative Effekt, den die verlässliche Zahlung des Schuldendienstes auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der verschuldeten Länder ausübt. Furtado war sich im klaren darüber, dass die Verschuldung das größte Entwicklungshindernis für

Brasilien darstellt. In seinem letzten Buch heißt es:

„Im Augenblick ist Brasiliens größtes Problem die Rezession, die zu einem großen Teil auf die Finanzierung des beträchtlichen Schuldendienstes zurückzuführen ist. Ressourcen, die im Land investiert werden sollten, werden ins Ausland transferiert.“ (Furtado 2002: 33)

Kurz vor seinem Tod äußerte sich Furtado besorgt über die Kontinuität der neoliberalen Politik unter der Lula-Regierung:

„Ein Land, das die grundlegendsten Bedürfnisse seiner Bevölkerung nicht befriedigt, dazu zu zwingen, die modernsten Sektoren seiner Wirtschaft still zu legen und Investitionen in grundlegenden Bereichen wie Gesundheit und Erziehung einzufrieren, nur um die von den Profiteuren einer hohen Zinsrate gewünschte Anpassung der Zahlungsbilanz zu garantieren, widerspricht jeder Vernunft.

Es ist verständlich, dass die Nutznießer hoher Zinsen ihre Interessen verteidigen. Was hingegen unverständlich bleibt, ist, dass wir nicht mit der gleichen Entschlossenheit das Recht zur Entwicklung des Landes verteidigen. Wenn wir weiter den Anhängern der Rezession folgen, die die Interessen der Gläubiger zum einzigen Kriterium der Wirtschaftspolitik machen, dann müssen wir uns auf eine lang andauernde Phase wirtschaftlicher Kontraktion gefasst machen, die wesentliche Teile dessen, was wir in der Vergangenheit aufgebaut haben, wieder zerstören wird. Die Erfahrung zeigt uns, dass, wenn wir die grundlegenden Probleme nicht direkt angehen, die Akkumulationsanstrengungen eine nachteilige Entwicklung reproduzieren und verschärfen. Dagegen wird, wenn wir die grundlegende Voraussetzung für Entwicklung schaffen, nämlich unser Recht auf eine eigenständige Entwicklungspolitik durchsetzen, für uns die Stunde der Wahrheit anbrechen.“ (Furtado 2005)

5. Die Rolle der Geld- und Wechselkurspolitik im Entwicklungsprozess

Die historischen Studien Furtados zur brasilianischen Wirtschaft sind genaue Reflexionen über die Rolle der Geld- und Wechselkurspolitik im Prozess ökonomischer und sozialer Entwicklung. In *Formación económica del Brasil* (1959) und *Dialéctica del Desarrollo* (1964) hebt er die Bedeutung hervor, die die Abwertung der brasilianischen Währung und die Subventionspolitik bei der Verteidigung der Kaffeeökonomie, des damaligen Kerns des Produktionssystems, während der Depression der 1930er Jahre und bei der Förderung der importsubstituierenden Industrialisierung spielten.

Die auf die Depression der 30er Jahre folgende Abwertung der Währung fing die Effekte der Verschlechterung der *Terms of Trade* und des Zusammenbruchs der internationalen Kaffeenachfrage auf. Die Entscheidung der damaligen brasilianischen Regierung, die Abwertung mit direkten Subventionen für die Kaffeeproduzenten zu verbinden (z.B. durch den Aufkauf von Lagerbeständen), stabilisierte das Einkommen der Exporteure in der Nationalwährung und sicherte damit die produktive Kapazität des Sektors. Furtado schreibt:

„In dem Maße, in dem die Regierung Kaffee kaufte, um Vorräte anzulegen oder den Kaffee zu vernichten, und das Geldeinkommen wuchs, verlor die brasilianische Währung international an Wert, was den Kaffeeproduzenten ebenfalls zugute kam, weil der Kaffeepreis trotz des internationalen Verfalls in der abgewerteten Lokalwährung stieg.“ (Furtado 1964: 10)

Auf diese Weise stimulierte die Abwertung, indem sie die Substitution von Importen förderte, auch die Industrialisierung. Auch wenn die Regierungspolitik ei-

ne „von den Kaffeeinteressen inspirierte bzw. der Befriedigung dieser Interessen dienende Politik war“, kam sie auch der Industriebourgeoisie zugute, indem sie die Struktur der relativen Preise zugunsten der internen Produktion und zu Lasten der Importe (aufgrund der sinkenden Importkapazität) modifizierte.

„Dadurch dass die Geldeinkommen innerhalb des Landes stabil gehalten wurden, während gleichzeitig die Importkapazität abnahm, wirkte sich die den Interessen des Kaffeesektors geschuldete Politik letztlich als eine Industrialisierungspolitik aus. Die schnelle Geldentwertung ließ die relativen Preise der importierten Güter steigen, wodurch extrem günstige Bedingungen für die Binnenproduktion geschaffen wurden.“

Im Werk Furtados und im Denken der CEPAL-Anhänger insgesamt gibt es zudem zahlreiche Hinweise auf die positive Rolle, die die Inflation in der ersten Phase der importsubstituierenden Industrialisierung und die Währungsstabilisierung in einer entwickelteren Phase der Importsubstitution spielten, indem sie die Nachfrage nach Kapitalgütern stimulierten.

Dies alles ist bemerkenswert, wenn man berücksichtigt, welche Rolle die Geld- und Wechselkurspolitik heute, nach der Liberalisierung der Handels- und Finanzmärkte als Instrumente zugunsten des internationalen Finanzkapitals und bei der Konzentration der Einkommen in den Händen einiger weniger nationaler und ausländischer Rentiers spielt. Diese Politik entspricht den Rezepten des Washington-Konsensus, die in ganz Lateinamerika angewandt worden sind. Unter dem Deckmantel der Inflationsbekämpfung werden den aufstrebenden Ländern permanent ein hohes Zinsniveau (oberhalb dem des Zentrums) und überbewertete Wechselkurse aufgezwungen.

Die Geld- und Wechselkurspolitiken von heute haben prozyklischen Charakter. Das heißt, die Zinsraten und Wechselkurse steigen in den Rezessionsphasen des ökonomischen Zyklus, um – wir befinden uns in einer Welt globalisierter Finanzen – die Kapitalflucht aus den peripheren Ländern zu verhindern und den Kapitalimport aus den Zentren zu stimulieren. In Wachstumsphasen bleiben die Realzinsen, auch wenn die nominale Zinsrate fällt, hoch und zwar oberhalb der Rate in den Ländern des Zentrums. Es ist offensichtlich, dass eine derartige Politik das produktive Kapital schwächt und im Widerspruch zur Stärkung des Binnenmarkts steht.

Aus diesem Grund glaube ich, dass die im Text behandelten Aspekte des ökonomischen Denkens bei Furtado zentrale Elemente bei der Entwicklung einer zum Neoliberalismus alternativen Entwicklungsstrategie darstellen. Einkommenskonzentration, externe und interne Überschuldung, restriktive Geld-, Wechselkurs- und Steuerpolitik, die zwangsläufig Stagnationstendenzen und die soziale Exklusion in Lateinamerika fördern, sind konstituierende Bestandteile des neoliberalen Modells und deshalb die Haupthindernisse, die im Rahmen eines nationalen Entwicklungsmodells überwunden werden müssen.

6. Kernpunkte einer alternativen Strategie bei Furtado

Die neoliberale Globalisierung hat die Entwicklungsprobleme Lateinamerikas nicht gelöst. Die marktfundamentalistische Ausrichtung und die passive, untergeordnete Rolle, die den lateinamerikanischen Ökonomien innerhalb des Weltmarkts zugewiesen wird, haben ein niedriges Wachstum, einen geringen Beschäftigungsgrad in der formalen Ökonomie, das Auseinanderfallen von Produktions- und Finanzsystemen, eine größere externe Abhängigkeit und die Zunahme von Armut und sozialer Exklusion nach sich gezogen. Man könnte, wie es die Anhänger des Neoliberalismus tun, argumentieren, dass Chile mit seiner Eingliederung in den Weltmarkt positive Resultate vorzuweisen hat und dass diese Ergebnisse Folge der richtigen Wirtschaftspolitik sind. Dabei wird allerdings vergessen, dass es sich um ein relativ kleines Land handelt und sich sein Modell in verschiedener Hinsicht mit den extremen Vorstellungen des Neoliberalismus nicht deckt (Cypher 2005).

Das Entwicklungskonzept bei Furtado ist nie von einer *Laissez-Faire*-Politik ausgegangen. Für Furtado bedeutet Entwicklung, wie wir oben gesehen haben, „eine Strategie zur Modifikation von Strukturen“, ein nationales Projekt mit sozialen und kulturellen Aspekten, das die Transformation in geplanter Weise herbeiführt. Entwicklung impliziert für Furtado deshalb auch, Tendenzen zur Einkommenskonzentration und zur sozialen Exklusion zu bekämpfen.

Ende der 70er Jahre war Furtado sich der Grenzen des *desarrollismo*, also der Entwicklungstheorie, und der in Lateinamerika benötigten Reformen bewusst. Die Projekte struktureller Transformation setzten seiner Meinung tief greifende politische Transformationen voraus. In *La economía latinoamericana* schrieb er:

„Der gemeinsame Nenner scheint die Überzeugung zu sein, dass eine Politik des *Laissez-Faire* im Kontext der Abhängigkeit notwendigerweise zur Verschärfung der sozialen Ungleichheiten führt und der strukturelle Wiederaufbau sehr viel mühsamere politische Anstrengungen nötig macht als früher gedacht. Auf den Optimismus, der den *Desarrollismo* in den 50er Jahren prägte, folgten im darauf folgenden Jahrzehnten Bedenken, Ungeduld und Enttäuschungen.“ (Furtado 1969: 351)

Die Notwendigkeit eines nationalen Projekts tief greifender sozialer Transformation hat mit der neoliberalen Globalisierung zugenommen. Die Globalisierung wird sich, so Furtado, weltweit fortsetzen, weil sie „technologischen Imperativen“ folgt. Damit jedoch werden die Handlungsspielräume der Nationalstaaten eingeschränkt und die strategischen Akkumulationsentscheidungen in die Hände transnationaler Unternehmen übertragen.

Die Herausforderungen heute sind deshalb grundsätzlich eher sozialer und politischer als ökonomischer Natur. Furtado zufolge darf ein nationales Entwicklungsprojekt heute nicht mehr so sehr von einer Logik der Mittel und der Kapitalakkumulation ausgehen als vielmehr von einer Logik der Ziele.

„Wir müssen eine Entwicklungspolitik formulieren, die auf einem klaren Manifest der von uns angestrebten Ziele beruht und nicht auf einer Logik der Mittel, wie sie durch den von transnati-

onalen Unternehmen dirigierte Akkumulationsprozess durchgesetzt wird. Um die Sackgasse, in der wir stecken, zu verlassen, ist eine Entwicklungspolitik nötig, die eine Homogenisierung unserer Gesellschaft ermöglicht und Raum für unsere kulturellen Potenziale schafft.“ (Furtado 2002: 47).

Der Schritt von einer auf der Logik der Kapitalakkumulation beruhenden Strategie zu einer die Befriedigung sozialer Bedürfnisse verfolgenden Strategie wird alles andere als einfach sein. Für lange Zeit werden zwei gegensätzliche Logiken fortbestehen: die Logik der Akkumulation und des Profits und die Logik der nationalen Entwicklung und der sozialen Bedürfnisse (Aguilar 1999). Der Erfolg eines Entwicklungsprojekts ist damit abhängig vom Entstehen einer fortschrittlichen Demokratie, eines politischen Systems, in dem das Volk aktiv an der Entscheidungsfindung teilhat und Demokratie nicht auf die Durchführung von Wahlen reduziert wird.

„Grundlage für das Entstehen eines kollektiven Willens ist die Rückkehr der politischen Führer zu den Werten unserer Kultur. Der Ausgangspunkt unseres Rekonstruktionsprozesses muss deshalb eine größere Beteiligung des Volks am Entscheidungssystem sein. Ohne diese wird sich die zukünftige Entwicklung nicht von einer authentischen Kreativität bereichern lassen und wenig zur Befriedigung der legitimen Wünsche der Nation beitragen.“ (Furtado 2002: 47)

Furtado hat keine alternative Strategie entwickelt und hätte das auch gar nicht machen können (weder er noch sonst eine Einzelperson). Diese Strategie kann nur das Ergebnis eines breit getragenen sozialen und politischen Kampfes sein, der die an einer Veränderung interessierten sozialen Gruppen an die Macht bringt. Dennoch hat Furtado ein Ensemble von wertvollen Ideen für die Diskussion eines nationalen Entwicklungsprojekts geliefert. Ich möchte mich auf vier Thesen konzentrieren (die Probleme nachhaltiger Entwicklung lasse ich aus).

- Ausrichtung der wirtschaftlichen Dynamik am Binnenmarkt,
- Beendigung der Rentenkonzentration und Eliminierung der extremen Armut,
- Finanzierung der Entwicklung durch interne Sparvermögen und Reduzierung des Schuldendienstes,
- Anwendung einer mit dem Entwicklungsprozess kompatiblen Geld-, Wechselkurs- und Steuerpolitik.

Bei dem Aufruf, den Binnenmarkt ins Zentrum der Entwicklungsstrategie zu stellen, handelt es sich nicht um eine – im übrigen unmögliche – Rückkehr in die Vergangenheit und zur Neuauflage von Bedingungen, die einst die ISI ermöglichten. Es handelt sich eher um die Umsetzung einer Strategie, die die Förderung von Exporten und die Suche nach externen Märkten mit Importsubstitution und mit der Entwicklung des Binnenmarkts verbindet. Letztlich wäre das Ziel die Schaffung einer endogenen Akkumulationsgrundlage, die in der Lage ist, die Entwicklung, Assimilation und Verbreitung von Technologien zu stimulieren.

„Eine weitere Eingliederung der Ökonomie in den Weltmarkt ist nur gerechtfertigt (...), wenn diese Anstrengungen Teil einer echten wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungspolitik

sind. Dies ist nicht der Fall, wenn die Steigerung der Exporte mit der Kontraktion des Binnenmarkts einhergeht.“ (Furtado 1998: 50-51).

Eine derartige Strategie muss nicht implizieren, sich von der Globalisierung abzuwenden und zu isolieren. Tatsächlich hat sich Lateinamerika immer im Rahmen einer Weltökonomie entwickelt. Das Problem ist nicht die Globalisierung an sich, sondern die Art und Weise, wie sich jedes Land darin eingliedert. Eine binnenmarktzentrierte Strategie, wie sie Furtado stets verteidigte, braucht die überlegte Intervention des Staates, die Anwendung einer aktiven Industriepolitik und von Planungstechniken, um sich auf diese Weise auf die für jede Phase des Prozesses entscheidenden Grundinvestitionen konzentrieren zu können.

Die in der Mehrheit der lateinamerikanischen Länder, aber v.a. in Brasilien und Mexiko offensichtliche Konzentration der Renten in den Händen weniger muss gestoppt werden – einerseits aus wirtschaftlichen Gründen, um eine binnenmarktzentrierte Entwicklungsstrategie zu ermöglichen, andererseits aber auch aus sozialen und politischen Motiven: Die Perspektive einer durch soziale Ungleichheiten hervorgerufenen Unregierbarkeit ist, wie Furtado bemerkte (1998: 40), durchaus real. Auf der Agenda der in Lateinamerika notwendigen Transformationen ganz oben stehen damit eine Agrarreform, die den Boden in Ländern wie Brasilien verteilt, und eine umverteilende Steuerreform. Die einzige effektive Methode zur Umverteilung der Einkommen ist ein substanzielles und dauerhaftes Wachstum der Investitionsrate, auf dessen Grundlage allmählich der strukturelle Arbeitskräfteüberschuss in den Städten absorbiert werden kann, denn dieser ist die Ursache für die niedrigen Reallöhne und damit auch für die Einkommenskonzentration.

Die Finanzierung der Entwicklung muss mit internen Sparvermögen erfolgen (Bresser-Pereira, 2005): Das hohe Niveau der privaten und öffentlichen externen Verschuldung Lateinamerikas zieht einen kostspieligen Schuldendienst nach sich. Wie oben bereits dargelegt, besteht das Problem nicht darin, ob der Schuldendienst bezahlbar ist, sondern in den Auswirkungen, die dieser Schuldendienst auf die Investitionsprogramme und die Sozialausgaben der Regierungen hat. Die Primärüberschüsse der öffentlichen Finanzen, die im Fall Brasiliens 5% erreichen, stellen eine Art Tribut an den IWF dar und besitzen nur die Funktion, die Zinszahlungen der Auslandsschuld zu garantieren. Furtado (1998: 34) war der Überzeugung, dass im brasilianischen Fall „einer vollständigen Neuverhandlung dieser Schuld ins Auge gesehen“ werden müsse. Andere, darunter auch der Autor dieses Artikels, denken, dass die einzige dauerhafte Lösung für die Länder der Peripherie eine Streichung der Auslandsschulden wäre. Wirtschaftliche Entwicklung und die Aufrechterhaltung der Verschuldung sind miteinander nicht kompatibel (De Bernis 2000). In diesem Sinne ist die Streichung der Schulden Voraussetzung für eine alternative Strategie.

Man kann mit Recht hiergegen einwenden, dass für eine derartige Streichung

der Schulden eine für die Peripherie vorteilhafte internationale Kräftekonstellation notwendig wäre – eine Situation, die im Moment nicht existiert. Unmöglich ist hingegen, die Augen vor dem Problem zu verschließen, wie es einige lateinamerikanische Regierungen, darunter auch solche der Linken tun, um eine Revision des Schuldendienstes zu vermeiden. Die Realität ist der beste Ratgeber: Es ist keine Frage, dass Argentinien die wirtschaftliche Stagnation und Deflation in dem Moment überwand, als es sich entschloss, die Zinszahlungen an die externen Privatgläubiger unilateral einzustellen und die Zwangsjacke der Konvertibilität (des „currency board“⁹) abzustreifen¹⁰.

Ebenso dringend ist es, die Geld- und Wechselkurspolitik grundlegend zu modifizieren. Die Überbewertung der Währungen (die im mexikanischen und brasilianischen Fall zur Zeit bei 30-40% liegt) und die exorbitant hohen realen Zinsraten sind Tributzahlungen an das spekulative Finanzkapital – die besonders im Fall stagnierender, dringend neue Entwicklungsimpulse benötigender Ökonomien nicht vertretbar sind. Zudem ist die restriktive und prozyklische Politik, wie wir sie heute erleben, auch langfristig nicht tragbar. Die Geschichte Lateinamerikas zeigt, dass eine anhaltende Überbewertung der Währung und hohe Auslandsverschuldung zwangsläufig auch zu einer Krise der exportorientierten Wirtschaftszweige führen.

Von besonderer Bedeutung wird es sein, die monetäre Souveränität wiederzuerlangen. Mit dem neoliberalen Modell und seinen Krisen sind die Finanzsysteme ausländischem Kapital überlassen worden (einen Extremfall stellt Mexiko dar, wo sich heute mehr als 90% der Handelsbanken in Händen transnationaler Unternehmen befinden). Ein vielleicht noch größeres Problem ist die vermeintliche „Unabhängigkeit“ der Zentralbanken. In einigen Ländern der Region hat sich diese Gegenreform – die der Zentralbank angeblich eine technische Autonomie verlieh, um sie von jeder „unangebrachten Instrumentalisierung durch politische Interessen“ zu befreien und „Populismus“ zu verhindern – bereits in Verfassungsänderungen niedergeschlagen; in anderen Ländern gibt es vergleichbare Gesetzesinitiativen. Die Zentralbanken hören in dem Moment, in dem sie nicht mehr länger als eine Einrichtung der Exekutive fungieren, auf, zum Nationalstaat zu gehören und verwandelten sich in Transmissionsriemen des Washington-Konsensus (der nichts Anderes ist als die Macht

9 Das „currency board“ war eine Regelung, nach der der argentinische Peso 1:1 an den US-Dollar gebunden war und Pesos durch die argentinische Nationalbank nur in dem Maße in die Geldzirkulation gebracht werden konnten, wie US-Dollar durch Exporteinnahmen oder Kapitalanlagen hereinkamen. Als Ende der 1990er Jahre die Leistungsbilanz defizitär wurde und ausländisches Kapital trotz extrem hoher Zinsen nicht mehr hereinkam, kontrahierte die Geldmenge und trug als „Zwangsjacke“ dazu bei, dass die Wirtschaft zusammenbrach (Anm. d. Übers.)

10 Die argentinische Wirtschaft wuchs (in realen Werten) um 8,8% im Jahr 2003, um 9% im Jahr 2004 und um 10% im ersten Halbjahr 2005. Die Arbeitslosen- und Armutsquote ist gleichzeitig gesunken.

der Zentren). Dieser übt seinen Einfluss mittels multilateraler Organisationen und des US-Finanzministeriums aus. Es ist unverzichtbar, die staatliche Kontrolle über die Zentralbanken zurückzuerlangen, damit diese nicht nur Preisstabilität herstellen, sondern sich auch um wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung kümmern. Und wenn uns das Problem der Demokratie interessiert, muss schließlich auch die Frage gestellt werden: Wer wählt die Präsidenten der Zentralbanken? Denn ob gut oder schlecht, populistisch oder nicht – die Regierenden auf föderaler und lokaler Ebene müssen sich dem Wählervotum unterwerfen, wollen sie Legitimität beanspruchen.

Übersetzung aus dem Spanischen von Raul Zelik

Literatur

- Aguilar Monteverde, Alonso (1999): ¿Qué será de nuestra América en el Siglo XXI?, in: *Economía Política del Desarrollo. Tomo 2*. México, 2005.
- Bresser Pereira, Luis Carlos (2005): La estrategia de crecimiento con ahorro externo y la economía brasileña desde principios del decenio 1990, in: *Repensar la Teoría del Desarrollo en un Contexto de Globalización. Homenaje a Celso Furtado*. (im Erscheinen).
- Boron, Atilio (2005): *El ALCA y el asalto a la democracia latinoamericana*. ALAI, Latin America in Movement. 28 de abril.
- Cypher, James (2005): El caso del Estado chileno actual: proyectos de acumulación, proyectos de legitimación, in: *Repensar la Teoría del Desarrollo en un Contexto de Globalización. Homenaje a Celso Furtado* (im Erscheinen).
- De Bernis, Gerard (2000): *De l'urgence d'abandonner la dette des périphéries*. Economies et Sociétés. Num. 9, Paris.
- Ferrer, Aldo (2005): Globalización, desarrollo y densidad nacional, in: *Repensar la Teoría del Desarrollo en un Contexto de Globalización. Homenaje a Celso Furtado* (im Erscheinen).
- Furtado, Celso (2004): Los desafíos de la nueva generación, in: *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización* (im Erscheinen).
- Furtado, Celso (2002): *En busca de un nuevo modelo. Reflexiones sobre la crisis contemporánea*, Argentina.
- Furtado, Celso (1998): *El capitalismo global*, México.
- Furtado, Celso (1985): *La fantasía organizada*, Colombia.
- Furtado, Celso (1967): *Teoría y política del desarrollo económico*, México.
- Furtado, Celso (1965): *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*, Buenos Aires.
- Furtado, Celso (1964): *Dialéctica del desarrollo*, México.
- Furtado, Celso (1959): *Formación económica del Brasil*, México.
- Guillen, Arturo (2004). Revisitando la teoría del desarrollo bajo la globalización, in: *Revista Economía UNAM Num. 1*, México.
- Perroux, Francois (1984): *El desarrollo y la nueva concepción de la dinámica económica*. Barcelona.
- Prebisch, Raúl (1981): *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, México.
- Prebisch, Raúl(1948): El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, in: *El Trimestre Económico. Vol. LXIII (1)*, Num. 249, México.
- Rostow, Walt Whitman (1960): *The Stages of Economic Growth: a Non Communist Manifesto*, Cambridge UK.
- Tavares, María de Concencao und José Serra (1970): Más allá del estancamiento, in: *Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL. Vol. II*, Santiago/ Chile.