

Auf dem Weg zu einem gerechten Wachstum

*Die Reform
der Reformen
des Washington
Konsens*

RICARDO FFRENCH-DAVIS

Die neoliberalen Reformen in Lateinamerika ermöglichten die Kontrolle der Inflation und sie führten zu einer starken Zunahme der Exporte. Gleichzeitig führten sie aber auch zu einer hohen Volatilität der Finanzmärkte, und zu einer Verschlechterung der sozialen Lage. Eine »Reform der Reformen« ist daher dringend notwendig. Dieser Beitrag vertritt die These, dass die wirtschaftlichen Entwicklungsmuster gegenüber der sozialen Entwicklung nicht »neutral« sind. Soziale Gerechtigkeit wird daher nicht durch Maßnahmen *ex post* erreicht, sondern muss in das Produktionssystem selbst integriert werden.

■ Einleitung

Lateinamerika hat eine Phase grundlegender Wirtschaftsreformen durchlebt. Besonders intensiv waren sie in den 90er Jahren. Im *Cono Sur* gab es bereits frühere Fälle, insbesondere Chile, wo sie schon in den 70er Jahren begannen. Diese Erfahrungen brachten dramatische Veränderungen in der Dimension des Staates mit sich und verschafften den privaten Akteuren größere Handlungsspielräume.

Ricardo Ffrench-Davis: Professor für Wirtschaft an der *Universidad de Chile*. Nationalpreis der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 2005. Ehemaliger Beirat der Cepal. Seine zuletzt erschienen Bücher: *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal* (Siglo XXI, Buenos Aires, 2005); *Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: reformas y políticas desde 1973* (J.C. Sáez, Santiago de Chile, 2007).

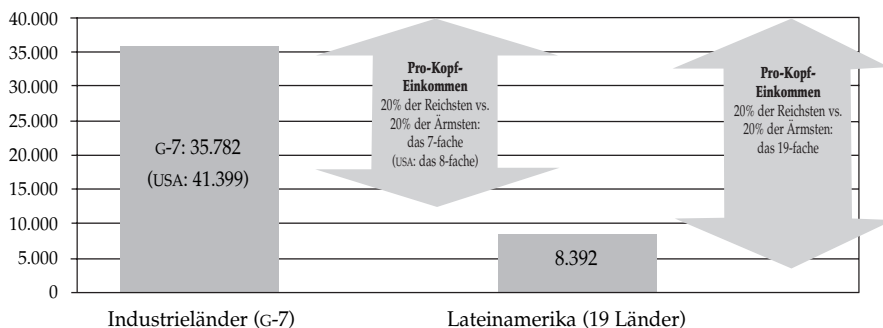
Schlagwörter: Wirtschaft, soziale Gerechtigkeit, Reformen, *Washington Konsens*, Lateinamerika, Chile.
Originalversion: Dieser Artikel wurde in *Nueva Sociedad* Nr. 207, 1-2/2007, veröffentlicht.

Eineinhalb Jahrzehnte nach den Reformen, die im Rahmen des *Washington Konsens* durchgeführt wurden, sind die Ergebnisse ambivalent. Einerseits fanden bemerkenswerte Fortschritte bei der Eindämmung der Inflation statt. Es gelang, einen ausgeglicheneren Staatshaushalt zu erreichen und die Exporte bedeutend zu steigern. Andererseits war das Ergebnis beim wichtigsten Ziel – der Förderung des Wirtschaftswachstum und sozialer Gerechtigkeit – nur mittelmäßig. Zwischen 1990 und 2007 erzielte man eine jährliche Wachstumsrate von etwa 3%. Auf die Einwohnerzahl umgerechnet betrug das Wirtschaftswachstum allerdings nur 1,3%. Dies ist zu wenig, um die Kluft zwischen Lateinamerika und den Industrieländern zu verringern. Faktisch vergrößerte sich der Abstand zu den USA in diesen Jahren sogar. Die momentane Lage lässt sich in einer konkreten Zahl ausdrücken: 2006 gab es in Lateinamerika fünf Millionen Arme mehr als 1990.

Unter dem Strich ergibt sich damit eine doppelte Divergenz: Zum einen näherte sich das BIP je Einwohner nicht dem Niveau der Industrieländer an, und zum anderen öffnete sich die Schere zwischen den niedrigen und den hohen Einkommen weiter. Gegenwärtig macht Lateinamerikas BIP je Einwohner lediglich ein Viertel des BIP der reicheren Länder (G-7) aus, und die Spanne

Abbildung 1

Lateinamerika und die Industrieländer im Vergleich, BIP pro Kopf und Einkommensverteilung 2005 (in us\$ Kaufkraftparitäten)



Quelle: IWF: *World Economic Outlook Database* (2006) und Weltbank: *World Development Indicators Database* (2006).

zwischen Reich und Arm ist hier doppelt so hoch wie in deren Volkswirtschaften. Die Herausforderung liegt daher darin, zu wachsen – allerdings mit einer viel größeren Verteilungsgerechtigkeit als bisher.

■ **Wirtschaftsreformen in Lateinamerika**

Waren die Reformen überhaupt notwendig? Die Antwort lautet zweifelsfrei ja. Das Lateinamerika von 1990 brauchte dringend tiefgreifende Reformen. Der Markt war überreguliert, der private Sektor stark eingeschränkt und die Regeln wenig transparent. Die massiven Privatisierungen und die weitgehenden Handelsliberalisierungen verursachten jedoch abrupte Veränderungen in falscher Reihenfolge. Sie wurden lückenhaft und ohne jegliche Anpassung an die Gegebenheiten der jeweiligen Länder umgesetzt.

Die Reformen verliefen im Allgemeinen linear: Sie gingen stets in die gleiche Richtung und wurden als Zweck statt als Mittel betrachtet, was sie eigentlich hätten sein sollen. Jedoch ist es von vitaler Bedeutung, Reformen nicht per se

**Jedoch ist es von
vitaler Bedeutung,
Reformen nicht per se zu
fordern, sondern nur jene
Reformen umzusetzen,
die zur Erreichung des
eigentlichen Ziels
beitragen: stärker wachsen
und besser verteilen ■**

zu fordern, sondern nur jene Reformen umzusetzen, die zur Erreichung des eigentlichen Ziels beitragen: stärker wachsen und besser verteilen.

Der *Washington Konsens* hatte zum Ziel, durch die Reformen angemessene und marktverträgliche Preise zu garantieren. Damit stimme ich völlig überein. Dennoch widersprachen die Ergebnisse den Erwartungen. Auf der einen Seite liefen die makroökonomischen Schlüsselwerte – Wechselkurs und Zinssatz – aus der Norm und wiesen in Folge der Wirtschaftspolitik der 90er Jahre eine hohe Instabilität auf. Das ist selbstverständlich wenig marktverträglich, da es eine gewaltige Belastung für den produktiven Sektor bedeutet. Auf der anderen Seite schwankten die Nachfrage bzw. die Kaufkraft der Bevölkerung in hohem Maße, weil sie durch Spekulationskapital und instabile Exportpreise bestimmt wurden.

Das Ergebnis war ein nur mäßiges Wachstum und eine große soziale Ungleichheit, was nicht den Erwartungen der neoliberalen Reformpolitik entsprach.

■ Die Erfolge der Reformen

Drei wichtige positive Ergebnisse stehen unter den Erfolgen der Reformen besonders hervor. Das erste Ergebnis ist der Exportanstieg – ein Phänomen, das generell für Lateinamerika seit den 90er Jahren gilt. Zwischen 1990 und 2006 stiegen die Exportvolumina substantiell an, durchschnittlich um real 7,9% pro Jahr. Dieser Boom lag deutlich über dem weltweiten Exportanstieg von 5,7% im gleichen Zeitraum.

Der zweite Erfolg sind die ausgeglichenen Staatshaushalte. In den 80er Jahren wies Lateinamerika sehr unausgeglichene Budgets auf. In manchen Ländern betrug das Defizit 10 bis 17% des BIP. Dagegen verzeichnete man in den 90er Jahren ständige Verbesserungen beim Ausgleich des Etats. Mehrere Länder erreichten jahrelang sogar einen Haushaltsüberschuss: Vor der Asienkrise übertraf Lateinamerika, ohne Einrechnung des Schuldendienstes, mit einem Defizit in der Größenordnung von 1% des BIP (einfacher Durchschnitt der 19 Länder; 1,9% im gewogenen Mittel) sogar deutlich die Maastrichtkriterien.

Die dritte Errungenschaft ist die Eindämmung der Inflation. Hierbei machte Lateinamerika beachtliche Fortschritte und überwand die Hyperinflation der vorangegangenen Jahrzehnte. In den 80er Jahren lag die jährliche Inflationsrate in zahlreichen Ländern bei über 1.000%, was sich sehr destruktiv auf Unternehmen und Privatpersonen auswirkte und ein Todfeind für Investitionen, Innovationen, Gleichheit und gesellschaftlichen Zusammenhalt ist. Seit den 90er Jahren ist die Inflation erheblich zurückgegangen. Während 1990 der regionale Durchschnitt noch 1.600% betrug, lag er seit 1999 im einstelligen Bereich – 2006 bei 5%.

■ Die Schwachstellen der Reformen

Die Reformen wiesen allerdings auch schwerwiegende Mängel auf. Zu den eklatantesten Schwachstellen zählen:

Die finanzielle und makroökonomische Volatilität. Es handelt sich dabei um eines der Hauptprobleme der lateinamerikanischen Ökonomien. Auch wenn große Anstrengungen unternommen wurden, ein makroökonomisches Gleichgewicht durch einen ausgeglichenen Staatshaushalt und eine niedrige Inflation zu erreichen, war man unfähig, die immer größer werdenden Schwierigkeiten abzusehen, die sich aus dem Zahlungsbilanzungleichgewicht ergaben. Ebenso wenig war man in der Lage, die Auswirkungen der

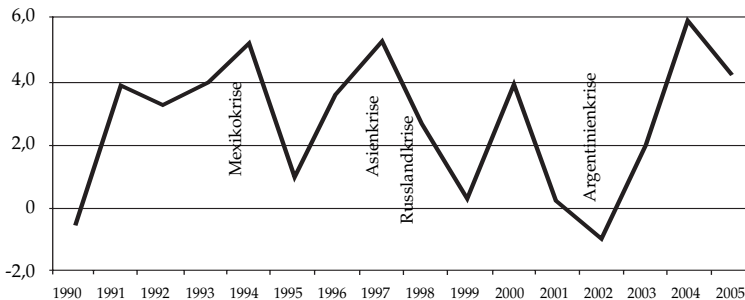
realen Ungleichgewichte – wirtschaftlicher und sozialer Art – zu antizipieren, die eine Folge der ideologisch geprägten Finanzreformen waren.

Die außenwirtschaftliche Schieflage der 90er Jahre war letztlich die Folge eines externen Kapitalangebots, das zwischen Phasen von Hyper-Optimismus und Hyper-Pessimismus schwankte. Während der Wachstumsphase der Außenfinanzierung – zwischen 1990 und 1994 und Mitte 1995 bis 1998 – erlitt die Region einen starken Anstieg des Zahlungsbilanzdefizits und eine mangelnde Anpassung des Wechselkurses, die durch massive Kapitalzuflüsse hervorgerufen wurden. Dies machte die lateinamerikanischen Wirtschaften sehr verwundbar. Folglich litt Lateinamerika 1995 unter der Mexikokrise, 1998 unter der Asien- und daran anschließend unter der Argentinienkrise. Die Region wurde zwischen 1998 und 2003 von einer Rezession heimgesucht: Das BIP pro Einwohner nahm im selben Maße ab wie während der Schuldenkrise (»dem verlorenen Jahrzehnt«). Diese Finanzzyklen bestimmten auch die Produktionszyklen und schlugen eine Bresche zwischen dem ökonomischen Potential und der tatsächlichen Wirtschaftsleistung.

Die Abbildung 2 zeigt diese »Achterbahn« einer durch Wachstums- und Rezessionsphasen charakterisierte Dynamik mit ihrem signifikanten Missverhältnis zwischen realem und potentielltem BIP. Wie wir sehen, haben diese Zyklen dauerhaft negative Auswirkungen auf die soziale Entwicklung und die produktiven Investitionen. Sie resultierten aus einer unausgeglichene[n] Wirtschafts-, Handels- und vor allem Finanzpolitik (siehe Ffrench-Davis

Abbildung 2

**Lateinamerika: Instabilität des BIP 1990-2005
 (jährliche Veränderungen in Prozent)**



Quelle: Cepal (auf der Grundlage offizieller Daten).

2005; Rodrik 2006). Es entstand ein Konflikt, ein *trade-off*, zwischen einem exzessiven und äußerst kurzfristigen »Finanzismus« und einem schwachen »Produktivismus«.

Das Überraschende ist, dass die in den 70er Jahren in Argentinien und Chile bei den Finanz- und Wechselkursreformen begangenen Fehler – die im Rahmen der Schuldenkrise enorme wirtschaftliche und soziale Kosten in beiden Ländern verursachten – in anderen lateinamerikanischen Ländern seit Mitte der 80er Jahre und in einigen asiatischen Staaten während der 90er Jahre wiederholt wurden. Grund hierfür war nicht nur die mangelnde Aufsicht, sondern auch der Boom der kurzfristigen Kapitaleinlagen, der Druck auf die interne Ersparnisbildung, ungenügende Wechselkursanpassungen sowie Finanzkrisen mit hohen fiskalischen und sozialen Kosten.

Dank der Globalisierung wurden die Finanzexperten zu Schlüsselfiguren im makroökonomischen Ungleichgewicht der Schwellenländer. Für Volkswirtschaften, die sich noch in ihrer Entwicklung befinden und deren Strategie teilweise auf der Exportdiversifizierung beruht, ist ein durch kurzfristige Kapitalbewegungen bestimmter Wechselkurs ein Zeichen inkonsistenter Politik. Für ein gutes Wirtschaftssystem, das Wachstum und Gleichheit gewährleisten soll, ist es notwendig, verbesserte Produktivität und langfristige Investitionen höher zu belohnen als Spekulationen und kurzfristige reine Finanzanlagen.

Die Integration der Kapitalmärkte hat in den lateinamerikanischen Ländern erhebliche Rückwirkungen auf die Innenpolitik. In der Tat lebt die Mehrheit der Staatsführer mit dem »Syndrom der doppelten Wählerschaft«: Sie werden durch das Volk ihrer jeweiligen Länder gewählt, suchen jedoch die Unterstützung derer, die sie durch ihre Investitionen »wählten«. Die Zyklen der Finanzmärkte im letzten Drittel des Jahrhunderts weisen einen beachtlichen Widerspruch zwischen diesen beiden Ebenen auf. Für die betroffenen Länder ist dies ein Spiel mit negativem Ausgang und zwingt sie in eine Finanzierungsfalle. Dafür ist die lange jüngste Rezession – von 1998 bis 2003 – ein Beleg.

Exporte mit geringer Wertschöpfung. Eine weitere Schwierigkeit hängt mit dem an sich positiv zu bewertenden Exportaufschwung zusammen, der seine Dynamik allerdings nicht auf die Gesamtwirtschaft übertrug. In vielen Fällen schwächte die Handelsliberalisierung, die abrupt und bei einem wenig wettbewerbsfähigen Wechselkurs eingeführt wurde, sogar die effiziente Herstellung von handelbaren Gütern. Dies führte zu einem signifikanten

Anstieg von Importen, wodurch trotz der Exportdynamik ein Ungleichgewicht im Außenhandel entstand.

Des Weiteren kam in Lateinamerika die Ausdifferenzierung der Exportgüter hin zu Produkten höherer Wertschöpfung kaum voran. Trotz einiger Fortschritte exportiert die Region heute in erster Linie immer noch Waren, die auf Rohstoffen basieren und besonders anfällig für Weltmarktschwankungen sind. Der internationale Preisanstieg für Rohstoffe stellt zwar eine Linderung, aber keine Lösung des Problems dar, dass die Exporte nur sehr schwache Verflechtungen und kaum positive externe Effekte im Rest unserer Volkswirtschaften hervorbringen.

In den 90er Jahren gab es durch die Stärkung des intraregionalen Handels in dieser Hinsicht einige Fortschritte. Der Export von Manufakturwaren mit höherer Wertschöpfung wurde beachtlich ausgeweitet (Cepal 2002). Dessen ungeachtet hatte seit der Asienkrise 1998 die makroökonomische Volatilität der wichtigsten lateinamerikanischen Volkswirtschaften sehr negative Auswirkungen auf den regionalen Handel, vor allem im Mercosur, der sich erst jetzt davon erholt.

Staatshaushalte, die der Modernisierung der produktiven und sozialen Sektoren keine Priorität einräumen. Auch wenn ausgeglichene Haushalte erreicht wurden, wird noch immer zu wenig in Humankapital, Infrastruktur und Produktinnovation investiert. Bis heute ist der Zugang zu öffentlichen Gütern unzureichend. Es ist notwendig, mehr Ressourcen aufzuwenden, um die Qualität der Bildungssysteme zu verbessern. Außerdem kommt es darauf an, den Bedarf der heutigen Beschäftigten an größerem Humankapital zu decken – sowohl bei den Arbeitern wie bei den Unternehmern. Dies ist unabweislich, um das Wirtschaftswachstum zu fördern und zugleich eine gerechtere Verteilung von Chancen und Produktivität zu gewährleisten.

Auf der anderen Seite des Staatshaushalts, den Einnahmen, bestehen noch immer große Systemlücken und ein Maß an Steuerhinterziehung, das über dem Niveau der Industrieländer liegt. Den lateinamerikanischen Ländern ist es nicht gelungen, eines der größten Übel der gegenwärtigen Globalisierung abzuwenden: Wenig mobile Arbeit und produktives Kapital werden stärker besteuert, während flexibles und spekulatives Kapital privilegiert wird.

Der Mangel an Chancengleichheit. Laut Erhebungen des Cepal gab es 2006 in Lateinamerika 205 Millionen Arme, was einem Anteil von 39% der Bevölkerung

entspricht und einen Anstieg der Armut um 5% seit 1990 bedeutet (siehe Abbildung 2). Das erklärt sich teils aus der rezessiven Entwicklung von 1999 sowie durch die Argentinienkrise von 2001-2002.

Tabelle

Lateinamerika: Soziale Indikatoren 1980-2006

	BIP pro Kopf (us\$*)	Armut (Millionen) (% der Bev.)	Reallöhne (1995=100)	Arbeitslosigkeit (% der Beschäftigten)	Bevölkerung (Millionen)
1980	4.821	136 40,5	102,7	7,7	342
1990	4.253	200 48,3	96,2	7,2	422
2006	5.300	205 38,5	104,2	8,7	548

* in Kaufkraftparitäten

Quelle: Aktualisiert aus Ffrench-Davis (2005), Kap. I, auf der Grundlage offizieller Daten der Cepal.

Die Erfahrungen der 90er Jahre zeigen, dass die Krisen sich auf unsere Gesellschaften sehr regressiv auswirken. Es gibt sehr interessante Arbeiten (Rodrik 2001; Ocampo; Bourguignon/Walton), die die These bestätigen, dass jede Finanzkrise die Armut anwachsen lässt und die Verteilungsgerechtigkeit verringert. Das bedeutet, dass Krisen nicht alle Sektoren im gleichen Umfang betreffen: Sie wirken unterschiedlich auf unzählige Unternehmen und Personen, Konsumenten wie Produzenten, und das mit einer regressiven Tendenz, insofern sie die unteren Fünftel mit den niedrigsten Einkommen stärker belasten. Der Wiederaufschwung danach findet nicht automatisch statt, sondern vollzieht sich nur langsam und unvollständig. Die Finanzkrisen bewirken, mit anderen Worten, einen erheblichen Verlust von Einkommen und Besitz bei den ärmeren Bevölkerungsgruppen und hinterlassen eine verlustreiche Spur in den Haushalten und in den Bilanzen kleinerer und mittlerer Unternehmen.

Regression durch die Krisen. Einer der weiteren großen Mängel der Reformen sind die ungenügenden produktiven Investitionen und infolge dessen das armselige Wirtschaftswachstum. In den 90er Jahren investierte Lateinamerika durchschnittlich fünf Prozentpunkte des BIP weniger als in den 70er Jahren. Dies sind lediglich einige Dezimalstellen mehr als in dem »verlorenen Jahrzehnt« der 80er Jahre. Folglich lag das Wachstum des BIP seit 1990 nur bei 3%, obwohl der Ausgangspunkt das sehr niedrige Niveau des »verlorenen Jahrzehnts« (1,3%) war. Das durchschnittliche Wachstum in den 70ern lag dagegen bei 5,6%. Dies bedeutet, dass zwischen 1990 und 2007 das BIP pro

Einwohner in dieser Region lediglich um 1,3% gewachsen ist, was unter dem weltweiten Durchschnitt (1,5%) und dem der EU (1,7%) liegt.

Um nachhaltig zu wachsen, muss mehr und besser investiert werden. Oft beschummeln sich Analysten und Experten selbst mit hohen aber vorübergehenden Wachstumsraten, die in vielen Fällen auf der Wiederbelebung der Wirtschaft (nach einer Rezession) beruhen und nicht auf einer Ausweitung der produktiven Kapazitäten. Dies war der Fall in Chile (1985-89), in Argentinien (1992-94 und 97) und im größten Teil Lateinamerikas (2004-06). Natürlich ist es wichtig, den Wiederaufschwung nach Rezessionen auszunutzen. Allerdings kommt es dabei auf eine Reaktivierung an, die es möglich macht, dass Investitionen und verbesserte Produktivität ein hohes und nachhaltiges Wachstum bewirken, das auch dann anhält, wenn die Obergrenze der Produktion erreicht ist. Nur so sind langfristig höhere Durchschnittswerte zu erzielen. Das Mittel der letzten 17 Jahre zeugt diesbezüglich von einem Scheitern.

Chile war in den 90er Jahren eine interessante Ausnahme. Zwischen 1990 und 1998 wuchs dieses Land um 7%. Wichtige Faktoren für dieses anhaltende Wachstum waren die Reformen der demokratischen Regierungen an den zuvor von der Diktatur umgesetzten neoliberalen Reformen. In Lateinamerika ist es daher üblich vom »chilenischen Modell« zu sprechen. Wir haben gezeigt (siehe Ffrench-Davis 2004), dass mit der Rückkehr zur Demokratie viele fundamentale Veränderungen in der Wirtschaftspolitik vorgenommen wurden, vor allem zu Beginn der 90er Jahre. Wir haben zudem nachgewiesen, dass auch schon während der Diktatur bedeutende Veränderungen eingeführt wurden: Während Chile in den 70ern ein extrem neoliberales Modell umsetzte, wurde dieses in den 80er Jahren durch verschiedene Marktinterventionen ergänzt. Dies führte allerdings auch zu regressiven Effekten, so dass man von einem »regressiven Pragmatismus« sprechen könnte¹.

Ein weiterer relevanter Faktor, der für das chilenische Wachstum während dieser Phase ausschlaggebend war, waren die hohen Investitionen in die Produktion. Verglichen mit der Regierungszeit Pinochets steigerten sich Chiles Investitionen in den 90er Jahren um zehn Prozentpunkte des BIP. Im gleichen

1. In den 80er Jahren erhöhte Chile die Zölle von 10% auf 35%. Für nicht traditionelle Exportprodukte führte man Subventionen und Antidumping-Normen ein. Für Agrarprodukte wurden Preisbeschränkungen festgelegt. Diese Maßnahmen waren vom Neoliberalismus abgeschafft bzw. strikt abgelehnt worden. Auch die Haltung »wer Bankrott geht, geht Bankrott und wird nicht durch öffentliche Mittel unterstützt« wurde durch eine massive Unterstützung bankrotter Banken und Schuldner ersetzt. Die dafür aufgewendete Summe entsprach 35% des BIP.

Zeitraum wurden in Lateinamerika gegenüber den 70er Jahren fünf Prozentpunkte weniger investiert. Das erklärt, weshalb Chile zwischen 1990 und 2006 – trotz der negativen Auswirkungen der Asienkrise – um durchschnittlich 5,5% wuchs, ganz Lateinamerika aber nur um 2,9%.

Eigentumskonzentration und Wirtschaftsmacht. In Lateinamerika ist die wirtschaftliche Konzentration ein allgemeines Phänomen, welches sich in der extrem ungleichen Einkommensverteilung widerspiegelt. Privatisierungen trugen zur Verschlechterung der Lage bei. Während der 90er Jahre wurden u. a. in Argentinien, Bolivien, Peru und Mexiko Privatisierungen durchgeführt. Beispielsweise ging die Anzahl der öffentlichen Betriebe in Mexiko von 1.155 auf weniger als 80 im Jahre 1994 zurück (Morley / Machado/Pettinato).

In Chile wurden während der Regierung Pinochets zwischen 1974 und 1989 massiv Privatisierungen durchgeführt (French-Davis 2004, Kap. ii). Dieser Prozess beschränkte sich nicht darauf, die Unternehmen zu veräußern, die während der Zeit Allendes übernommen, requiriert oder verstaatlicht worden waren, sondern weitete sich auch auf Betriebe aus, die sich seit der Gründung der *Corporación de Fomento de la Producción* (Corfo) 1939 im staatlichen Besitz befunden hatten. 1970 kontrollierte die Corfo 46 Unternehmen; 1973 waren es bereits 300. Bis 1980 verringerte sich die Anzahl auf lediglich 24, von denen die Hälfte zur Versteigerung angeboten wurde. Des Weiteren existierten noch ein Dutzend öffentlicher Unternehmen, die von anderen regierungsstaatlichen Instanzen abhängig waren. Beispiele hierfür sind die *Corporación del Cobre* (Codelco) und die *Empresa Nacional de Petróleo* (ENAP), die sich bis heute in staatlicher Hand befinden.

In Lateinamerika ist die wirtschaftliche Konzentration ein allgemeines Phänomen, welches sich in der extrem ungleichen Einkommensverteilung widerspiegelt. Privatisierungen trugen zur Verschlechterung der Lage bei ■

Der Verkauf öffentlicher Unternehmen fand in Chile zumeist während rezessiver Perioden und bei einem erhöhten Zinssatz auf dem Binnenmarkt statt. Somit gab es nur wenige Interessenten mit ausreichenden finanziellen Möglichkeiten, die sich an den Privatisierungen beteiligen konnten. Diese Situation trug zu einer enormen Eigentumskonzentration bei. Die massive Zunahme von Auslandskrediten und deren entscheidender Einfluss auf die einheimischen Banken kamen zum wesentlichen Teil den wirtschaftlichen Gruppen zugute,

die sich an der Privatisierung beteiligt hatten. Ein anderer entscheidender Schritt in den 80er Jahren war die Privatisierung des Rentenversicherungssystems. Das bis dahin durch öffentliche Zuwendungen finanzierte Rentenmodell wurde durch eine private Altersvorsorge (*Administradoras de Fondos de Pensiones*, AFP) mit individueller Kapitalbildung ersetzt. Mit der Zeit gerieten die Rentenfonds in die Hände weniger privater Altersversicherungen. Heute verfügen drei Unternehmen über 72% aller Renteneinlagen der Arbeitnehmer.

Auch wenn die Privatisierungsprozesse eine der zentralen Ursachen für die Machtkonzentration in der chilenischen Wirtschaft darstellen, haben andere Reformen ebenfalls zu dieser Entwicklung beigetragen: die Handelsliberalisierung, Reformen des Finanzmarktes und des Kapitaltransfers, Steuerreformen sowie Änderungen des Arbeitsrechts. Zudem muss die regressive Wirkung der aufeinander folgenden Wirtschaftskrisen berücksichtigt werden. Vor diesem Hintergrund ist die Aussage verwunderlich, lateinamerikanische Länder hätten gelernt, ihre Volkswirtschaften in den Griff zu bekommen. Was sie tatsächlich gelernt haben, ist die Inflation zu kontrollieren, ohne dies jedoch mit einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung und der Bekämpfung der Ungleichheit in Einklang zu bringen.

■ **Was kann verbessert werden? Über die Notwendigkeit, die »Reformen zu reformieren«**

Beachtet man die positiven wie negativen Resultate der Wirtschaftsreformen, ist es wichtig, dass jegliche Veränderungen deren gesunde Eigenschaften bewahren und die schwersten Fehler korrigieren. Es geht letztendlich darum, die »Reformen zu reformieren« und zwar unter anderem mit folgenden Maßnahmen:

Eine nachhaltige reale Makroökonomie. Es gibt einen breiten Konsens darüber, dass »gesunde makroökonomische Fundamente« eine zentrale Variable für die Entwicklung darstellen. Aber es besteht kein Konsens darüber, wie sich diese Fundamente definieren lassen, wie man sie erreicht und wie sie sich über längere Zeit aufrechterhalten lassen. Eine sinnvolle Definition müsste Folgendes beinhalten: Abgesehen von einer niedrigen Inflation, einem sanierten Staatshaushalt und einer dynamischen Exportwirtschaft, bedarf es auch handhabbarer Zahlungsbilanzdefizite und Nettoverschuldung sowie nachhaltiger Investitionen in Humankapital, hoher und effizienter Investitionen in Sachkapital, verringerter liquider Nettoauslandspassiva,

eines realistischen realen Wechselkurses sowie einer klugen Regulierung und Aufsicht des Finanzsystems.

Eine gute Wirtschaftspolitik sollte in Zeiten der Rezession eine strukturell ausgeglichene Steuerpolitik anstreben. Berücksichtigen sollte sie, dass während dieser Zeit die Steuereinnahmen ungewöhnlich niedrig ausfallen und dass die öffentlichen Ausgaben sich nicht an sinkenden Einnahmen orientieren dürfen. Ganz im Gegenteil: Es sind kompensierende oder antizyklische Maßnahmen notwendig. Wenn die Binnenmarktaktivität deutlich unter ihrer Produktionskapazität liegt, sollte die reale Nachfrage durch entschiedene wirtschaftspolitische Maßnahmen angeschoben werden (vgl. Ffrench-Davis 2005, Kap. vi).

Ein weiterer wichtiger Aspekt für eine gesunde Wirtschaft ist die Vermeidung unverhältnismäßig hoher Preise. Wie schon zu Beginn ausgeführt, benötigen wir als wesentliche Wachstumsfaktoren marktfreundliche (*market friendly*) Reformen und angemessene Preise (*right prices*). Die mageren Resultate weisen allerdings darauf hin, dass die Freundlichkeit nicht zu mehr Vertrauen geführt hat und die makroökonomischen Preise oft vom Gleichgewicht abweichen. Diese Ungleichgewichte erschweren natürlich die Allokationsentscheidungen für unterschiedliche Projekte, fördern spekulative vor produktiven Investitionen, tragen zur Verschlechterung des Portfolios der Banken bei und schließen kleinere und mittlere Unternehmen vom Zugang zu Krediten aus.

Deshalb ist es wichtig, dass das gesamtwirtschaftliche Preisniveau stabil und nicht verzerrt ist, da es sich auf alle wirtschaftlichen Akteure und auf die gesamte Nachfrage auswirkt. Diese Stabilität hängt sowohl von wirtschaftspolitischen Variablen ab als auch davon, wie die Märkte organisiert sind. Eine Schlüsselfunktion kommt beispielsweise dem Wechselkurssystem zu, denn an ihm misst sich die Wettbewerbsfähigkeit des Exports und derjenigen Unternehmen, die mit Importprodukten konkurrieren. Niveau und Volatilität des Wechselkurses haben enorme Auswirkungen auf die Ergebnisse der Unternehmen und die Zahlungsbilanz. Heute sind folgende extreme Handlungsoptionen populär. Ein fester Wechselkurs oder Dollarisierung, die auf eine

Eine gute Wirtschaftspolitik sollte in Zeiten der Rezession eine strukturell ausgeglichene Steuerpolitik anstreben. Berücksichtigen sollte sie, dass während dieser Zeit die Steuereinnahmen ungewöhnlich niedrig ausfallen und dass die öffentlichen Ausgaben sich nicht an sinkenden Einnahmen orientieren dürfen ■

eigene Währung und Währungspolitik verzichtet; oder ein absolut flexibler Wechselkurs, der hochsensibel auf die Fluktuation von Spekulationskapital und Veränderungen der Terms of Trade reagiert – beide Handlungsoptionen sind extrem volatil und verursachen eine hohe Instabilität.

Deshalb ist es notwendig, den Blick auf Optionen jenseits der modischen Trends zu richten und pragmatische Antworten auf das Problem zu finden. In Ffrench-Davis (2004) haben wir gezeigt, dass es mit Hilfe eines effizienten Systems von »flexibler Steuerung« des Wechselkurses möglich ist, bessere Ergebnisse zu erzielen. Dadurch können die relativen Preise angepasst und die Geldpolitik so eingesetzt werden, dass extreme Kursschwankungen verhindert und der Übergang von Perioden hoher zu Zeiten knapper externer Kapitalzuflüsse abgemildert werden. Nichts desto trotz muss solch eine Strategie, um erfolgreich zu sein, mit Maßnahmen in der Steuerpolitik, der Bankenaufsicht und der Kapitalverkehrskontrolle einhergehen, die klug eingesetzte antizyklische Elemente beinhalten sollten. Darüber hinaus muss ein Gleichgewicht zwischen der Inflationssteuerung und der Schaffung neuer Arbeitsplätze erreicht werden, um die starke Gewichtung einer Antiinflationspolitik zu überwinden, die gegenwärtig auf Kosten der Produktivität betrieben wird. Somit ergibt sich erneut die Wichtigkeit einer umfassenden Strategie, die auf Kohärenz zwischen Mittel und Zweck achtet.

**Für eine gesunde
Wirtschaft ist die
Regulierung der
Kapitalbewegungen
wichtig. Lateinamerika
erlitt Finanzschocks, die
seine Volkswirtschaften
stark destabilisierten und
die in den großen
Schwankungen des BIP
zum Ausdruck kommen ■**

Für eine gesunde Wirtschaft ist auch die Regulierung der Kapitalbewegungen wichtig. Lateinamerika erlitt Finanzschocks, die seine Volkswirtschaften stark destabilisierten und die in den großen Schwankungen des BIP zum Ausdruck kommen (siehe Abbildung 2).

Nach einer längeren Durststrecke bei den ausländischen Investitionen floss zwischen 1991 und 1994 wieder Kapital in die lateinamerikanische Wirtschaft. Diese neue Welle war in Relation zum Bruttoinlandsprodukt nicht unbedeutend, sie übertraf sogar das Niveau von 1977 bis 1981, das damals zur Verschuldungskrise führte. Doch dieses

Mal war die Zusammensetzung der Kapitalzuflüsse vielseitiger und umfasste beachtliche Portfolioinvestitionen mit hoher, kurzfristiger Liquidität. Anfänglich

belebten diese Investitionen die geschwächte Wirtschaft Lateinamerikas. Doch bald erhöhte sich die Verwundbarkeit durch externe Schocks in vielen Volkswirtschaften wieder. Die Gründe hierfür waren steigende Leistungsbilanzdefizite, disproportionale Aufwertungen und ein gefährlich anwachsender Bestand von Auslandspassiva.

Die Verwundbarkeit war eng verknüpft mit einem hohen Anteil kurzfristiger Auslandspassiva, einem signifikanten Handelsbilanzdefizit und einem schwachen Dollar. Inwieweit führten in dieser Situation die Politikansätze verschiedener Länder zu jeweils unterschiedlichen Ergebnissen? Aussagekräftig für die Beantwortung der Frage ist die Untersuchung Chiles und Mexikos. Beide Länder standen Anfang der 90er Jahre vor dem Zufluss großer Kapitalströme. Bevor die Kapitalzuflüsse stark zunahmen, verfügten beide Länder über ähnliche makroökonomische Indikatoren. Erstens wiesen sie – bezogen auf ihr BIP – Sparraten in etwa gleicher Höhe auf; zweitens nutzten sie ihre produktiven Kapazitäten ausreichend (im Gegensatz zu Argentinien und Peru) und verfügten über eine relativ geordnete Wirtschaft. Doch angesichts des steigenden Kapitalflusses verfolgten sie unterschiedliche Strategien: Mexiko entschied sich dafür, nichts auszuschlagen, während Chile einen übermäßigen Zufluss von volatilen und kurzfristigen Kapitalanlagen verhinderte, um eine Wiederholung der Geschichte von 1982 zu vermeiden.

Die wichtigsten Entscheidungen sind diejenigen, die in Zeiten des Booms getroffen werden, denn dann besteht die Wahl zwischen einem nachhaltigen Weg oder einem Hin und Her von Gasgeben und Bremsen. Von 1990 bis 1995 vermied Chile Verzerrungen, die mit dem Zufluss zu großer Kapitalmengen einhergehen. Dafür hat das Land Regulierungen eingeführt, die die eingehenden Finanzströme auf Summen beschränkte, die effizient absorbiert werden konnten. So wurde eine zu starke Aufwertung und ein künstlicher Konsumanstieg infolge kurzfristiger Kapitalzuflüsse verhindert. Das entsprechende Instrument war die »Hinterlegung« des eingehenden Kapitals. Damit verringerte sich zwar dessen Rentabilität, es wurde jedoch argumentiert, dass die Gesamtnachfrage ausschließlich dank des im Land produktiv angelegten Kapitals wachsen dürfe. Dies ist beispielsweise der Fall bei ausländischen Direktinvestitionen, die neue Produktionskapazitäten schaffen, statt bereits bestehende Kapazitäten zu kaufen. Die Ergebnisse dieser vorsichtigen Politik waren 1995 zu spüren: Die Wirtschaft Chiles wuchs um 9%, während die mexikanische Ökonomie in eine Rezession geriet und ihr Bruttoinlandsprodukt um 6% sank.

Die »Tequila-Krise« löste eine Kapitalflucht aus Lateinamerika aus. Neues Kapital strömte erst zwischen 1995 und 1997 wieder in den Kontinent. Es ist beeindruckend, dass sich daraufhin die Komödie der Irrtümer wiederholte: Die Wiederbelebung wurde mit Produktivitätssteigerung verwechselt. Die Börse verzeichnete zwar einen Anstieg, dieser war allerdings aufgrund unzureichender Unternehmensgewinne nicht nachhaltig. Die Zahlungsbilanzdefizite wuchsen, die Wechselkurse waren unrealistisch, die Länderisikobewertung wurde ständig hochgestuft und der IWF schätzte die Wirtschaftsleistung viel zu optimistisch ein. All das kennzeichnete die Jahre 1996 und 1997.

Die Asienkrise machte das Ungleichgewicht und die Vulnerabilität der Wirtschaft erneut sichtbar. Das Ausbleiben privater Investitionen und die Verschlechterung der Handelsbilanz verursachten ein Schrumpfen der Gesamtnachfrage und eine rezessive Kluft zwischen dem effektiven BIP und den verfügbaren produktiven Kapazitäten. Diese Hochs und Tiefs sind eine Folge der globalen Kapitalspekulationen auf Kosten der realen Welt und der produktiven Sektoren, die nicht in Form von Produktivität, Beschäftigung und Gewinnen reagieren, wie sie eigentlich von Investitionen geschaffen werden können.

Nachhaltige Entwicklung und soziale Investition. Ein nachhaltiges Wachstum bedarf neuer Produktionskapazitäten. Dazu gehören eine höhere Quantität und Qualität von Kapital und Arbeit, zweckmäßige Institutionen und eine angemessene Organisation. In Zeiten der Globalisierung sind solche Aspekte unabdingbar, um Chancen zu nutzen und Risiken zu umgehen. Bei der Produktivitätssteigerung spielen Bildung und berufliche Weiterbildung eine zentrale Rolle. Es handelt sich um nichts anderes als um eine »fortschrittliche« Art, den Markt über das Angebot zu flexibilisieren. Denn alle Arbeiterinnen und Arbeiter, die das Bildungssystem bereits verlassen haben und die nächsten vierzig Jahre lang arbeiten werden, können nicht zurück in die Grund- oder Sekundarschule gehen. Sie benötigen daher eine berufliche Weiterbildung während ihres Arbeitslebens. Ähnlich verhält es sich bei der Verbreitung von Technologie – insbesondere auf der Ebene kleiner und mittlerer Unternehmen. In beiden Fragen – sowohl bei Weiterbildung als auch beim verbesserten Zugang zu Technologie – bestehen weiterhin externe Effekte und Marktfehler, die man nicht entschieden genug berichtigt hat. Gerade in diesem Punkt zeigt sich der Unterschied zwischen Entwicklung und Unterentwicklung.

In Zeiten der Krise sind die Menschen und Unternehmen, die über geringere wirtschaftliche Mittel verfügen, diejenigen, die sich selbst am schlechtesten schützen können. Folglich wächst die Armut und die Einkommensverteilung wird ungleicher. Dies bürdet makroökonomischen Entscheidungen eine schwere Verantwortung auf.

Es ist ein ethischer und technischer Imperativ, bessere Rahmenbedingungen für die Armutsbekämpfung zu schaffen und die Einkommensverteilung zu optimieren. Auf diesem Weg können innere Spannungen abgebaut und eine Spaltung der Gesellschaft vermieden werden. Ziel ist es, an der Globalisierung teilzunehmen, indem wir eine innere Integration anstreben und nicht indem wir unsere Gesellschaften spalten lassen. Die regionale Integration ist ein effektives Mittel auf dem Weg zu diesem Ziel.

Es ist ein ethischer und technischer Imperativ, bessere Rahmenbedingungen für die Armutsbekämpfung zu schaffen und die Einkommensverteilung zu optimieren ■

■ Die umfassende Bedeutung des Begriffs Entwicklung

Für eine kräftige und nachhaltige Entwicklung bedarf es einer Reihe kohärenter und langfristig angelegter wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen. Das zentrale Ziel, Wohlstand für die gesamte Bevölkerung zu schaffen, wird ohne Fortschritte bei der Bildung dynamischer und wettbewerbsfähiger Wirtschaften nicht erreicht werden können. Die Ökonomie muss im Stande sein, den Herausforderungen der globalisierten Welt zu begegnen. Chancengleichheit und wirtschaftliche Entwicklung sind in diesem Sinne Elemente ein und derselben Strategie (Cepal 2002; Weltbank).

Doch so wenig die soziale Entwicklung lediglich auf Sozialpolitik beruhen kann, kann auch die Wirtschaftspolitik die sozioökonomische Ziele nicht allein erreichen. Folgende Elemente können beispielsweise zwischen der wirtschaftlichen und der sozialen Entwicklung eine vermittelnde Rolle spielen: die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommenssicherheit; die Überwindung sowohl traditioneller als auch neu entstandener heterogener Produktionsstrukturen, um die mittleren und kleineren Unternehmen zu fördern²;

2. Diese Maßnahmen beinhalten mesoökonomische Strategien wie z.B. die Weiterbildung der Arbeitskräfte; die Förderung von Innovation und die Vermittlung technischen Wissens; die Entwicklung von *clusters* und Produktionsketten. Zusammen mit einer besseren Infrastruktur stärken sie die systemische Wettbewerbsfähigkeit und schaffen größere Spielräume für kleine und mittlere Unternehmen – alles Strategien, die fundamental für die Ausweitung der Produktivität in einer Gesellschaft sind.

umfangreichere Investitionen in Humankapital; die Einführung umfassender Armutsbekämpfungsprogramme und eine gesunde Steuerpolitik.

Die wirtschaftlichen Entwicklungsmuster sind gesellschaftlich nicht »neutral«. Eine ausgeglichene wirtschaftliche Entwicklung braucht sowohl makroökonomische Strategien, die in der realen Wirtschaft nachhaltige Gleichgewichte schaffen, als auch Strategien zur Produktivitätssteigerung, die Chancengleichheit und eine gerechtere Verteilung der Produktivitätsfaktoren in der Gesellschaft fördern. Der soziale Fortschritt, der Abbau sozialer Ungerechtigkeit und Anti-Diskriminierungsmaßnahmen schaffen Rahmenbedingungen, die für wirtschaftliches Wachstum – als Resultat von Investitionen in Humankapital und der Schaffung von »Sozialkapital« – entscheidend sind. Dabei darf nicht vergessen werden, dass dies auch die systemische Wettbewerbsfähigkeit in der globalisierten Welt fördert.

Insgesamt können Gleichheit und soziale Gerechtigkeit nicht nur ex post erreicht werden. Es ist notwendig, sie in das Produktionssystem selbst zu integrieren. Denn in dem Maße wie Bürger sowie kleine und mittlere Unternehmen in ihren Fähigkeiten und Wissen immer weiter fortschreiten, findet auch wirtschaftliche und soziale Entwicklung statt. Oder mit anderen Worten: Wachstum mit sozialer Gerechtigkeit. ☒

Bibliographie

- Bourguignon, François und Michael Walton: «Is Greater Equity Necessary for Higher Long-Term Growth in Latin America?» in Ricardo Ffrench-Davis und José Luis Machinea (Hrsg.): *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, Palgrave Macmillan, New York, 2007.
- Cepal: *Crecer con estabilidad*, UN, Santiago de Chile, 2001.
- Cepal: *Globalización y desarrollo*, UN, Santiago de Chile, 2002.
- Ffrench-Davis, Ricardo: *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*, J.C. Sáez Editor, Santiago de Chile, 2004 (4. Edition: 2007); Siglo XXI Argentina, Buenos Aires, 2004.
- Ffrench-Davis, Ricardo: *Reformas para América Latina: Después del fundamentalismo neoliberal*, Siglo XXI Argentina, Buenos Aires, 2005.
- Morley, Samuel, Roberto Machado und Stefano Pettinato: «Indexes of Structural Reform in Latin America», *Serie Reformas Económicas* Nr. 12, Cepal, Januar 1999.
- Ocampo, José Antonio: «Retomar la agenda del desarrollo» in *Revista de la Cepal* Nr. 74, 8/2001.

- Rodrik, Dani: «Por qué hay tanta inseguridad en América Latina?» in *Revista de la Cepal* Nr. 73, 4/2001.
- Rodrik, Dani: «Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform» in *Journal of Economic Literature* Vol. XLIV, 12/2006.
- Weltbank: *Equity and Development, World Development Report 2006*, Weltbank, Washington D.C., 2006.

PROBLEMAS DEL
Desarrollo
REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMÍA

Abril-Junio de 2008

México, DF

Nº 153

ARTÍCULOS: La agricultura familiar en América Latina, **Marcello Carmagnani**. Mitos y realidades sobre la agricultura familiar en Argentina: reflexiones para su discusión, **Raúl Paz**. Distribución funcional del ingreso, un tema olvidado que reclama atención, **Javier Lindenboim**. Crecimiento económico, gobernabilidad democrática y desarrollo social: un enfoque integrador, **Joaquín Guzmán Cuevas e Isidoro Romero Luna**. Áreas clave para desarrollo económico y social: una visión desde la actividad prospectiva internacional, **Víctor Amadeo Bañuls Silveira y José Luis Salmerón Silveira**. Crisis financieras y globalización: un análisis de sus factores determinantes, **Arturo Rodríguez Castellanos, Sara Urionabarrenetxea Zabalandikoetxea y Nerea San Martín Albizuri**. Altas finanzas y geopolítica para la integración de América Latina, **Carlos Téllez Valencia**. COMENTARIOS Y DEBATES: La contaminación agrícola del agua en México: retos y perspectivas, **Alonso Aguilar Ibarra y Rosario H. Pérez Espejo**. REVISTA DE REVISTAS. RESEÑAS: *The Visible Hand of China in Latin America* de Javier Santiso (ed.), **Rhys O. Jenkins**. *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI* de Giovanni Arrighi, **Hugo Rodas Morales**.

Problemas del Desarrollo es una publicación trimestral del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Colaboraciones: Circuito Mario de la Cueva s/n, 2o. piso, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria. Tel.: (52-55)5623-0105. Tel./fax: (52-55) 5623-0097. Correo electrónico: <revprode@servidor.unam.mx>. Página web: <http://www.probdes.iiec.unam.mx/>. Suscripciones: Depto. de Ventas del IIEc: Circuito Mario de la Cueva s/n, planta baja, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, México, DF. Tel.: (52-55) 5623-0105, (52-55) 5624-2339. Fax: (52-55) 56-23-00-97.