

Die Grenzen der Linksregierungen in Südamerika

*Politiken gegen
Armut und Ungleichheit
in der Region*

**RICARDO ORTIZ /
MARTÍN SCHORR**

Der Wirtschaftsaufschwung der letzten Jahre hat in Lateinamerika nur begrenzt Auswirkungen auf die Armutsreduzierung und Einkommensverteilung. Die Analyse von fünf Staaten zeigt Unterschiede zwischen denjenigen Ländern, deren Sozialpolitiken eine größere Kontinuität zur neoliberalen Phase aufweisen, indem sie sich auf fokussierte Einkommenstransfers stützen (Argentinien, Brasilien und Chile), und jenen wie Venezuela und Bolivien, die verstärkt auf Strategien der sozialen Mobilisierung und Universalität setzen. Jedoch begrenzen die Spezialisierung der Produktion, die Ausrichtung auf den Primärsektor und die regressiven Steuersysteme die Möglichkeit zu weiterreichenden und nachhaltigen Fortschritten.

■ Einleitung

Während der Jahrzehnte der Strukturanpassungsprogramme und der neoliberalen Reformen in Lateinamerika betrachtete man die Zunahme der Armut und der Verelendung als unerwünschtes aber notwendiges Übel, weil so die tatsächliche soziale Lage angesichts des Rückzugs des (»ineffizienten« und »populistischen«) Staates aus der gesellschaftlichen Ressourcenallokation »transparenter« wurde. Der Markt würde, so die Annahme, diese Fehlentwicklungen

Ricardo Ortiz: Soziologe, Dozent an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universidad de Buenos Aires.

Martín Schorr: Soziologe, Dozent an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universidad de Buenos Aires.

Schlagwörter: Wirtschaft, Sozialpolitik, Einkommensverteilung, Armut, Südamerika.

Originalversion: Dieser Artikel wird in *Nueva Sociedad* Nr. 217, 9-10/2008, veröffentlicht.

wieder korrigieren, und dort, wo die Marktmechanismen nicht griffen, sollte eine fokussierte Sozialpolitik die Situation der bedürftigen oder gefährdeten Bevölkerungsgruppen verbessern. Vor diesem Hintergrund wurden in den 90er Jahren in ganz Lateinamerika zahlreiche Programme ins Leben gerufen, um die Probleme zu beheben, die von diesen sozialen Gruppen aufgrund fehlender Voraussetzungen nicht allein überwunden werden konnten.

Infolge der politischen und gesellschaftlichen Proteste gegen die neoliberalen Regierungen entstand zu Beginn des 21. Jahrhunderts in der Region eine neue politische Situation. In mehreren lateinamerikanischen Staaten kam es nicht nur zu Regierungswechseln, sondern zu einem Rückzug neoliberaler Positionen aus dem politischen Diskurs der neuen Regierungen. Die tiefen Krisen, die durch jene Politiken verursacht worden waren, führten dazu, dass sich dieser Wandel in einigen Ländern nach heftigen sozialen Protesten und auf ungeordnete Weise vollzog. In diesen Fällen bedurfte es einer massiven Mobilisierung gesellschaftlicher Kräfte, um die politischen und wirtschaftlichen Barrieren zu überwinden, die in den Jahren der Strukturreformen und Deregulierung errichtet worden waren. In Argentinien, Bolivien, Ecuador und Venezuela verliefen diese Prozesse besonders dramatisch.

Die neuen Regierungen akzeptierten teilweise die bestehenden Strukturen (wie z.B. den zunehmenden ausländischen Einfluss auf die Wirtschaft, die Integration in den Weltmarkt, die Abhängigkeit von internationalen Kapitalströmen, die Rolle der Privatwirtschaft im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen usw.). Sie verzichteten darauf, die der sozialpolitischen Intervention der Vorgängerregierungen zugrunde liegende Logik zu verändern. Es gibt jedoch auch Fälle, in denen beide Probleme (die strukturellen Rahmenbedingungen und die Armutsbekämpfung) mit Hilfe alternativer Ansätze überwunden werden sollen. In diesem Artikel werden die von den neuen Regierungen in fünf ausgewählten Staaten (Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile und Venezuela) eingeschlagenen Wege untersucht. Dabei soll erörtert werden, inwieweit sich die Strukturen und die soziale Lage in diesen Ländern verändern, und welche Faktoren den erfolgreichen Aufbau von sozial gerechteren Gesellschaften behindert haben.

■ **Wirtschaftszyklus, Arbeitsmarkt und Einkommensverteilung**

In den fünf untersuchten Ländern leben etwa 50% der Gesamtbevölkerung Lateinamerikas. Ihre Wirtschaftskraft beträgt 55% des BIP der Region. Die Regierungen dieser Länder gelten als die Protagonisten des sich in den jüngsten

Jahren vollziehenden Linksrucks in der Region. Die politische Bedeutung dieses Trends nach links wird noch dadurch verstärkt, dass mit Argentinien und Brasilien die größten Volkswirtschaften der Region zu diesen Ländern zählen. Allein in diesen beiden Staaten leben 40% der Gesamtbevölkerung Lateinamerikas und werden 45% des BIP der Region erwirtschaftet. In diesem Abschnitt werden in einem ersten Schritt einige Überlegungen zur Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung, zum Arbeitsmarkt und zur Verteilung der Resultate des Wirtschaftswachstums angestellt. Anschließend werden die staatlichen Einnahmen und Sozialausgaben erörtert.

Wirtschaftsentwicklung. Zunächst ist hervorzuheben, dass nach der schweren Krise der 80er Jahre (das »verlorene Jahrzehnt«), die in Lateinamerika mit der Verschuldungskrise in Mexiko einsetzte und rasch die gesamte Region erfasste, in den 90er Jahren nur ein schwaches Wachstum verzeichnet werden konnte. Diese Entwicklung ging mit einer Verschlechterung der Einkommensverteilung und einer beschleunigten Demontage der Institutionen des so genannten Wohlfahrtsstaates einher. Verantwortlich hierfür waren – neben sonstigen unterschiedlich intensiven Maßnahmen in den einzelnen Ländern – vor allem die Privatisierung von Staatsunternehmen, die Deregulierung einer Vielzahl von Märkten (einschließlich des Arbeitsmarktes) und die Öffnung der Volkswirtschaften für internationale Kapital- und Warenströme. Zwischen 1990 und 2001 dominierten neoliberale Politiken und zumindest bis 1998 waren die finanziellen inter-

**Das »verlorene
Jahrzehnt« ging mit einer
Verschlechterung der
Einkommensverteilung
und einer beschleunigten
Demontage der Institutionen
des so genannten
Wohlfahrtsstaates einher ■**

nationalen Rahmenbedingungen günstig. In dieser Phase wuchs das BIP *per capita* in Lateinamerika um 15%, mit großen Unterschieden zwischen den einzelnen Staaten¹. (Chile verzeichnete ein Wachstum von 63%, Argentinien von 25%, Brasilien von 7%, Bolivien von 14% und Venezuela gerade einmal von 1%.)

Seit Beginn des neuen Jahrtausends weisen die untersuchten Staaten, wie auch die gesamte Region, eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate auf, die deutlich über den Werten der 90er Jahre liegt. Aufgrund des nachhaltigen Preisanstiegs bei den meisten Exportgütern bestehen äußerst günstige internationale Rahmenbedingungen für hohe

1. Die in diesem Artikel verwendeten statistischen Daten basieren auf Angaben der Cepal (<www.cepal.org>).

Wachstumsraten. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um *Commodities*, wovon die rohstoffreichen Staaten profitieren. Allerdings bestehen große Unterschiede im Wirtschaftswachstum zwischen einzelnen Ländern. Nach der schwersten Wirtschaftskrise in der Geschichte des Landes verzeichnete Argentinien 2006 ein BIP *per capita*, das 35% über dem Wert des Jahres 2002 lag. Bolivien wies zwischen 2001 und 2006 ein Wachstum des BIP *per capita* von 7% auf. Im Fall Brasiliens ist interessant, dass das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen zwischen 2003 (also dem Jahr des Amtsantritts von Präsident Lula) und 2006 nur um 8% zunahm. In Chile stieg das BIP *per capita* »Wirtschaftswunder« der 90er Jahre auch im darauf folgenden Jahrzehnt kontinuierlich an, obgleich die Wachstumsraten verglichen mit den Werten des vorhergehenden Jahrzehnts rückläufig waren. Und im Fall Venezuelas ist es schließlich interessant, die Entwicklung vor und nach 1999, dem Jahr der Regierungsübernahme durch Hugo Chávez, zu vergleichen: Während zwischen 1990 und 1999 das Pro-Kopf-Einkommen um 2% sank, stiegen die Einkommen danach bis 2006 um ca. 15% an (mit einer rückläufigen Phase bis 2003, gefolgt von einem starken Wachstum, das vor allem mit einer Neuausrichtung der staatlichen Interventionen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik und dem Preisanstieg beim Erdöl zusammenhängt).

Arbeitslosigkeit und informeller Arbeitsmarkt. In den 90er Jahren kam es in allen untersuchten Staaten zu einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit. Diese stieg infolge der Demontage zahlreicher Institutionen des Wohlfahrtsstaats und der industriellen Produktionsstrukturen, die noch aus der Phase der Importsubstitution stammten. So hat sich in Argentinien und Brasilien die offene Arbeitslosigkeit zwischen 1990 und 1999 mehr als verdoppelt. In Bolivien, Chile und Venezuela nahm sie ab 1994 ebenfalls kontinuierlich zu und stieg über den Stand zu Beginn des Jahrzehnts. Die derzeitige Phase wirtschaftlichen Wachstums, die eine Folge des Kurswechsels nach dem neoliberalen Desaster und der günstigen internationalen Rahmenbedingungen ist, ermöglichte seit Beginn dieses Jahrzehnts eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit: Argentinien verzeichnete den stärksten Rückgang (innerhalb von vier Jahren halbierte sich die Arbeitslosigkeit), gefolgt von Venezuela mit einer ebenfalls deutlichen Reduzierung der Arbeitslosenrate von 17% auf 9%. In Chile und Brasilien nahm die Arbeitslosigkeit hingegen weniger markant ab².

Allerdings sind zwei Probleme hervorzuheben. Zum einen liegt die Arbeitslosigkeit weiterhin auf hohem Niveau. Sie beträgt z.B. in Argentinien und Brasilien etwa 10%. Zum anderen spiegeln diese Daten, obgleich sie auf eine

2. Im Fall von Bolivien liegen für das Jahr 2006 keine Daten vor.

Verbesserung gegenüber den 90er Jahren hinweisen, nicht die Tatsache wider, dass sich ein signifikanter Teil der Erwerbsbevölkerung in äußerst prekären Arbeitsverhältnissen befindet, die sich durch Niedriglöhne und fehlende soziale Sicherung auszeichnen. Dies wird in einigen Ländern wie z.B. Bolivien und Brasilien mit einer starken Präsenz in ländlichen Regionen deutlich. Es handelt sich dabei zumeist um Arbeitsplätze in Sektoren, die durch ihren hohen Grad an Informalität, niedrige Produktivität, lange Arbeitszeiten, äußerst niedrige Löhne unterhalb der Armutsgrenze und sogar durch Kinderarbeit gekennzeichnet sind. Die Arbeitnehmer in diesen Sektoren haben keinen Zugang zu den Leistungen des formellen Arbeitsmarktes (Rentenbeiträge, Kranken- und Unfallversicherung, Bezahlung von Überstunden usw.).

Armut und Einkommensverteilung. Durch die angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt sind die Einkommen trotz des Wirtschaftswachstums weiterhin äußerst ungleich verteilt. Im Jahr 2006 verzeichnete man in der Region immer noch hohe Armutsraten, obwohl seit Beginn der 90er Jahre die Armutsrate von 48% auf 37% gesunken war. Betrachtet man die Entwicklung in den einzelnen Ländern, so fällt auf, dass sich in Argentinien der Anteil der in Armut lebenden Bevölkerung weiterhin auf dem Niveau zu Beginn der 90er Jahre befindet (etwa 21%), obgleich eine Verringerung festgestellt werden kann, wenn man das Jahr 2002 mit einer Armutsrate von 45,4% als Referenz nimmt. In Bolivien kam es im gleichen Zeitraum zu keiner Armutsreduzierung; vielmehr nahm diese in den Städten leicht zu und stagnierte in ländlichen Regionen. Im Jahr 2004 betragen die entsprechenden Werte 54% bzw. 81%. In den anderen Staaten verringerte sich die Armut: In Chile lebten 2006 noch 14% der Bevölkerung in Armut, in Brasilien betrug die Armutsrate im selben Jahr 33%, und in Venezuela sank die Armutsrate im Jahr 2006 auf 30%, nachdem sie in den 90er Jahren weiter angestiegen war.

Hinsichtlich der Entwicklung der Einkommensverteilung bei den Haushalten herrscht ein extrem regressiver Trend (siehe Tabelle 1). Das Gesamteinkommen der reichsten 10% der Bevölkerung war 2006 in den untersuchten Staaten etwa genauso hoch bzw. nur leicht niedriger als zu Beginn der 90er Jahre: In Argentinien verdienen die reichsten 10% etwa 34% des Einkommens der Gesamtbevölkerung, in Brasilien 44%, in Chile 37%, in Venezuela 27% und in Bolivien 41%. Dieser Befund wird auch bestätigt, wenn man den Anteil der Personen betrachtet, die 2006 ein Pro-Kopf-Einkommen unterhalb des landesweiten Durchschnitts hatten. Der Anteil der Bevölkerung, der weniger als das Durchschnittseinkommen verdient, liegt in fast allen Ländern bei über 70%

Tabelle 1

**Einkommensverteilung zwischen den Haushalten in ausgewählten
lateinamerikanischen Ländern (in Prozent)**

	Jahre	Anteil am Gesamteinkommen			
		Ärmste 40%	Folgende 30%	Folgende 20%	Reichste 10%
Argentinien	1990	14,9	23,6	26,7	34,8
	1999	15,4	21,6	26,1	37,0
	2002	13,4	19,3	25,3	42,1
	2006	16,9	23,6	25,4	34,1
Bolivien	1989	12,1	22,0	27,9	38,2
	1999	9,2	24,0	29,6	37,2
	2002	9,5	21,3	28,3	41,0
Brasilien	1990	9,5	18,6	28,0	43,9
	1999	10,1	17,3	25,5	47,1
	2003	11,2	18,3	25,7	44,9
	2006	12,2	18,8	25,2	44,0
Chile	1990	13,2	20,8	25,4	40,7
	2000	13,8	20,8	25,1	40,3
	2003	13,7	20,7	25,5	40,0
	2006	14,6	21,5	26,7	37,2
Venezuela	1990	16,7	25,7	28,9	28,7
	1999	14,6	25,1	29,0	31,4
	2006	17,4	27,0	28,3	27,4

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage offizieller Daten der Cepal.

(Argentinien 71%, Bolivien 74%³, Brasilien 76%, Chile 73% und Venezuela 67%). Diese Werte ähneln den Werten von 1990. Außerdem weist der Gini-Koeffizient für 2006 Werte auf, die nur geringfügig von den Werten zu Beginn der 90er Jahre abweichen. Dies alles weist darauf hin, dass in den letzten zwei Jahrzehnten nur sehr begrenzt Fortschritte in der Überwindung der sozialen Ungleichheit gemacht wurden.

Die obigen Ausführungen gestatten einige wichtige Schlussfolgerungen. Erstens befinden sich die ausgewählten Länder zweifellos in einer wirtschaftlichen Wachstumsphase, die eine Folge der zunehmenden internationalen Nachfrage

3. Dieser Wert stammt aus dem Jahr 2002.

und des Preisanstiegs bei einigen *Commodities* als auch der Neuausrichtung der staatlichen Interventionen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich ist. Zweitens konnte aufgrund des Wirtschaftswachstums die Arbeitslosigkeit gesenkt werden. Sie befinden sich allerdings weiterhin auf hohem Niveau – vor allem, wenn man sie mit den Arbeitslosenraten zur Zeit der Industrialisierung durch die Importsubstitution vergleicht. Zudem ist auf die äußerst prekären Arbeitsbedingungen hinzuweisen, die sich vor allem in ländlichen Regionen, in jüngster Zeit aber auch zunehmend in städtischen Gebieten, verfestigt haben. Drittens darf man, trotz der Verbesserungen bei der Einkommensverteilung in den letzten Jahren, nicht vergessen, dass die Verteilungsstruktur stark regressiv ist und die Verbesserungen deutlich hinter dem

**Die Verbesserungen bei der
Einkommensverteilung
blieben deutlich hinter
dem Wirtschaftswachstum
zurück ■**

Wirtschaftswachstum zurückbleiben. Damit liegt der Schluss nahe, dass die Entwicklung bei der Einkommensverteilung viel stärker an die Schaffung von Arbeitsplätzen infolge des Wachstums gekoppelt war, als an die Umsetzung von Politiken mit starker Umverteilungswirkung. (Dieses Thema wird weiter unten noch eingehender behandelt.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die sozialpolitischen Interventionen des Staates viel stärker fokussierten Politiken mit wohlfahrtsstaatlichem Charakter entsprechen als Umverteilungsmaßnahmen im engeren Sinn.)

■ Staatseinnahmen und Sozialausgaben

Die Steuerbelastung⁴ in Lateinamerika hat in den letzten zwei Jahrzehnten schrittweise zugenommen: Zwischen 1990 und 2004 stieg die Steuerlast von 13% auf 17% des BIP. Von den untersuchten Staaten verzeichneten Bolivien und Venezuela die stärksten Zuwächse. In beiden Ländern kam es in dieser Zeit fast zu einer Verdreifachung der Steuereinnahmen, die in Bolivien auf 23% und in Venezuela auf 11% des BIP anstiegen. Brasilien wies über diese Zeitspanne die höchste Steuerquote aller lateinamerikanischen Länder auf: Mit 36% des BIP (2004) erreicht das Land einen Wert, der sich mit der Steuerquote von Industrienationen vergleichen lässt. Andere Staaten (wie z.B. Argentinien) weisen Steuerquoten auf, die der Steuerbelastung in den USA und in Japan ähneln. Chile verzeichnete in diesem Zeitraum den geringsten Anstieg der Steuerquote.

4. Betrachtet als Steuereinnahmen der Zentralregierung.

Allerdings stammen die Steuereinnahmen vorwiegend aus Verbrauchssteuern und nur im geringeren Umfang aus der Einkommens- und Vermögenssteuer. Eine Ausnahme bildet dabei Brasilien, wo die Sozialversicherungsbeiträge einen besonders hohen Anteil ausmachen. Jedoch ist in den letzten drei Jahren aufgrund der Ausweitung des internationalen Handels und des Rohstoffbooms der Anteil der Steuern auf internationale Transaktionen gestiegen. Diese erreichen aber nicht das Niveau der Einnahmen aus Verbrauchs-, Einkommens- und Vermögenssteuern. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass zwar die Steuereinnahmen insgesamt angestiegen sind, dass die Steuerstruktur aber weiterhin regressiv ist, da die Verbrauchssteuern den größten Beitrag zur Staatskasse leisten. Diese Steuerstruktur belastet vor allem Familien mit niedrigem Einkommen, da sie ihr Einkommen überwiegend für den Konsum verwenden (sie sparen nicht, tätigen keine Finanzgeschäfte oder internationale Transaktionen, usw.).

Analysiert man die Sozialausgaben der öffentlichen Hand fällt auf, dass ihr Niveau in den ausgewählten Ländern vor allem im Vergleich mit den Industrienationen niedrig ist. Nach den aktuellsten verfügbaren Daten aus dem Jahr 2005 betragen die Sozialausgaben in Argentinien 19% des BIP, in Bolivien 12%⁵, in Brasilien 22%, in Chile 13% und in Venezuela 12%. In Bolivien, Brasilien und Venezuela liegen dabei die Sozialausgaben als Anteil am BIP über den Werten des Jahres 1990, wohingegen sie in Argentinien und Chile nur um einen halben Prozentpunkt gestiegen sind, obgleich die Wirtschaftskrise in Argentinien und die markante soziale Ungleichheit in Chile als Folge des chilenischen Modells den Bedarf an Sozialaufwendungen deutlich vergrößerten. In den OECD-Ländern betragen die Sozialausgaben dagegen im Durchschnitt 35% des BIP.

Die begrenzten Sozialausgaben stehen in enger Verbindung mit drei strukturellen Problemen. Ein erstes besteht in den regressiven Steuerstrukturen dieser Länder, die der Steuererhebung enge Grenzen setzen. Zudem wirken sich die zahlreichen Transferleistungen an Bevölkerungsschichten mit hohem Einkommen nachteilig auf die Staatseinnahmen aus. Beispiele dafür sind die Privatisierung der Sozialversicherung in Argentinien und Chile, die Rohstoffpolitik (Erdöl und Erdgas) in Bolivien und Venezuela sowie die umfassenden Transferleistungen zugunsten verschiedener mächtiger Wirtschaftsakteure in Brasilien, darunter ein Teil der Großindustrie, des Finanzsektors und der Eigentümer landwirtschaftlicher Betriebe. Ein drittes Problem beruht auf der hohen Auslandsverschuldung, die den Ausgabenspielraum begrenzt.

5. Die Angaben für Bolivien stammen aus dem Jahr 2001.

Tabelle 2

**Entwicklungsindikatoren ausgewählter lateinamerikanischer Länder im Überblick,
 1990-2005 (Angaben in absoluten Werten und in Prozent)**

	Zeitraum	Lebenserwartung ab der Geburt (in Jahren)	Kindersterblich- keitsrate (Tote je 1.000 Geburten)	Sterblichkeitsrate der unter 5jährigen (Tote je 1.000 lebend Geborenen)	Analpha- betenrate bei den über 15jährigen (in %)
Argentinien	1990-1995	72,1	24,4	28,1	3,7
	1995-2000	73,2	21,9	24,5	3,2
	2000-2005	74,3	15,1	17,5	2,8
	2005-2010	75,2	13,5	15,7	2,4
Bolivien	1990-1995	60,0	75,2	98,9	17,9
	1995-2000	62,0	66,7	85,3	14,6
	2000-2005	63,8	55,7	71,4	11,7
	2005-2010	65,5	45,7	60,3	9,4
Brasilien	1990-1995	67,5	42,7	53,9	15,3
	1995-2000	69,4	34,2	42,2	13,1
	2000-2005	71,0	27,4	33,5	11,1
	2005-2010	72,4	23,7	29,1	9,6
Chile	1990-1995	74,3	14,2	16,9	5,1
	1995-2000	75,7	11,5	13,8	4,2
	2000-2005	77,7	8,1	9,7	3,5
	2005-2010	78,5	7,2	8,7	2,9
Venezuela	1990-1995	71,5	23,2	29,3	9,1
	1995-2000	72,2	20,8	26,4	7,5
	2000-2005	72,8	18,9	24,2	6,0
	2005-2010	73,8	17,1	21,8	4,8

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage offizieller Daten der Cepal.

Allerdings ist in den letzten Jahren trotz der begrenzten staatlichen Sozialausgaben bei einigen Entwicklungsindikatoren ein positiver Trend festzustellen: In allen Staaten ist die Lebenserwartung gestiegen und die Säuglingssterblichkeit gesunken (wenngleich sie in Bolivien und in geringerem Maße in Brasilien und Venezuela weiterhin auf hohem Niveau ist). Zudem wurden Fortschritte bei der Alphabetisierung gemacht; allerdings weisen Bolivien und Brasilien immer noch hohe Analphabetenraten auf. Dies belegt, dass selbst bei begrenzten Ausgaben Fortschritte möglich sind. Allerdings muss man auch die Grenzen der implementierten Sozialpolitiken sehen.

■ Die Sozialpolitiken der »Linksregierungen«

Einkommenstransfers. In den 90er Jahren herrschte die Annahme vor, dass die Armut infolge der neoliberalen Politik vorübergehend zunehmen würde, bis gemäß der Trickle-down-Theorie auch die unteren Einkommensschichten von den Früchten des wirtschaftlichen Wachstums profitieren würden. Dieser Ansatz wurde nicht nur von den internationalen Finanzinstitutionen vertreten, sondern auch von regionalen Einrichtungen wie z.B. der Cepal (obgleich von ihr auch einige spezifische Aspekte dieser Politik kritisiert wurden). Die Strategien zur Armutsbekämpfung zeichneten sich durch eine Fokussierung der Leistungen auf die bedürftigsten Gruppen (Kinder und alte Menschen, alleinerziehende Mütter, Ureinwohner usw.) aus. Zudem wurden Programme gefördert, die konditionierte – an bestimmte Bedingungen geknüpfte – monetäre Transferleistungen in den Vordergrund stellen (De la Briere/Rawlings; Lindert/Skourfias/Shapiro).

In den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts suchten einige der neuen Regierungen nicht nur nach Allianzen mit gewerkschaftlich organisierten Arbeitern und sozialen Organisationen der unteren Bevölkerungsschichten, sondern sie setzten auch weiterhin auf die Implementierung fokussierter Sozialprogramme. In einigen Ländern besteht, wie etwa in Brasilien mit Cardoso und Lula, eine markante Kontinuität bei den Sozialprogrammen: Cardoso hatte bereits die Finanzierung, die Kosten und die Leistungen des sozialen Sicherungssystems neu strukturiert und auf die bedürftigsten Bevölkerungsschichten ausgerichtet. Die Regierung Lula erweiterte danach diese Programme, vereinte sie und erreichte damit einen höheren Deckungsgrad, so dass Sozialprogramme wie etwa *Bolsa Família* heute fast elf Millionen Haushalte erreichen. In Chile und Argentinien wurden Programme der Sozialfürsorge fortgesetzt. In Ausnahmesituationen – wie etwa während der Argentinienkrise 2002 – förderte man auch andere Projekte. Programme wie z.B. der *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* erfassten zwar breitere Bevölkerungsschichten, hatten allerdings nur Übergangscharakter (Cepal).

Eine zentrale Schwäche der fokussierten Transferprogramme liegt in den niedrigen Beträgen, die die Familien erhalten. Das zeigt ihren assistenzialistischen Charakter und fördert den Klientelismus, denn diese Programme leisten keinen Beitrag zur sozialen Förderung der Familien oder ihrer Bildung. In Argentinien reichten 2007 die Beihilfen des *Plan Familias* nicht einmal aus, um 30% des Grundbedarfs an Nahrungsmitteln zu decken. In Chile nimmt ihre

Tabelle 3

Beispiele für Transferprogramme und konditionierte

Programm und Land	Beginn im Jahr	Ziele
<i>Bolsa Família</i> und <i>Fome Zero</i> (Brasilien)	2003 (setzt seit 1995 bestehende Programme fort)	Bekämpfung des Hungers, der Armut und anderer Defizite in Familien; Förderung der Ernährung und des Zugangs zu Erziehung, Gesundheit u.a. sozialen Diensten. Ermöglichung dauerhafter Verbesserung in den Familien und den Gemeinden.
<i>Bolsa Escola</i> (Brasilien)	2001	Erhöhung der Leistungsfähigkeit von Schulkindern, nachhaltige Verringerung der Armut.
<i>Bolsa Alimentação</i> (Brasilien)	2000	Verringerung von Ernährungsdefiziten und der Kindersterblichkeit.
<i>Erradicação do Trabalho Infantil</i> (Brasilien)	1998	Ausrottung der Kinderarbeit über verbesserte Bildung und Verringerung der Armut.
<i>Poupança-Escola</i> (Brasilien)	1995	Erhöhung der Einschulungsrate.
<i>Jefes y Jefas de Hogar</i> (Argentinien)	2001	Unterstützung von Familien mit Kindern nach Verlust der Einkommensquelle (i.d.R. des Arbeitsplatzes).
<i>Familias por la Inclusión Social</i> (Argentinien)	2005	Finanzielle Unterstützung der Familien.
<i>Plan Nacional de Seguridad Alimentaria</i> (Argentinien)	2005	Nahrungsmittelhilfen, Förderung der Eigenproduktion von Nahrungsmitteln, Ernährungsberatung.
<i>Chile Solidario</i> (Chile)	2002	Verbesserung der Lebensbedingungen extrem armer Familien durch Angebote und Bereitstellung von Mitteln zur Bewältigung von Problemen im persönlichen, familiären und institutionellen Umfeld.
<i>Plan Nacional de Empleo de Emergencia</i> (Bolivien)	2001	Verringerung der Auswirkungen von Arbeitsplatzverlust in den ärmsten Familien durch massive, zeitlich begrenzte Arbeitsbeschaffung in Städten und auf dem Land; Finanzierung der Löhne von Beschäftigungslosen, die für einfache Arbeiten im öffentlichen Interesse eingesetzt werden.
<i>Incentivos en Efectivo y/o Especie a la Mujer Gestante, en Lactancia y con Niños Menores de 2 Años</i> (Bolivien)	2007	Verringerung der Unterernährung von Kindern unter 2 Jahren in ländlichen Regionen durch Schwangerschaftsberatung und umfassende Betreuung von Säuglingen und Kindern bis 2 Jahren.

Sozialhilfen, ausgewählte Länder Lateinamerikas im Überblick

Leistungen	Voraussetzungen bzw. Bedingungen
Geldleistungen	Gesundheits- und Ernährungskontrollen der Kinder; Einschulung und Unterrichtsteilnahme aller Kinder im schulpflichtigen Alter, Teilnahme an Ernährungsberatung. Über 10 Mio. arme Familien sind Leistungsempfänger.
Geldleistungen	Mindestens 85% Unterrichtsteilnahme in drei Monaten.
Kostenloser Zugang	Pflicht zu regelmässiger Gesundheitskontrolle und Teilnahme an Regelimpfungen.
Geldleistungen, schulische Nachbetreuung	Mindestens 80% Unterrichtsteilnahme in drei Monaten und Pflicht zur schulischen Nachbetreuung.
Geldleistungen	Schulbesuch
Geldleistungen	Arbeitsleistungen. Erreichte in 2003 24% der armen Haushalte.
Geldleistungen und Stipendien	Verpflichtung zum Schulbesuch der Kinder; Gesundheitskontrollen von Kindern und Familien. Familieneinkommen muss unter einem Mindestlohn liegen.
Geldleistungen oder Nahrungsmittel	Kritische Ernährungssituation (Unterernährung, hohe soziale Risiken).
Geldleistungen	Schulbesuch und Gesundheitskontrollen; weitere Auflagen für Familien.
Geldleistungen	Arbeitsleistungen
Geldleistungen oder Naturalien / Dienstleistungen	Verpflichtung zu vorgeburtlichen Untersuchungen und Nachkontrolle; Kontrolle der Kindesentwicklung bis 2 Jahre.

Quelle: Eigene Darstellung nach A. Sojo: «La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales» in *Revista de la Cepal* Nr. 91, 4/2007; *Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional*, Kolumbien, <www.accionsocial.gov.co>; *Ministerio de Desarrollo Social*, Argentinien, <www.desarrollosocial.gov.ar>; *Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas* (Udape), Bolivien, <www.udape.gov.bo>.

Höhe im Verlauf von 24 Monaten kontinuierlich ab. Außerdem stammt ein Großteil der Staatseinnahmen, mit denen diese Sozialprogramme finanziert werden, aus Verbrauchssteuern (in Argentinien beträgt die Mehrwertsteuer 21%, in Chile 19% und in Brasilien 18%). Damit leisten die Armen (die diese Art von Steuern am meisten belastet) einen Beitrag zur Finanzierung von Transferleistungen, die sie dann selbst erhalten.

Trotz dieser Defizite konnte durch die konditionierten Transferprogramme erreicht werden, dass während Wirtschaftsrezessionen die Arbeitseinkommen der armen Familien nicht so stark fielen wie das Durchschnittseinkommen. Hinzu kommen außerdem verschiedene Überlebensstrategien dieser Haushalte, wie z.B. die Tatsache, dass mehr Familienmitglieder (vor allem Kinder und Jugendliche) versuchen, zusätzliche Einkommen zu erzielen. Allerdings steigen in Zeiten guter wirtschaftlicher Bedingungen die Einkommen armer Haushalte – trotz der konditionierten Transferleistungen – nicht im gleichen Maße wie die Durchschnittseinkommen (Zepeda et al.).

Daher muss hinterfragt werden, ob Armut tatsächlich als ein Fehlen von »Sozialkapital« in diesen Familien (oder als Unfähigkeit dieser Familien, sich in den Arbeitsmarkt einzugliedern) zu verstehen ist. Dieses Verständnis findet sich sowohl bei den für die Sozialprogramme zuständigen Regierungsinstitutionen als auch in den Dokumenten der internationalen Finanzinstitutionen. Wie wir allerdings gezeigt haben, scheint das Verteilungsschema arme Haushalte in Phasen wirtschaftlichen Wachstums zu benachteiligen: Ihr Einkommen steigt in diesen Zeiträumen weniger stark an als das der Reichen. Dies bedeutet, dass Armut durch Faktoren bedingt ist, die nicht in der Unfähigkeit bestimmter Familien zu finden sind, sich in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Die Ursachen liegen vielmehr in der Funktionsweise des Wirtschaftssystems insgesamt.

Zudem muss der hohe Grad an informellen Arbeitsverhältnissen (in Brasilien 50%, Chile und Argentinien 40%) berücksichtigt werden, da die Informalität direkte Auswirkungen auf die Sozialpolitik hat. Ein Großteil der Arbeiter hat keinen Zugang zu Sozialleistungen, die ein formelles Arbeitsverhältnis voraussetzen (Sozialversicherung, Renten, Arbeitslosengeld usw.) und erhält keine Gehaltserhöhungen, die einen Ausweg aus der Armut darstellen könnten.

Weitere Strategien. Die Fälle Venezuela und Bolivien unterscheiden sich von der Situation in Argentinien, Chile und Brasilien. In diesen beiden Ländern verfolgen die Regierungen zum einen gesellschaftliche und wirtschaftliche Transformationsprozesse, die auf einer Mobilisierung sozialer Organisationen (Gewerkschaften, Bauern-, Indio- und Basisorganisationen usw.) beruhen. Andererseits greifen sie auf diese Organisationen zurück, um Defizite der staatlichen Institutionen bei der Umsetzung von Sozialprogrammen zu kompensieren.

Mit den *Misiones* gelang es in Venezuela die Reichweite der Sozialprogramme zu verbessern ■

In Venezuela können zwei unterschiedliche Phasen in der Regierungszeit von Hugo Chávez ausgemacht werden. Die erste Phase von 1999 bis 2003 zeichnete sich durch eine gewisse Kontinuität und die Fortsetzung bisheriger sozialpolitischer Maßnahmen aus, während zugleich an Gesetzen gearbeitet wurde, die auf Wirtschaftsreformen abzielten. In den ersten Jahren der Regierung Chávez wurden neun der insgesamt 14 Sozialprogramme ratifiziert, die noch von der Vorgängerregierung auf den Weg gebracht worden waren. Zugleich wurde mit dem *Plan Bolívar* 2000 ein neues Programm gestartet, das vom Militär mitgetragen wurde. Obgleich neue Sozialprogramme initiiert und die Ausgaben für Gesundheit und Bildung aufgestockt wurden, befanden sich diese staatlichen Interventionen noch im Rahmen einer wohlfahrtsstaatlichen, fokussierten Sozialpolitik.

Der gescheiterte Staatsstreich vom April 2002 markierte das Ende dieser ersten Phase und leitet einen neuen Abschnitt ein. Dieser ist durch eine verstärkte Mobilisierung breiter Bevölkerungsschichten und eine neue sozialpolitische Strategie gekennzeichnet. In dieser zweiten Phase, die von 2003 bis heute reicht, setzt die Regierung auf eine umfassende Sozialpolitik. So gewann zum Beispiel das Agrarreformprojekt an Bedeutung, die Bildung landwirtschaftlicher Genossenschaften und Gemeinschaftsfarmen wurde gefördert, ein Programm zur Verteilung städtischen Baulands vorangetrieben und mehrere Mikrokreditinstitute gegründet. Zugleich beschloß die Regierung die Einrichtung von Parallelstrukturen für diese Programme, da die bestehenden staatlichen Einrichtungen weiterhin nicht in der Lage sind, spezifische Probleme in der Umsetzung zu überwinden. Auf diese Weise entstanden die als »*Misiones*« bezeichneten Sozialprogramme. Derzeit gibt es über zehn *Misiones*, die Bereiche wie Soziales, Bildung, Gesundheit, Ernährung, Arbeit, Bodenrecht und den Verkauf von

Produkten des Grundbedarfs abdecken (UNFPA). Alle *Misiones* haben eine nationale Ausrichtung. Unter den *Misiones* befinden sich auch fokussierte Programme, deren Zielgruppe z.B. die Straßenkinder oder Ureinwohner sind. Mit diesen Initiativen gelang es zwar, die Reichweite der Sozialprogramme zu verbessern, jedoch bestehen noch Defizite in der Institutionalisierung von Kontroll- und Evaluierungsmechanismen, die eine Bewertung der Ergebnisse gestatten.

In Bolivien weist der politische und gesellschaftliche Prozess zwar Ähnlichkeiten mit der Entwicklung in Venezuela auf, jedoch stützt er sich stärker auf eine Mobilisierung unterer Bevölkerungsschichten, die bereits vor der Regierungsübernahme durch Evo Morales eingesetzt hatte. Dabei ist die Regierung mit Autonomiebestrebungen in den reichsten Provinzen des Landes konfrontiert, in denen man im Zuge der Verstaatlichung der Erdgas- und Erdölvorkommen, der Forderung nach einer Agrarreform und der Verabschiedung einer neuen Verfassung nun eine mögliche Neuverteilung der Einkommen befürchtet.

In diesem Land zeichneten sich die Sozialprogramme vor dem Regierungswechsel dadurch aus, dass sie von den internationalen Entwicklungsorganisationen – einer der wichtigsten Einnahmequellen des Staates – weitgehend als Direktleistungen an lokale Organisationen und Einrichtungen konzipiert waren. Der Grund dafür war die fehlende Umsetzungskompetenz der zentralstaatlichen Institutionen. Die wichtigsten Programme basierten auf den Kriterien der Weltbank und des IWF und zielten auf spezifische Bevölkerungsgruppen ab, wie z.B. die so genannte Strategie zur Armutsreduzierung und ein Programm zur Bekämpfung der Kinderarmut. Die jetzige Regierung hielt zum einen an diesen fokussierten Programme fest, zugleich arbeitete man aber an einem Neuansatz, der auf eine zunehmend universelle Deckung der Sozialprogramme abzielte. Ein Beispiel bildet hier die *Renta Dignidad*, eine nicht vererbare Altersrente für Personen über 60 Jahren. Die *Renta Dignidad* wird – allerdings in geringerer Höhe – selbst an Personen ausbezahlt, die bereits eine Rente beziehen. Zudem hat man sich entschieden den mit internationalen Entwicklungsgeldern finanzierten Programmen einen verstärkt »erzieherischen« Charakter zu geben, der nicht nur den einzelnen Empfänger, sondern auch die Gemeinden vor Ort einbezieht. Dies ist zum Beispiel bei dem Förderprojekt für schwangere Frauen der Fall: Dieses Programm der Weltbank sah ursprünglich konditionierte Geldleistungen vor, wurde dann aber vom bolivianischen Staat um Sachleistungen ergänzt (Udape).

■ **Spezialisierung der Produktionsstruktur und internationale Integration als Voraussetzungen einer progressiven Einkommensumverteilung**

Trotz der Unterschiede in der Sozialpolitik kann aufgrund der bisherigen Ausführungen festgehalten werden, dass sich die soziale und wirtschaftliche Situation in allen ausgewählten Staaten im Vergleich zur neoliberalen Phase verbessert hat. Allerdings ist die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt weiterhin besorgniserregend und die Fähigkeit des Staates zur Umsetzung einer Umverteilungspolitik wird durch mehrere Faktoren beeinträchtigt, wobei hier vier Aspekte besonders hervorgehoben werden sollen: Erstens wurden die staatlichen Kompetenzen und Institutionen in den Jahren der neoliberalen Politik stark eingeschränkt, und zudem sind die neuen politischen Prozesse, von denen sich viele eines sozialdemokratischen Diskurses bedienen, zum Teil noch nicht konsolidiert. Zweitens haben einige Regierungen (Argentinien, Brasilien und Chile) die bestehenden Machtbeziehungen zwischen den verschiedenen sozialen Klassen und Gruppierungen akzeptiert, wodurch radikale Veränderungen in der Einnahmen- und Ausgabenstruktur der öffentlichen Haushalte und insbesondere im Steuerrecht deutlich erschwert werden. Drittens sind die Barrieren durch die Auslandsverschuldung zu beachten. Und viertens haben die internationalen Kreditinstitutionen, die internationalen Entwicklungsorganisationen, die wichtigsten Staaten und die vor Ort dominierenden Gruppen (die in vielen Fällen unter dem Einfluss ausländischer Unternehmen und bestimmter Schichten der nationalen Oligarchien stehen) nur ein geringes Interesse an neuen Wachstumsmodellen und neuen Formen der Integration in die internationale Arbeitsteilung, welche in neue Modelle der Einkommensverteilung münden können.

Die Produktionsstrukturen der ausgewählten Länder weisen heute einen sehr hohen Spezialisierungsgrad auf einige wenige Produkten auf, die sich auf ihren komparativen Vorteil bei den natürlichen Ressourcen konzentrieren⁶. Eine Ausnahme ist Brasilien, wo – im Gegensatz zu Argentinien – die diversifizierten industriellen Strukturen nicht zerstört wurden. Während in Brasilien, Chile und Venezuela eine starke Präsenz von Staatsunternehmen

6. In Argentinien stellen Speiseölprodukte, Getreide, Erdöl und Erdgas sowie Erzeugnisse der Automobilindustrie (obwohl letztere vorwiegend für den Handel im Mercosur relevant sind und einen geringen Mehrwert aufweisen) die wichtigsten Exportgüter dar. In Bolivien handelt es sich dabei um Erdgas und Rohöl, in Chile um Kupfer, Kupferderivate und andere Minerale, und in Venezuela um Erdöl und Erdölprodukte. Brasilien verfügt demgegenüber über eine größere Vielfalt an Produkten, bei denen neben Nahrungsmitteln auch Minerale, Fahrzeuge, Flugzeuge und Telekommunikationsausstattungen vorhanden sind.

in den wichtigsten Exportsektoren besteht, werden in Argentinien diese Sektoren von in- und ausländischen Großunternehmen dominiert. In Bolivien hingegen versucht die Regierung, strategisch wichtige Sektoren (vor allem den Erdöl- und Erdgassektor) wieder zu verstaatlichen.

Die starke Ausrichtung auf den Primärsektor, die – wenngleich mit unterschiedlicher Ausprägung – die ausgewählten Länder kennzeichnet, zeigt sich in Produkten, die in der Regel eine geringe Dynamik hinsichtlich der Schaffung von Arbeitsplätzen und höherer Gehälter besitzen. Dies stellt das weit verbreitete Argument infrage, dass diese Art der Produktionspezialisierung und der Weltmarktintegration ausreichend sei, damit die lateinamerikanischen Staaten einen Weg einschlagen, der wirtschaftliche Entwicklung und soziale Gerechtigkeit ermöglicht.

■ Abschließende Überlegungen

Die Regierungsübernahme durch neue politische Akteure, die sich in ihrem Diskurs als »progressiv« oder »links« verstehen und mit der neoliberalen Ordnung brechen wollen, weckte große Erwartungen in den Gesellschaften, die

Die Regierungsübernahme durch neue politische Akteure, die sich in ihrem Diskurs als »progressiv« oder »links« verstehen, weckte große Erwartungen in den Gesellschaften ■

von den Strukturanpassungsprogrammen der letzten Jahrzehnte betroffen worden waren. Néstor Kirchner in Argentinien, Luiz Inácio Lula da Silva in Brasilien, Hugo Chávez in Venezuela, Ricardo Lagos in Chile und Evo Morales in Bolivien (hinzu kommen Tabaré Vázquez in Uruguay, Rafael Correa in Ecuador und jüngst Fernando Lugo in Paraguay) stellen sich als Lenker politischer Prozesse dar, die darauf

abzielen, die durch den Neoliberalismus verursachte Desartikulation der gesellschaftlichen und produktiven Strukturen rückgängig zu machen.

Zieht man die in diesem Artikel präsentierten Daten heran, so werden in den fünf untersuchten Staaten zwei unterschiedliche Wege deutlich, die einerseits in Argentinien, Brasilien und Chile sowie andererseits in Bolivien und Venezuela verfolgt wurden. Zwar nahmen alle genannten Staaten Korrekturen hinsichtlich der Politik der 90er Jahre vor, in den drei erstgenannten Staaten waren diese Veränderungen jedoch weniger weitgehend, da die Regierungen auf implizite oder explizite Allianzen Rücksicht nehmen mussten. Demgegenüber sind in Bolivien und Venezuela Prozesse zu beobachten, die auf einer starken

sozialen Mobilisierung basieren, die bereits den Weg zur Macht dieser Präsidenten kennzeichnete. In diesen Ländern zielt – trotz der vorhandenen Probleme und Hindernisse – die Sozial- und Wirtschaftspolitik viel unterschiedener darauf ab, mit den vorhandenen Modellen zu brechen.

Existiert damit ein neues Paradigma in Argentinien, Brasilien und Chile? Zur Beantwortung dieser Frage müssen die Veränderungen der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen in jedem Land untersucht werden. In Argentinien fällt eine deutliche Kontinuität in zentralen Aspekten der wirtschaftlichen Entwicklung auf: der zunehmende ausländische Einfluss in den Unternehmen und deren Transnationalisierung, die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und der Infrastruktur, die wirtschaftliche Öffnung und die starke Ausrichtung der Produktion auf den Primärsektor. Zugleich ermöglichten die Freigabe und Stabilisierung des Wechselkurses – nun dreimal höher als der vorherige Kurs – in einzelnen Bereichen einen erneuten Aufschwung der industriellen Produktion und eine Zunahme des Exports von Primärgütern. Dieser Prozess stützte sich bisher auf eine soziale Allianz mit starkem Rückhalt in den Gewerkschaften und ermöglichte zuerst eine Erholung der Unternehmensgewinne und dann der Gehälter, wenngleich sich diese Entwicklung weitgehend auf den formellen Sektor beschränkte (Cenda).

Im Falle Chiles lässt sich eine starke politische Kontinuität des Regierungsbündnisses *Concertación* beobachten, die selbst durch den Wechsel christdemokratischer und sozialistischer Regierungen nicht unterbrochen wurde. Obwohl das Land weiterhin akzeptable Wachstumsraten aufweist, konnten nach der Asienkrise 1997 die früheren Rekordraten nicht mehr erreicht werden. Derzeit verzeichnet Chile niedrigere Wachstumsraten als Argentinien und Venezuela. Außerdem erschwert das hohe Ausmaß der informellen Arbeit, und damit der fehlende Kranken- und Sozialversicherungsschutz, eine wirkungsvolle Umsetzung von Armutsbekämpfungsstrategien.

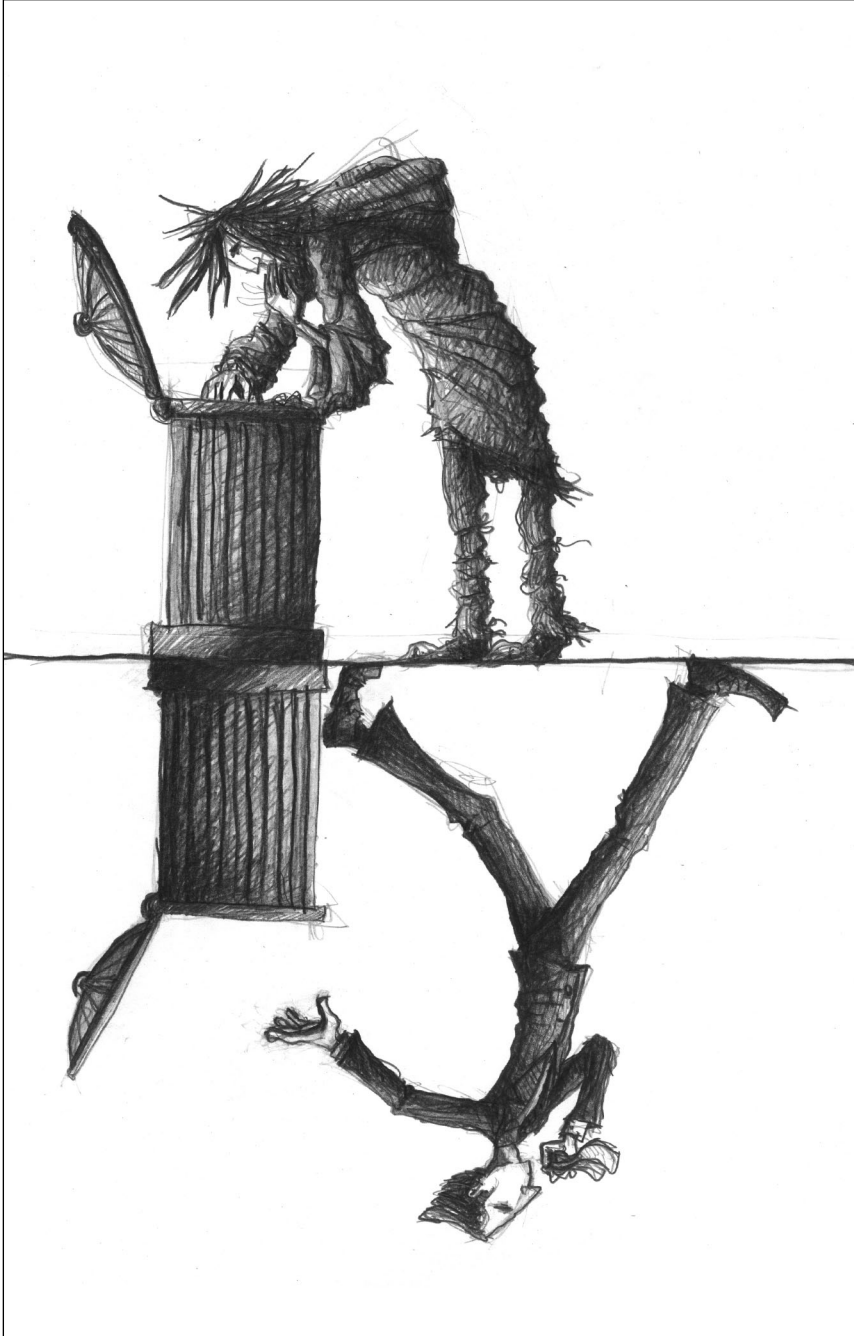
In Brasilien zielte die Politik der Regierung Lula darauf, die Unternehmensentwicklung fortzusetzen, die von Cardoso eingeführten Programme mit konditionierten Geldleistungen auszuweiten und die landwirtschaftliche Produktion zu fördern (vor allem im Bereich der Biokraftstoffe). Dies ermöglichte eine leichte Reduzierung der Armuts- und Arbeitslosenrate.

In diesen drei Ländern hat sich der Grad an Ungleichheit kaum verändert. In Chile konnte die Ungleichheit etwas stärker reduziert werden als in Brasilien, während in Argentinien das Ausmaß an Ungleichheit sogar zunahm.

In Bolivien und Venezuela sind hingegen Ansätze erkennbar, die es gestatten, von einem Paradigmenwechsel zu sprechen. Beide Länder verfolgen neue politische Strategien. Ihren Ausdruck findet dies in der Verschärfung gesellschaftspolitischer Konflikte, die Folge einer Neustrukturierung der Machtkorrelationen in den Staatsgewalten und der (verfassungs-)rechtlichen Änderungen sind, die diesen Prozess begleiten. In der Sozialpolitik ist eine staatliche Intervention mit universeller Ausrichtung erkennbar, wobei aber auch verschiedene fokussierte Sozialprogramme fortgeführt werden.

Ungeachtet der Unterschiede in den einzelnen Sozialprogrammen haben die meisten der umgesetzten Programme einen Beitrag geleistet, den Lebensstandard der bedürftigsten Schichten zu verbessern, ohne jedoch generell einen Wandel in ihrer sozialen Situation herbeizuführen. Dies gilt vor allem in den drei zuerst genannten Ländern mit ihren Programmen für konditionierte Geldleistungen. In allen analysierten Fällen besteht weiterhin ein »harter Kern« an Armut, der durch fokussierte Politiken nicht überwunden werden kann, da das wirtschaftliche und soziale System mit seinen spezifischen Eigenschaften selbst den Spielraum bestimmt, innerhalb welchem das Ausmaß an Armut reduziert werden kann. Daher müssen anderer Sozialprogramme in Betracht gezogen werden, die sich von den derzeitigen Programmen unterscheiden und auf einem universellen Einkommen basieren (Filgueira et al.; Pérez Muñoz).

Aufgrund der komplexen Ausgangssituation ist offensichtlich, dass eine progressive Umverteilung der Einkommen nicht so sehr von *angemessenen* Sozialpolitiken abhängt. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte sind ein deutlicher Beleg hierfür: Obwohl eine Vielzahl von Sozialprogrammen umgesetzt wurden, litt die Bevölkerung zunehmend unter den Folgen einer Verteilungskrise. Vielmehr gilt es mehrere zentrale Aspekte zu berücksichtigen: Erstens ist eine Veränderung der Produktionsstrukturen und der Integration in internationale Märkte erforderlich. Diese sollten auf der Entwicklung dynamischer Produktionssegmente basieren und somit die Schaffung von Produktionsketten und Arbeitsplätzen sowie höhere Gehälter begünstigen (die lateinamerikanische Integration spielt dabei eine zentrale Rolle für die konkrete Umsetzung dieses Prozesses). Zweitens bedarf es einer grundlegenden Steuerreform als zentraler Komponente einer Politik zur Einkommensumverteilung, wodurch unter anderem die Neuausrichtung der Weltmarktintegration finanziert werden soll. Drittens ist eine Umstrukturierung des Arbeitsmarktes nötig, damit die Unternehmen mehr sichere Arbeitsplätze im formellen Sektor schaffen, wodurch



auch die Beitragszahlungen zum Sozialversicherungssystem ansteigen würden. Und viertens gilt es, die zentrale Rolle des Staates hinsichtlich des Besitzes und der Nutzung natürlicher Ressourcen wieder herzustellen.

Es handelt sich zweifelsohne um eine technisch wie politisch schwierige, mit Risiken behaftete Aufgabe, vor allem wenn man berücksichtigt, dass die Mehrzahl der so genannten Linksregierungen in ihrer Auseinandersetzung mit mächtigen Interessen nur über einen geschwächten Staatsapparat, heterogene Produktionsstrukturen und eine äußerst schwache soziale Basis mit niedrigem Mobilisierungsgrad verfügt (mit Ausnahme von Bolivien und Venezuela). Zugleich gilt aber auch, dass sich dieses spezifische, für die untersuchten Länder charakteristische Wirtschaftsmodell umso mehr verfestigen wird, desto länger die politischen Veränderungen auf sich warten lassen. Dieses Modell scheint trotz des neuen ideologischen Diskurses in der Region im Wesentlichen weiter zu funktionieren. Es basiert auf dem typisch neoliberalen Trickle-down-Modell und ist größtenteils Folge einer passiven und untergeordneten Integration in die internationale Arbeitsteilung. ☐

Bibliographie

- Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (Cenda): *Notas de la economía argentina*, Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino, Buenos Aires, Dezember 2007.
- Cepal: *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Cepal, Santiago de Chile, 2006.
- De la Brière, Bénédicte und Laura B. Rawlings: «Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?», Social Safety Nets Primer Series, *SP Discussion Papers* Nr. 603, Weltbank, Juni 2006, verfügbar unter <www.worldbank.org/safetynets>.
- Filgueira, Fernando et al.: «Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina», Arbeitsdokument des Indes Nr. 57, Interamerikanische Entwicklungsbank, Washington D.C., 2006.
- Gómez Sánchez, Irey: «Política social y ajuste económico en Venezuela», Vortrag auf dem Forum «Reestructuración del Estado, exclusión e inclusión en el ámbito social: la experiencia venezolana», V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santo Domingo, Dominikanische Republik, 2000.
- Lindert, Kathy, Emmanuel Skoufias und Joseph Shapiro: «Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean», Social Safety Nets Primer Series, *SP Discussion Papers* Nr. 605, Weltbank, 2006, verfügbar unter <www.worldbank.org/safetynets>.
- Maingón, Thais: «Política social en Venezuela: 1999-2003» in *Cuadernos del Cendes* Jahr 21 Nr. 55, 1-4/ 2004.
- Pérez Muñoz, Cristian: «¿Por qué los gobiernos de izquierda no apuestan a políticas universales de empleo e ingresos? Una revisión normativa y empírica de las experiencias de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay», Abschlußbericht des Wettbewerbs «Transformaciones en el mundo del trabajo: efectos socioeconómicos y culturales en América Latina y el Caribe», Programa Regional de Becas Clasco, 2006, verfügbar unter <www.clasco.org.ar/biblioteca>.
- Rawlings, Laura: «A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs», Social Protection Unit, Human Development Network, Weltbank, 2004, verfügbar unter <www.worldbank.org/sp>.

- Serrano, Claudia: «La política social de la sociedad global en América Latina. Nuevos programas de protección social», Unidad de la Mujer, Proyecto Gobernabilidad e Igualdad de Género, Cepal, Santiago de Chile, 2005.
- Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (Udape): «Evaluación social. Programa de incentivos en efectivo y/o especie a la mujer gestante, en lactancia y con niños menores de dos años», Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, La Paz, 2008.
- UNFPA: «La política social del gobierno de Venezuela. Claves para la nueva institucionalidad», Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA), 2005, elektronische Fassung unter <www.unfpa.org>.
- Zepeda, Eduardo et al.: «El crecimiento, la pobreza y la distribución de los salarios en Brasil, Chile y México», Arbeitsdokument des Indes Nr. 71, Interamerikanische Entwicklungsbank, Washington D.C., 2007.

QUÓRUM

REVISTA IBEROAMERICANA

Primavera de 2008

Alcalá de Henares

Nº 20

LA CONCERTACIÓN EN CHILE: **Ricardo Lagos, Osvaldo Puccio Huidobro, Juan Emilio Cheyre, Hernán Larraín, Carlos Huneeus, Edmundo Jarquín.** CARTA DEL DIRECTOR: **Manuel Guedán.** Chile, un ejemplo de «buenas prácticas». COROLARIOS ARQUITECTÓNICOS: **María José Castillo, Rosanna Forray y Camila Sepúlveda,** Los desafíos de la política de vivienda en Chile. DIÁLOGO DE LA LENGUA: **Caridad Plaza,** Mano a mano entre Fernando Iwasaki y Edmundo Paz Soldán sobre el español y los escritores de la diáspora. ACTUALIDAD: **Manuel Arenilla Sánchez,** Presupuestos participativos en Madrid. **Marina Malamud,** Opinión pública y Fuerzas Armadas en el Cono Sur. OTROS TEMAS: **Esther del Campo,** El sentido último de las reformas. **Lázaro I. Rodríguez Oliva,** Una mirada a la cooperación cultural entre España y Cuba.

Quórum es una publicación cuatrimestral del Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (Cicode) de la Fundación General de la Universidad de Alcalá, Colegio Trinitarios, C/Trinidad, 1, 28801 Alcalá de Henares, Madrid, España. Tel.: (34 91) 885.4468. Fax: (34 91) 885.5161. Correo electrónico: <quorum@uah.es>. Página web: <www.revistaquorum.es>.