

Läßt sich Strukturanpassung durch eine Sozialreform nachhaltig und fair gestalten? Lehren aus Chile und Venezuela*

Während der größte Teil der Literatur über die Politik der Strukturanpassung die makroökonomischen Strategien in den Mittelpunkt stellt, argumentieren wir hier, daß die Sozialreform ein integraler Bestandteil der langfristigen Erhaltung der in großem Umfang in Lateinamerika durchgeführten Wirtschaftsreformen ist und daß sie zudem auch ein notwendiger Faktor bei der Konsolidierung der Demokratie ist. Darüber hinaus stellt die Sozialreform einen wesentlichen Bestandteil einer nachhaltigen und effektiven Strategie der Armutsbekämpfung dar. Dieser Artikel beleuchtet die Rolle der Sozialreform innerhalb des umfassenderen Strukturanpassungsprozesses, indem der komplexe politische Prozeß untersucht wird, der den Veränderungen in der Sozialpolitik zugrundeliegt, und erläutert wird, warum die Fortschritte bei der Sozialreform selbst in Ländern gering sind, in denen die Strukturanpassung erfolgreich war und schließlich, indem der Reformprozeß in Venezuela und Chile diskutiert wird.

Die sozialen Sektoren sind nach der konventionellen Definition jene staatlichen Organe, die für grundlegende soziale Dienstleistungen und sozialen Wohlstand verantwortlich sind. Zu diesen Organen gehören die Branchenministerien, in deren Zuständigkeitsbereich sich das Gesundheitswesen, das Bildungswesen, der Wohnungsbau, die Sozialhilfe und die Beschäftigung befinden. Als die Krisen der achtziger Jahre in der gesamten Region zu einem Anstieg der Armut führten, schufen Regierungen, denen an raschen Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut gelegen war, häufig spezielle Instanzen, die meist unabhängig von den Ministerien

* Die Autoren danken Samuel Valenzuela und Susan McRae für die hilfreiche Kritik an Inhalt und Stil des Beitrages sowie Rosemary Thorp und Pamela Lowden für die intensiven Diskussionen zum Thema. – Der Beitrag wurde aus dem Englischen übersetzt von Gaby Pizarz-Ramírez unter Mitarbeit von Heidrun Zinecker.

waren und deren Arbeit auf spezifische Gruppen innerhalb der armen Bevölkerung zielte.¹ Die Rolle dieser administrativen Organe und ihre Beziehung zu den konventionellen sozialen Sektoren sind ein bedeutsames Problem für die Sozialreform.

Chile und Venezuela wurden aufgrund ihrer gegensätzlichen Bilanzen bei der Sozialreform einerseits und andererseits aufgrund ihrer weitgehenden Ähnlichkeit in bezug auf ihre wirtschaftliche und politische Entwicklung als Länder-Fallstudien für diesen Artikel ausgewählt. Chile ist das deutlichste Beispiel für eine erfolgreiche Sozialreform in Lateinamerika, und dieser Erfolg war wesentlich für die Dauerhaftigkeit des Strukturanpassungsprogramms, sowohl in der Phase des Übergangs von einer autoritären zu einer demokratischen Regierung als auch zur Zeit der neuen demokratischen Regierung selbst. Im Gegensatz dazu bietet Venezuela ein Beispiel dafür, daß die Vernachlässigung der Sozialreform generelle negative Auswirkungen auf den makroökonomischen Reformprozeß haben kann – wie die politischen Unruhen seit 1989 in diesem Land zeigen – die 1993 in der Wahl eines Präsidenten, Rafael Caldera, gipfelten, der den ökonomischen Reformmaßnahmen per se ablehnend gegenübersteht. Chile und Venezuela sind in bezug auf ihren wirtschaftlichen und politischen Entwicklungsstand etwa vergleichbar, und in beiden Ländern war der Mangel an finanziellen Ressourcen kein ausschlaggebendes Kriterium für eine Begrenzung der Sozialreform. Beide Länder besitzen auch ein relativ hohes Niveau der politischen Institutionalisierung und relativ stabile staatliche Strukturen. Dennoch gibt es offensichtliche Unterschiede. Chile war das erste Land in der Region, das die Strukturanpassung in Gang brachte, indem es Mitte der siebziger Jahre damit begann; und es hat die strukturellen Reformen am weitesten durchgesetzt. Venezuela begann mit Maßnahmen der Strukturanpassung 1989, doch diese haben sich bisher als alles andere als dauerhaft erwiesen.

Trotz der zahlreichen Unterschiede zwischen den Ländern Lateinamerikas in bezug auf die zur Verfügung stehenden Mittel sowie den Grad der politischen Institutionalisierung und andere Faktoren gibt es auch vergleichbare Probleme, wenn Sozialreformen in Angriff genommen werden. Dennoch sind die Ergebnisse sehr unterschiedlich. Bolivien und Peru haben beide spät mit der Strukturanpassung begonnen, haben weitaus geringere Mittel zur Verfügung als Venezuela und weit weniger entwickelte politische Strukturen. Beide Länder haben jedoch im Prozeß der makroökonomischen Strukturanpassung und sogar bei der Sozialreform größere Erfolge erzielt als Venezuela. Die Erklärung für den unterschied-

lichen Erfolgsgrad ist weitgehend im politischen Bereich zu finden, und dieses Problem soll im Mittelpunkt dieses Artikels stehen. Die Reflexion über die Hintergründe für die Erfolge, wie sie in Chile erreicht wurden, soll genutzt werden, um daraus Lehren für andere Länder zu ziehen. Es ist jedoch durchaus möglich, daß auch die Lehren aus dem Scheitern des Reformprozesses in Venezuela ebenso nützlich für Länder sind, die eine Sozialreform anstreben.

Viele Länder Lateinamerikas haben Wirtschaftsstabilisierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen eines Typs in Angriff genommen, der im großen und ganzen als der *Washington Consensus* bekannt ist. Er geht von der Notwendigkeit einer Stabilisierung mit orthodoxen Finanz- und Währungsstrategien aus, mit denen die Wirtschaft für den internationalen Wettbewerb geöffnet, die Rolle des Staates auf ein Minimum reduziert und die des Marktes auf ein Maximum erweitert wurde.² Die breite Akzeptanz dieser Ideen in Ländern, in denen der Staat traditionell die Wirtschaft beherrschte, war eine Antwort auf die Schuldenkrise in den achtziger Jahren und die daran anschließende Wirtschaftsrezession. Eine andauernde Wirtschaftskrise, ungünstige Wirtschaftsstrategien und die darauf folgenden Strukturanpassungen, die zur Beseitigung unhaltbarer finanzieller Defizite und für ein erneutes Wirtschaftswachstum erforderlich waren, führten zu einem Anstieg von Armut und Arbeitslosigkeit im großen Maßstab. Die Sozialfürsorge, die bereits vor der Krise allgemein unzureichend gewesen war, verschlechterte sich weiter, da die zur Verfügung stehenden Mittel gekürzt wurden und die zu einer besseren Ausnutzung der Mittel erforderlichen Anpassungsmaßnahmen nicht erfolgten. Soziale Ungleichheit war ein charakteristisches Merkmal Lateinamerikas schon lange vor der Schuldenkrise. Lateinamerika war „die einzige Region in der Welt, wo sich der Anteil des Einkommens, der auf die ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung entfiel, im Zeitraum zwischen 1950 und den späten siebziger Jahren beständig verringerte. Darüber hinaus war das prozentuale Einkommen der ärmsten 20 Prozent in den späten siebziger Jahren in Lateinamerika geringer als in irgendeinem anderen Entwicklungsland.“³ Die soziale Ungleichheit vertiefte sich weiter in den achtziger Jahren, und in vielen Ländern verschlechterte sich der absolute Lebensstandard.

Die Versuchung, der viele Regierungen in der Region erlagen, bestand darin, die Strukturanpassung hinauszuschieben und zu makroökonomischen Maßnahmen zu greifen, um soziale Probleme oder Probleme der Umverteilung zu lösen. In allen Fällen waren beispiellose ökonomische

Rückschläge die Folge, von denen die ärmsten Schichten am stärksten getroffen wurden.⁴ Man ist sich in zunehmendem Maße darüber einig, daß es zur Strukturanpassung kaum Alternativen gibt, will man das für die Durchsetzung solcher Ziele notwendige anhaltende Wirtschaftswachstum erreichen, selbst wenn dies kurzfristig eine politisch schwierige Strategie sein mag. Außerdem müssen für eine dauerhafte Wirtschaftsreform bestimmte Bedingungen gegeben sein: erstens muß sich das Wirtschaftswachstum deutlich beschleunigen; zweitens – und dies ist vielleicht noch wichtiger – müssen die Erträge dieses schnelleren Wachstums einem großen Teil der Bevölkerung zugute kommen. Wenn die Reformen die Einkommensungleichheit erhalten oder verstärken, kann das Ergebnis durchaus eine politische Polarisierung sein, die die Maßnahmen der makroökonomischen Reform in ihr Gegenteil verkehrt.⁵

Ungeachtet eines breiten Konsens über diese makroökonomischen Empfehlungen werden die politischen Bedingungen, die für eine Initialisierung der Stabilisierung, und – was noch wichtiger ist – für den Fortgang der Strukturreform auf längere Sicht erforderlich sind, häufig vernachlässigt. Die am häufigsten übersehene Tatsache ist, daß sich sowohl in der Literatur als auch in der Praxis die Maßnahmen der Sozialreform gegen die Armut und als langfristig glaubwürdige Strategien zu einer effektiveren Sozialfürsorge als notwendig für die Akzeptanz der makroökonomischen Reform im Anfangsstadium und deren Nachhaltigkeit erweisen. Eine detaillierte Diskussion der politischen Vorbedingungen für eine erfolgreiche Wirtschaftsreform würde den Rahmen dieses Artikels sprengen. Dennoch würde eine zusammenfassende Auflistung solche Faktoren beinhalten wie die Schaffung einer breiten Koalition für die Reform, eine stärkere Beachtung der öffentlichen Präsentation der Reformmaßnahmen, eine Sicherung der Akzeptanz (oder wenigstens Neutralität) der finanziell Beteiligten, die ein Scheitern der Reformen befördern könnten, ein verlässlicher Rückhalt durch die Exekutive, die frühestmögliche Anwendung der Maßnahmen schon beim Antritt einer neuen Regierung, und sofortige Aktionen zur Milderung der sozialen Auswirkungen der Stabilisierung.⁶ Typisch für ein Land, wo diese Vorbedingungen nicht geschaffen wurden, war Venezuela 1989, als ein notwendiges makroökonomisches Reformpaket auf den gewaltsamen Widerstand der Bevölkerung stieß.⁷ Im Gegensatz dazu wurden sowohl in Bolivien 1985 und in Peru 1990 dramatische Stabilisierungspakete in der Anfangsphase der Amtszeit der jeweiligen Regierungen eingeführt, erfuhren einen beachtlichen Grad öffentlicher Akzeptanz und wurden letztlich aufrechterhalten. In Bolivien spielte ein

deutlich sichtbares Programm zur Herstellung eines sozialen Sicherheitsnetzes, der soziale Ausnahmefonds, eine entscheidende Rolle bei der öffentlichen Akzeptanz der Strukturanpassungsmaßnahmen.⁸

In welchem Verhältnis stehen nun Wirtschafts- und Sozialreform und demokratischer Konsolidierungsprozeß? Wenn Stabilisierungsmaßnahmen entsprechend ihrem Wesen hinter verschlossenen Türen und von einer kleinen Gruppe erarbeitet werden müssen, schließt das nicht aus, daß die Öffentlichkeit auf solche Maßnahmen in allgemeiner Form vorbereitet wird. In der Tat wird die Notwendigkeit einer solchen Vorbereitung durch eine Reihe von Fällen unterstrichen. Aufstände gegen Strukturanpassungsmaßnahmen in Venezuela (1989) und in Sambia unter Kenneth Kaunda (1986, 1990), wo die Maßnahmen die Bevölkerung völlig überraschend trafen, kontrastieren deutlich mit Peru (1990) und Sambia unter Frederick Chiluba (1991), wo die Regierungen größere Anstrengungen unternahmen, um der Bevölkerung die Maßnahmen zu erläutern, und wo weitaus härtere Stabilisierungsmaßnahmen unter geringen öffentlichen Protesten oder völlig ohne diese aufgenommen wurden.⁹

Während eine überzeugende Erklärung der Notwendigkeit kurzfristiger Stabilisierungsmaßnahmen seitens der Regierung für die öffentliche Akzeptanz ausreichend sein mag, ist eine breitere Unterstützungsbasis notwendig, um einen längerfristigen Prozeß der Strukturreform durchzusetzen. Gleichzeitig kann sich die konzentrierte Entscheidungskraft, die oft zur anfänglichen Durchsetzung makroökonomischer Reformen notwendig ist, als ein Hindernis für den Aufbau demokratischer Institutionen erweisen, ein Prozeß, den viele Reformländer gleichzeitig erleben. Eine makroökonomische Reform ohne eine stabile politische Basis läuft Gefahr, sich in ihr Gegenteil zu verkehren.¹⁰

In Lateinamerika waren die Transitionsprozesse jüngeren Datums von vormaligen autoritären Regierungen zur Demokratie von Pakten zwischen den führenden politischen Akteuren gekennzeichnet. Solche Pakte sind zweckmäßig für makroökonomische Reformmaßnahmen, die ihrem Charakter nach oft elitär und technokratisch sind. Die Gefahr besteht darin, daß diese Herangehensweise auf andere Gebiete übertragen oder als allgemeiner Regierungsstil übernommen wird und zu dem führt, was Guillermo O'Donnell als „*democracia delegativa*“ bezeichnet hat: eine personalisierte Präsidentschaft macht Politik im Interesse „des Volkes“ und ignoriert dabei soweit als möglich repräsentative Institutionen wie den Kongreß oder die politischen Parteien. Fujimori in Peru ist das extremste Beispiel dieses Regierungsstils (eines „Marktpopulismus“?), doch Menem

in Argentinien, Collor in Brasilien und Carlos Andrés Pérez stehen ebenfalls für einen solchen Stil.¹¹

Sozialpolitik kann nicht von oben durch technokratische Erlasse durchgesetzt werden. Sozialpolitik betrifft die grundlegendsten Bedürfnisse praktisch aller Mitglieder der Gesellschaft. Dennoch muß sie die durch den Finanzetat gesetzten Grenzen hinnehmen, und das macht schwierige staatliche Entscheidungen über knappe Zuweisungen von Mitteln erforderlich. Gerade um effektiv *und* glaubwürdig zu werden, muß Sozialpolitik ein Ergebnis der Diskussion und der Einigung sein, so kompliziert und langwierig dieser Prozeß auch unweigerlich ist.¹² In der Tat kann Sozialpolitik, die unter Beteiligung gewählter Vertreter und mit einer breiten Befragung der Öffentlichkeit geplant wird, helfen, die Demokratie zu legitimieren und die Gefahr zu verringern, daß die Öffentlichkeit in einen Populisten setzt, selbst wenn dieser ein Verfechter des Marktes ist. Wenn die Demokratie in Lateinamerika Legitimität sowohl in der Öffentlichkeit als auch innerhalb der Elite erreichen soll, wird das am wahrscheinlichsten durch solche Regierungen geschehen, die sich nicht nur für die Armutsbekämpfung und die Sozialreform engagieren, sondern sich auch um einen demokratischen Reformprozeß bemühen.¹³ Demokratische Sozialreformen und effektive Armutsbekämpfungsmaßnahmen werden auch zur Unterstützung umfassenderer ökonomischer Reformmaßnahmen beitragen, so sie deren Akzeptanz durch die Öffentlichkeit sichern.¹⁴ Die Verdienste der sozialen Reformen der Pinochet-Regierung in Chile sind oft diskutiert worden – die einen heben ihre Wirksamkeit hervor, die anderen die sozialen Kosten der Reformen und den sozialen Dualismus, den sie verkörperten. Dennoch sicherte sich die Aylwin-Regierung eine breite Billigung dieser Reformen, indem sie die Maßnahmen offen diskutierte, sie demokratisch umgestaltete, den Fragen der generellen Verteilung ihre Aufmerksamkeit widmete und die privaten Einrichtungen, die für Renten, Gesundheit und Bildung zuständig sind, einer stärkeren öffentlichen und sichtbaren Regulierung unterwarf als zuvor. Der Übergang zu einer demokratischen Regierung war die Vorbedingung für diesen Prozeß der Legitimierung, so wie auch die öffentliche Debatte und der breite soziale Konsens, der schließlich erreicht wurde, unter einer Diktatur nicht möglich gewesen wären.

Allein diese beiden Gründe – die Nachhaltigkeit der makroökonomischen Reformen und die Vertiefung der repräsentativen Demokratie – weisen der Sozialreform eine zentrale politische Rolle zu. Es gibt weitere Argumente, von denen das wichtigste die Rolle der Sozialreform bei der

Armutsbekämpfung ist. Die Sozialreform bringt eine Veränderung der Struktur der Aufwendungen für die soziale Fürsorge mit sich, so daß die Bereiche in den Vordergrund rücken, von denen die Armen am meisten profitieren, wie z. B. die Grundschulausbildung und die gesundheitliche Grundversorgung, gegenüber der höheren Bildung und der Heilmedizin, welche die wohlhabenderen Schichten der Gesellschaft begünstigen. Außerdem müssen aus finanziellen Gründen öffentliche Ausgaben effektiver eingesetzt werden, und allgemeine Zuschüsse in Form von Verbrauchersubventionen oder Geldzuwendungen sollten durch Programme ersetzt werden, die auf die ärmsten Schichten der Gesellschaft zielen – nicht zuletzt deshalb, weil allgemeine Zuschußsysteme in Lateinamerika einseitig auf die mittleren und oberen Schichten ausgerichtet und sehr teuer sind.¹⁵ Verzernte Anreiz-Strukturen in diesen Systemen haben oft eine entgegengesetzte Wirkung auf das Wirtschaftswachstum; Rentenversicherungen zum Beispiel befördern ein unnötig frühes Ausscheiden aus dem Arbeitsleben. Abgesehen von den konkreten Auswirkungen, die solche Reformen auf die Verringerung der Armut haben können, gibt es einen weiteren politischen Grund für ihre Durchführung. Die öffentliche Wahrnehmung wachsender Armut und Ungleichheit – ob zutreffend oder nicht – hat schon viele Reformanstrengungen in Gefahr gebracht und kann den Prozeß der Konsolidierung demokratischer Systeme bedrohen.¹⁶

Ein weiterer triftiger Grund für den Zusammenhang von Sozialreform und Regierbarkeit ist schlicht der Umfang der sozialen Aufwendungen innerhalb des Regierungsetats. Das Problem der allseitigen finanziellen Auswirkungen sozialer Aufwendungen ist nicht auf Lateinamerika beschränkt. Wachsende finanzielle Defizite in einer Reihe von Ländern haben die Aufmerksamkeit auf soziale Ansprüche und auf Möglichkeiten gelenkt, von allgemeinen Zuschüssen zu gezielten Programmen überzugehen. Eine vor kurzem durchgeführte Analyse schätzt ein, daß in den USA die Aufwendungen für Sozialansprüche, welche die Hälfte des gesamten Bundesetats ausmachen, von 10,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf eine unhaltbare Höhe von 21,3 Prozent bis zum Jahr 2040 ansteigen werden, falls keine umfassenden Reformen durchgeführt werden.¹⁷ In Lateinamerika betragen die Sozialaufwendungen als Teil der gesamten öffentlichen Ausgaben am Ende der achtziger Jahre 47 Prozent in Argentinien; 30 Prozent in Brasilien; 60 Prozent in Costa Rica; 41 Prozent in Chile und 57 Prozent in Uruguay. Im Regelfall floß der größte Anteil der sozialen Aufwendungen in Renten (42 Prozent in Argentinien; 42 Prozent in Brasilien; 35 Prozent in Costa Rica; 51 Prozent in Chile und 55 Prozent

in Uruguay), darauf folgten Bildung, Gesundheit und Wohnungsbau.¹⁸ Dies rückt die Ausgaben für den sozialen Sektor ins Zentrum der Debatte über die Zuweisung öffentlicher Mittel und macht sie damit zu einem wichtigen Schwerpunkt jedes makroökonomischen Reformprogramms.

Das Problem in den meisten lateinamerikanischen Ländern ist sowohl die falsche Verwendung und Fehlzuteilung der Gelder für den sozialen Sektor als auch die unangemessene Höhe dieser Ausgaben. Die Aufwendungen für die Sozialfürsorge in Lateinamerika werden im allgemeinen relativ unflexibel erbracht. In den Sozialministerien, die wie das Gesundheits- und das Bildungsministerium bedeutende Arbeitgeber sind, fließt ein großer Anteil des Etats in Löhne für öffentliche Bedienstete, die zwar schlecht bezahlt werden, jedoch einen gesicherten Arbeitsplatz besitzen. Es ist daher schwierig, die Lohnkosten zu senken, auch wenn sie in vielen Fällen einen unverhältnismäßig großen Anteil des zur Verfügung stehenden Budgets ausmachen. In Venezuela zum Beispiel schlucken die Personalkosten über 90 Prozent des gesamten Bildungsbudgets. Die verbesserte Wirksamkeit bei der Verwendung dieses hohen Anteils an öffentlichen Ausgaben ist entscheidend für das Erreichen eines der vorrangigsten Reformziele – der Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Effektivität des Staates.

Das Thema Sozialreform ist schließlich und endlich auch deshalb von Relevanz, da es eng mit der wichtigsten institutionellen Reform der letzten Jahre in einer Reihe lateinamerikanischer Länder verbunden ist: der Dezentralisierung. Dezentralisierung paßt gut zum bestehenden Markt-konsens. Dezentralisierung heißt die Reduktion der Rolle des Staates und stellt eine engere Beziehung zwischen Regierung und Bevölkerung her; sie kommt dem Modell eines konkurrenzfähigen Marktes wenigstens theoretisch näher. Die Einführung eines Dezentralisierungsmodells, das die Mängel des Zentrums nicht wiederholt, ist keinesfalls einfach. Der Erfolg der Dezentralisierung ist teilweise mit einer erwarteten Verbesserung sozialer Dienstleistungen verbunden, vor allem in den Bereichen Bildung und Gesundheit. Zuweilen wird Dezentralisierung aus ausweglos erscheinenden Situationen heraus befürwortet. Es wird damit argumentiert, daß die Staatsministerien so bürokratisch und ineffektiv und häufig korrupt sind, daß die einzig gangbare Sozialreform darin besteht, die Bereitstellung der sozialen Dienste soweit wie möglich an die lokale Ebene zu delegieren, vorzugsweise durch die Privatisierung einiger staatlicher Aufgabenbereiche (wie dies in auffallender Weise in Chile geschehen ist). Dennoch wird Dezentralisierung auch aus dem Glauben heraus

befürwortet, daß nur durch die Aktivierung von kommunaler Beteiligung und Engagement das demokratische System insgesamt gestärkt werden wird – und daß dies wiederum zu Verbesserungen in der Gesundheitsversorgung und im Bildungswesen auf der lokalen Ebene führen wird, indem die Bedürfnisse und Forderungen der Bevölkerung vor Ort beachtet werden.

Wenn die sozialen Dienstleistungen mit erheblichen Mängeln behaftet und die meisten Mitglieder der Gesellschaft früher oder später davon betroffen sind, dann ergibt sich die Frage, warum die Sozialreform als politische Frage keine größere Rolle gespielt hat. Die Ursache kann wohl kaum sein, daß die Öffentlichkeit mit der bestehenden Situation zufrieden ist. Die dringende Notwendigkeit von Reformen liegt ja gerade im mangelhaften Zustand der sozialen Dienstleistungen. Die Gesundheitssysteme in Lateinamerika zum Beispiel sind dualistisch, mit einem teuren und begrenzten privaten Sektor und einem finanziell unzureichend ausgestatteten und schlecht geleiteten staatlichen Sektor. Selbst im staatlichen Sektor kommt es oft zu einer rückläufigen Mittelverteilung. Die Überbetonung der Heilmedizin gegenüber der Präventivmedizin subventioniert die städtischen Mittel- und Oberschichten auf Kosten der Armen. In Brasilien wurden 1982 z.B. „78 Prozent der öffentlichen Gelder für das Gesundheitswesen auf hochtechnologisierte Behandlungsverfahren für relativ kleine Gruppen städtischer Patienten verwendet, von denen wenigstens einige in der Lage wären, diese Behandlung über private Krankenversicherungen in Privatkrankenhäusern zu finanzieren.“¹⁹ Das Gesundheitswesen in Lateinamerika ist mangelhaft, kaum zielorientiert und durch finanzielle Machtpositionen sowie durch Korruption geprägt.

Die Sozialversicherungssysteme sind teuer, schlecht verwaltet und wenig leistungsfähig, und es gibt nur selten eine versicherungsmathematische Verbindung zwischen Beiträgen und Leistungen. Sie fördern häufig ein unnötig frühes und kostenintensives Ausscheiden aus dem Arbeitsleben und decken die Bedürfnisse der ärmeren Bevölkerungsgruppen nicht ausreichend ab. In Brasilien z.B. sind nur 18 Prozent der ärmsten Einkommensgruppen – die über 40 Prozent der Bevölkerung ausmachen – durch die Sozialversicherung abgesichert, und sie erhalten nur 3 Prozent der Sozialversicherungsleistungen.²⁰

Die Bildungssysteme sind durch eine zu geringe Mittelausstattung, eine unzureichend abgedeckte Sekundärstufe, unflexible und veraltete Lehrpläne sowie schlechtbezahlte und wenig motivierte Lehrkräfte gekennzeichnet. Es ist ein Problem in vielen Ländern Lateinamerikas (wenn-

gleich weniger ausgeprägt in den entwickelten Ländern des Südkonus), daß am Unterricht nicht regelmäßig teilgenommen werden kann, dann Prüfungen nicht bestanden werden und schließliche Schuljahre wiederholt werden müssen. Die höhere Bildung dagegen, die die höheren Einkommensgruppen unverhältnismäßig stark begünstigt, wird stark subventioniert. In Venezuela z.B. werden über 50 Prozent des Bildungsetats für die höhere Bildung ausgegeben.

Ungeachtet der generell mangelhaften Qualität der sozialen Dienstleistungen und der diesbezüglich breiten öffentlichen Unzufriedenheit stehen diese selten ganz vorn auf der politischen Tagesordnung, da bislang in und außerhalb der Eliten immer andere und drängendere wirtschaftliche und politische Probleme im Vordergrund gestanden haben. Die meisten Länder Lateinamerikas, selbst jene, die sich nicht im Übergang von Militärdiktaturen zur Demokratie befinden, sehen sich gleichzeitig mit zwei grundlegenden Aufgaben konfrontiert: der Stabilisierung ihrer Wirtschaft und der Schaffung eines demokratischeren politischen Systems. Die Besorgnis der Öffentlichkeit in Ländern wie Brasilien, Argentinien, Peru, Bolivien und Nikaragua hat bislang vor allem der Inflation gegolten. Wenn die Hyper-Inflation mit dem sie begleitenden politischen und sozialen Chaos dramatisch reduziert wird, wie in Peru, Bolivien und Argentinien, dann profitiert die jeweilige Regierung in hohem Maße davon, selbst wenn sie keineswegs demokratisch ist wie in Peru.²¹ Es überrascht kaum, daß das Problem Sozialreform, wenngleich als bedeutsam erachtet, nicht die politische Tagesordnung lateinamerikanischer Länder beherrscht.

Innerhalb der sozialen Sektoren wie dem Gesundheits- und dem Bildungswesen sind die Nutzer der Systeme wesentlich weniger organisiert als diejenigen, die sie verwalten. Patienten und Eltern sind, selbst wenn sie in der Überzahl sind, gegenüber Ärzten und Lehrern vergleichsweise machtlos. Wenn Patienten und Eltern organisiert sind, so gewöhnlich auf lokaler Ebene; und die Gewährleistung angemessener Leistungen des Gesundheits- und Bildungswesens wird als lokale Verantwortlichkeit betrachtet, was auf die makroökonomische Politik dagegen nicht zutrifft. Die Politiker sind es müde, die finanziell Beteiligten in den Einrichtungen des sozialen Sektors direkt zu fordern, es sei denn, dies bringt ihnen politische Unterstützung, was wiederum kaum wahrscheinlich ist. Im Gegensatz dazu haben sich Lehrer als sehr geschickt dabei erwiesen, die Bevölkerung als unterstützendes Element für ihre Beschwerden gegenüber dem Bildungsministerium zu mobilisieren, vor allem dann, wenn größere Reformen vorgeschlagen wurden. Vorschläge für Bildungs- und

Gesundheitsreformen führen im allgemeinen eher zu Stimmenverlusten als zu einem Stimmenzuwachs.²² Ein bezeichnendes Beispiel ist Chile, wo der einzige Minister, der in der sehr erfolgreichen Aylwin-Regierung seinen Posten verlor, der Gesundheitsminister war: da es ihm nicht gelang, sich der Unterstützung der Ärzte in den Krankenhäusern zu versichern, wurde er nach einem Ärztestreik vom Präsidenten entlassen.

Einige Probleme rufen spezifische und mächtige Pressure-Gruppen auf den Plan, die großen Einfluß auf die Politik haben. Die Handels- und Zolltarifreform oder die Landwirtschaftspolitik berühren die Interessen spezifischer und hochorganisierter Gruppen, die in der Lage sind, mächtige politische Waffen zu ihren Gunsten zu mobilisieren. In der Tat haben sie oft wenig Grund, sich gegen die Regierung zu wenden, da ihre Interessen bei der Gestaltung der Politik berücksichtigt werden – *Cafeteros* in Kolumbien und Industrielle in Brasilien sind zwei Beispiele für mächtige Interessengruppen. Im Gegensatz dazu ist die Besorgnis über Probleme, die das Gesundheits- und das Bildungswesen betreffen, eher so allgemeiner und diffuser Art, daß sich vergleichbare Pressure-Gruppen abgesehen von der lokalen Ebene nicht bilden.

Eine weitere Ursache für die geringe politische Beachtung, die Problemen des sozialen Sektors gezollt wird, ist die Tatsache, daß diejenigen, die am meisten Grund zur Beschwerde über die Qualität der sozialen Dienstleistungen und der Sozialfürsorge in Lateinamerika haben, gleichzeitig die ärmsten Schichten der Gesellschaft sind. Diese Gruppen gehören zu den am wenigsten organisierten, und der elitäre Charakter der politischen Praxis gewährt ihnen kaum ein Mitspracherecht. Die Parteien der Linken, die sich in der Vergangenheit darum bemüht haben, den Bedürfnissen der Armen eine Stimme zu verleihen, sind überall in Lateinamerika schwach. Und selbst dort, wo sie in bedeutendem Maß das politische Geschehen mitbestimmen, gehört die Sozialreform nicht zu ihren Prioritäten.²³ Es herrscht allgemeine Übereinstimmung darüber, daß das alte System der angeblich allgemeinen Zuschüsse durch einen hochzentralisierten Staat gescheitert ist. Weit weniger Übereinstimmung gibt es in der Frage, wodurch man es ersetzen sollte. Das vorherrschende Modell ist die weitestmögliche Einführung des Marktes und die Dezentralisierung der Dienstleistungsversorgung. Die Linke hat keine wirkliche Alternative zu diesem System, obwohl sie die dabei entstehende Ungleichheit kritisiert.

Die letzte Ursache dafür, daß die Sozialreform keine zentrale Stellung im politischen Geschehen erlangen konnte, besteht in einer Verknüpfung von Kosten und Schwierigkeiten. Die Gewährleistung sozialer Leistungen

ist bereits extrem teuer. Es fällt schwer, sich eine Reform des Sozialfürsorgesystems – vor allem der Rentenversorgung – vorzustellen, die nicht mit hohen Anfangskosten verbunden wäre.²⁴ Sogar die Reformen des Rentensystems in Chile brachten hohe Kosten in der verlängerten Übergangsperiode mit sich.²⁵ Wenn die Aufmerksamkeit und das politische Kapital auf die makroökonomische Stabilisierung gerichtet sind, ist es nicht schwierig zu verstehen, warum die Politiker der Sozialreform aus dem Weg gehen, selbst wenn ihnen von den Befürwortern dieser Reform versichert wird, daß die Kosten durch Einsparungen aus einer effizienteren Mittelverwertung abgedeckt würden.

Die Reform des öffentlichen Sektors ist praktisch in jedem Land und aus ähnlichen Gründen schwierig. Große bürokratische Institutionen schaffen mächtige Gruppen von Beteiligten, die schwer zu reformieren sind. Sie beschäftigen eine große Anzahl gutorganisierter öffentlich angestellter Arbeitnehmer; sie schaffen Allianzen unter den Gruppen, die sie verwalten sollen; und sie sind im Besitz von umfangreicher Information und Sachkenntnis. Minister, denen die Leitung von Gesundheits- und Bildungsministerien übergeben wird, sind häufig nur kurze Zeit im Amt, gehören nicht zu den politisch mächtigeren Regierungsmitgliedern, und in den Gesundheitsministerien sind es häufig Ärzte, die sich mehr für die Interessen ihres Berufsstandes engagieren als für die Reform der Gesundheitsversorgung.²⁶

Abgesehen von dem Problem der Trägheit, das typisch für große bürokratische Apparate ist, erweist sich in den Sozialministerien Lateinamerikas auch die Korruption als ein weitverbreitetes Problem. Diese Ministerien beschäftigen viele Menschen, setzen Mittel in sehr großem Umfang ein und müssen die Verwendung ihrer Gelder nur selten nachweisen (Chile bildet dabei eine Ausnahme). Obgleich der Umfang jedes einzelnen Korruptionsfalles wahrscheinlich klein ist im Vergleich mit den Größenordnungen, die beim Abschluß eines Vertrages über ein größeres Bauprojekt anzusetzen sind, sind diese Fälle breit gestreut, und daher ist es schwieriger, gegen sie anzugehen. In Venezuela beispielsweise, wo die Korruption im öffentlichen Sektor weitverbreitet ist, wird das Bildungsministerium als ein Ministerium für Lehrer angesehen, und die Korruption im Gesundheitssektor grassiert so stark, daß Krankenhäuser regelmäßig jedes Jahr neu ausgestattet werden müssen, um die Verluste durch Diebstahl auszugleichen.

Eines der gravierenden Probleme der Sozialreform liegt genau in der organisierten Macht derjenigen, die für die Dienstleistungen verantwort-

lich sind. Die Schuldenkrise und die Rezession hat die Kraft der Gewerkschaften in vielen Sektoren in Lateinamerika geschwächt. Zweifellos sind heute die Gewerkschaften im öffentlichen Sektor weniger stark als früher, aber sie üben immer noch ein machtvolles Vetorecht aus. Politisch ist es wesentlich einfacher, eine größere Veränderung im makropolitischen Bereich vorzunehmen, etwa des Wechselkurssystems, das aber nur wenige Menschen direkt betrifft und in einem Ministerium durchgesetzt wird, als im öffentlichen Dienst ein System der leistungsabhängigen Einstellung einzuführen, das eine große Anzahl gutorganisierter Menschen in verschiedenen Institutionen berührt. Dies widerspiegelt partiell auf eine klassische Weise Mancur Olsons Problem der „kollektiven Aktion“: je mehr Menschen involviert sind oder je instabiler die gesellschaftliche Situation ist, um so höher scheinen die Kosten und um so weniger greifbar scheint der Nutzen einer Beteiligung an der kollektiven Aktion zur Durchsetzung von Veränderungen zu sein.²⁷ Daher ist die Sozialreform, die eine Änderung des Verhaltens unzähliger Interessengruppen und der Struktur großer Institutionen erfordert, und die Interessen der Gesellschaft im großen Maßstab berührt, weitaus komplizierter zu realisieren als die Durchsetzung makroökonomischer Veränderungen, die zwar solche Institutionen und Interessengruppen auch betreffen, jedoch zu ihrer erfolgreichen Durchführung nicht deren Kooperation bedürfen.

Theoretisch mag es möglich sein, Arbeitnehmer zu überzeugen, einige ihrer partikularistischen Interessen aufzugeben und Systeme der leistungsabhängigen Einstellung, Förderung und Entlassung zu akzeptieren, wenn die Regierungen in der Lage sind, einen glaubhaften Anstieg des kollektiven Nutzens nachzuweisen. Das mag in Spanien möglich gewesen sein, aber es ist kaum wahrscheinlich, daß ein durchschnittlicher venezolanischer oder peruanischer Lehrer oder Krankenhauspförtner das Argument akzeptiert, daß sich im Gegenzug für die Aufgabe seines sicheren Arbeitsplatzes die generellen Bedingungen der arbeitenden Klasse in absehbarer Zukunft verbessern werden. Die Reform der Gewerkschaften des öffentlichen Sektors ist nur realisierbar und relativ konfliktfrei, wenn sie in eine überzeugende Reform des gesamten öffentlichen Sektors integriert ist und von politischen Führungskräften durchgeführt wird, die breite Unterstützung genießen. Und diese Kombination ist in Lateinamerika sehr selten. Bis das der Fall sein wird, erweist sich die defensive Haltung der Gewerkschaftsführer im öffentlichen Sektor als verständlich – und Anstrengungen von Regierungen, die Gewerkschaften in einen konstruktiven Dialog über die Reform einzubeziehen, sind gering und selten.

Wenn die Gewerkschaften im öffentlichen Sektor nicht in der Lage sind, für Lohnsteigerungen zu sorgen, dann können sie jedoch an den Versorgungsleistungen festhalten, die Arbeitsplatzsicherheit garantieren, und über zusätzliche Leistungen wie Renten- und Urlaubsansprüche verhandeln, die den Möglichkeiten der Regierung zur Einführung flexibler Arbeitspraktiken Grenzen setzen. Das Dilemma besteht darin, daß es schwierig ist, die Sozialreform gegen den Willen der Gewerkschaften im öffentlichen Sektor durchzusetzen, aber ebenso schwierig, sich ihrer Unterstützung für solche Reformen zu versichern. Pinochet in Chile war in der Lage, die Aktivitäten der Gewerkschaften im öffentlichen Sektor zu unterdrücken und die Reformen durchzusetzen, obwohl selbst er den Forderungen der Mediziner-gewerkschaft Aufmerksamkeit zollen mußte. Demokratien jedoch können solche Aktivitäten nicht unterbinden, und selbst theoretisch kann ein Verbot von Verhandlungen im öffentlichen Sektor dies in der Praxis kaum verhindern.

Der Anreiz für Regierungen, den kostspieligen und schwierigen Prozeß in Angriff zu nehmen, den die Reformierung der Branchenministerien mit sich bringt, ist durch die Delegation vieler Aufgaben, die traditionell von den Ministerien des sozialen Sektors übernommen wurden, an autonome Einrichtungen oder selbst an Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) – vor allem auf den Gebieten des Gesundheits- und Bildungswesens – noch weiter reduziert worden. Im Ergebnis solcher Einrichtungen haben sich die Möglichkeiten einer Reform der Staatsministerien weiter verringert, und die fähigeren Verwaltungsbeamten sind infolge besserer Löhne und befriedigenderer Arbeitsmöglichkeiten dorthin abgewandert. Man könnte nun argumentieren, daß die Akzentverlagerung auf soziale Fonds und ähnliche autonome Programme zur Gewährleistung von sozialen Sicherheitsnetzen und der Grundversorgung in der gesamten Region ein zweischneidiges Schwert gewesen ist. Sie hat einerseits zu einer unschätzbaren Verbesserung der Dienstleistungen für viele vorher marginalisierte Arme geführt, aber andererseits hat sie Ressourcen (sowohl humane als auch materielle) umgeleitet und die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit von den Problemen in den Branchenministerien abgelenkt.²⁸ Das trifft zweifellos auf Venezuela zu, wo die Sozialreform stärker vernachlässigt wurde, weil die einzigen Armutsbekämpfungsprogramme der Regierung von autonomen Einrichtungen durchgeführt wurden. Der Fall Chile ist dagegen ganz anders, nicht zuletzt weil die sozialen Sektoren traditionell relativ leistungsfähig waren und die Bedürfnisse in großem Umfang abdeckten. Das Schock-Stabilisierungsprogramm der Pinochet-

Regierung erforderte eine Reihe weiterer Programme zur Herstellung sozialer Sicherheitsnetze, vor allem Beschäftigungsprogramme im öffentlichen Sektor. Diese zusätzlichen Kompensationsmaßnahmen wurden in die Branchenministerien integriert und führten nicht zur Entstehung einer separaten und konkurrierenden Bürokratenschicht wie in Venezuela. Das System der gezielten Mittelverteilung und der stärkeren Übertragung der Grundversorgungsleistungen auf lokale Administrationen unter Pinochet war eine nützliche Innovation und hatte eine effizientere Nutzung finanzieller Mittel für die Sozialfürsorge zur Folge, wiewohl es mitunter von den vom Regime ernannten Bürgermeister als Methode der politischen Kontrolle und der Begünstigung benutzt wurde. Dennoch schuf es die Basis für weitere Reformmaßnahmen in den Ministerien des sozialen Sektors und für eine echte Dezentralisierung nach dem Übergang zur Demokratie.

Eine Gefahr besteht auch darin, daß, wenn erst einmal ein System reformbereiter autonomer Einrichtungen und reformfeindlicher Staatsministerien geschaffen worden ist, sich dieses Muster selbst institutionalisiert und wiederum schwer zu verändern ist. Es ist notwendig, Struktur und Abfolge der Reform progressiv zu gestalten, so daß zeitweilige oder anfängliche Verbesserungen weitere Reformen nicht ausschließen. In Chile sind zum Beispiel die am stärksten kritisierten Reformmaßnahmen Pinochets die privaten Gesundheitseinrichtungen (die ISAPRES), welche die Gesundheitsfürsorge deutlich zugunsten der oberen Einkommenschichten ausrichten. Weitere Reformmaßnahmen sind jedoch schwierig, eben weil die ISAPRES mittlerweile eine starke Pressure-Gruppe darstellen, die Verbündete in der politischen Rechten haben.

Chile wird gemeinhin als Fall einer erfolgreich durchgeführten Reform der sozialen Sektoren angesehen, und Venezuela als ein Fall, wo diese Reform gescheitert ist.²⁹ Was erklärt diesen Unterschied? Beide Länder haben eine Reihe politischer und ökonomischer Merkmale gemeinsam: sie blicken auf lange Perioden demokratischer Regierung zurück, sind durch starke Mehrparteiensysteme und durch starke Gewerkschaften im öffentlichen Sektor gekennzeichnet. In beiden Ländern hat der Staat eine zentrale Rolle bei der Entwicklung der Wirtschaft und des Sozialfürsorgesystems gespielt. Die Erkenntnis des Scheiterns des staatlichen Modells führte zu einer grundlegenden makroökonomischen Reform, die in Chile 1975 und in Venezuela 1989 eingeleitet wurde. Die chilenischen Reformen jedoch waren begleitet von radikalen Veränderungen in den sozialen Sektoren, während dies in Venezuela nicht der Fall war. Besteht der

Unterschied darin, daß Chile von einem autoritären Diktator regiert wurde, dem es möglich war, Veränderungen ohne Widerstand durchzusetzen, während in Venezuela ein demokratisch gewählter Präsident den Widerstand der Parteien, der Gewerkschaften und der Allgemeinheit gegen seine Vorschläge nicht überwinden konnte? Wenn das der Fall wäre, müßte man den unerfreulichen Schluß ziehen, daß eine Vorbedingung für eine erfolgreiche Sozialreform eine starke autoritäre Regierung ist, die in der Lage ist, rücksichtslos über die Interessen der Beteiligten hinwegzugehen.

Tatsächlich können aus den beiden Fällen ganz andere Schlüsse gezogen werden: den Ausschlag gibt die Integration der Sozialreform in die makroökonomische Reform. Es gibt keinen zwingenden Grund, warum dies von demokratischen Regierungen nicht realisiert werden kann. Der Grund für den Widerstand gegen die venezolanischen Reformmaßnahmen und für die fortgesetzte politische Instabilität ist exakt die Tatsache, daß die Regierung die Frage einer breitangelegten Sozialreform vernachlässigte, ihre Pläne auf eine in hohem Maß technokratische und elitäre Weise durchsetzte und kaum Anstrengungen unternahm, die Öffentlichkeit auf die dramatischen Veränderungen in der Wirtschaftspolitik vorzubereiten oder diese Veränderungen bei ihrer Einführung zu erläutern. Die Reformen in Venezuela wurden von einem Präsidenten durchgesetzt, der sich rasch von seiner Partei isoliert hatte und sich weitgehend auf eine Gruppe politisch unerfahrener Technokraten verließ, dessen Unterstützung in der Bevölkerung zunehmend schwand und dessen Legitimität fragwürdig – eigentlich nicht mehr existent war, nachdem das Amtsenthebungsverfahren wegen Korruption eingeleitet worden war.

Diese Besonderheiten mögen erklären, warum das Fehlschlagen der Reform in Venezuela nicht als allgemeingültiger Beweis dafür dienen kann, daß eine Sozialreform in einer Demokratie unmöglich ist. Könnte es aber dennoch der Fall sein, daß eine autoritäre Durchsetzung besser ist? Falls dem so ist, so kann es dafür kaum eine generelle Regel geben. Von allen autoritären Regierungen im Südkonus und auch anderswo (Peru, Ekuador, Mittelamerika) ist die einzige, die eine relativ radikale Sozialreform durchgesetzt hat, die chilenische.³⁰

Wie in Venezuela wurden die Reformen in Chile auf eine in hohem Maß technokratische und elitäre Weise durchgeführt, und wie in Venezuela gab es erhebliche soziale Proteste, jedenfalls nach 1983. Die Tatsache, daß die Regierung in Chile von machtvollem Autoritarismus geprägt war, befreite sie zweifellos von sozialem Druck und ermöglichte es ihr, Widerstand zu unterdrücken – eine Möglichkeit, die der demokratischen

venezolanischen Regierung nicht offenstand. Aber die Erklärung für die Reform der sozialen Sektoren in Chile kann nicht allein auf die Tatsache zurückgeführt werden, daß dort ein Diktator in der Lage war, seinen Willen durchzusetzen. In Chile spielten Faktoren eine Rolle, die in anderen Ländern fehlten und die den Prozeß der Sozialreform erleichterten, unabhängig von der Existenz einer autoritären Regierung. Pinochet schuf nicht den Wohlfahrtsstaat in Chile, ebensowenig war er es, der einen relativ effizienten öffentlichen Sektor entwickelte oder die Tradition einer im wesentlichen ehrlichen und legalistischen Verwaltung schuf. Chile hatte eine lange Tradition einer relativ effizienten, ehrlichen Verwaltung mit einem streng unabhängigen Wirtschaftsprüfungssystem durch die *Contraloría*, und selbst unter Pinochet war dieses vorsichtig legalistische System im öffentlichen Sektor weiter wirksam.

Darüber hinaus wurde die Leistungsfähigkeit der sozialen Sektoren während der Regierungszeit Pinochets auf verschiedene Weise reduziert oder unterminiert. Die juristische Unabhängigkeit war in hohem Maß reduziert, und Pinochet entließ sogar den Leiter der *Contraloría*, als es zu Meinungsverschiedenheiten kam. Die Verwaltungskorruption mag unter Pinochet gewachsen sein, obwohl es schwierig ist, deren Umfang abzuschätzen, da die Systeme der Verantwortlichkeiten im öffentlichen Sektor weniger offenlagen und es keine unabhängige Presse oder einen unabhängigen Kongreß gab, der Fälle von Mißbrauch durch die Exekutive oder den öffentlichen Sektor hätte untersuchen können. Selbst wenn staatliche Verträge ausgeschrieben wurden, glaubte man weithin, daß Anhänger der Regierung mit hoher Wahrscheinlichkeit für ihre Unterstützung belohnt wurden, und die Geheimpolizei, die DINA, wurde das Zentrum eines Geflechts von Korruption im öffentlichen Sektor. Außerdem war der Zusammenbruch 1982-1983 zu einem nicht geringen Teil auf das Scheitern der staatlichen Regulierung des Finanzsystems zurückzuführen: die ca. 6000 verschuldeten Banker erhielten einen wesentlich höheren Prozentsatz der öffentlichen Aufwendungen als die 500.000 Arbeiter, die zu dieser Zeit arbeitslos waren.³¹ Dennoch war der Umfang der Korruption in Chile geringer und weniger ausgedehnt als in anderen Militärdiktaturen oder in Venezuela, wo sie viele Bereiche der Regierung durchdrang.

Während sich die allgemeine Einkommensverteilung in der Pinochet-Ära verschlechterte, setzte die Regierung gezielt staatliche Mittel im Sozialbereich für die ärmsten Schichten ein. Während die Pro-Kopf-Ausgaben für die Sozialfürsorge unter Pinochet sanken, war für die ärmsten Schichten dagegen eigentlich ein Anstieg zu verzeichnen. Der

gezielte Einsatz von Finanzmitteln, gepaart mit dem bereits vorher vorhandenen ausgedehnten Netz von Gesundheits- und Ernährungsprogrammen für Mutter und Kind und der Einführung von staatlichen Soforthilfeprogrammen im Bereich staatlicher Bauvorhaben, gewährleistete einen effektiven Schutz für die ärmsten Schichten in einer Zeit der schweren Wirtschaftskrise. Das ist angesichts der schwachen Leistungen der Nachbarländer Chiles zur selben Zeit eine besonders bemerkenswerte Bilanz.³² Die Löhne waren niedrig (nur 30 US Dollar pro Monat), die Verwaltungen paternalistisch, die Bedingungen oft erniedrigend, und die Maßnahmen dienten zumeist auch als ein Instrument politischer Kontrolle. Aber sie gewährleisteten Arbeitsplätze und minimale Lebensbedingungen für zahlreiche arme Familien. Jedoch erfolgte der Schutz der Armen zu Lasten derjenigen, die knapp über der Armutsgrenze lebten – die Mittelschichten und der beschäftigte Teil der Arbeiterklasse – deren Zugang zu staatlichen Zuschüssen sich zur gleichen Zeit verringerte. Eine demokratische Regierung würde kaum – und wäre politisch dazu auch nicht in der Lage – solche Fortschritte zugunsten der Armen auf Kosten der Mittelschichten durchsetzen, während sie gleichzeitig auch die wohlhabenden Schichten mit enormen Subventionen unterstützte. Erst mit dem Übergang zur Demokratie in Chile zollte man der Situation der Mittelklasse und dem in einem Lohnarbeitsverhältnis stehenden Teil der Bevölkerung (nicht zuletzt denen, die für die Regierung in den Bereichen Gesundheit und Bildung arbeiteten), Aufmerksamkeit, während gleichzeitig der Lebensstandard der Armen verbessert wurde.

Die Diskussion der Reformen in Chile neigt dazu, den Beitrag der Aylwin-Regierung im Hinblick auf fairere und demokratischere Reformen zu unterschätzen.³³ Pinochet gab den Munizipien Machtbefugnisse, die sich aber auf ernannte Beamte beschränkten: die Aylwin-Regierung führte 1992 die direkte Wahl von Stadträten ein. Pinochet veränderte das Gesundheits- und das Bildungssystem, aber er ignorierte die Interessen derjenigen, die die Dienstleistungen erbrachten. Die Aylwin-Regierung gestattete es den Gewerkschaften im öffentlichen Sektor, sich zu reorganisieren und konsultierte sie aktiv im Hinblick auf zukünftige Veränderungen. Die Tatsache, daß die größeren Streiks in Chile im öffentlichen Sektor stattfanden, zeigt nicht die Schwäche des demokratischen Systems, sondern eher das Gegenteil. Starke und legitimierte Regierungen können sich dem Widerstand der Arbeiterschaft stellen, ohne daß dies als ein Zeichen für die Schwäche des ganzen politischen Systems gewertet wird. Pinochets Reformen begünstigten die Besserverdienenden hinsichtlich ihrer

Gesundheits-, Bildungs- und Rentenversorgung unverhältnismäßig stark. Die Aylwin-Regierung hat versucht, Effizienz mit Gerechtigkeit zu kombinieren und dabei „populistische“ Versprechungen zu vermeiden. Im Gegenteil, Verbesserungen in der Sozialfürsorge wurden durch sorgfältige Verhandlungen mit dem Privatsektor erzielt, der einer Steuerreform zustimmte, die ausreichte, um den Lebensstandard und die Sozialfürsorge für große Teile der armen Bevölkerung und der Mittelklasse in Chile zu verbessern. Im Ergebnis sank der prozentuale Anteil der als arm klassifizierten Bevölkerung von 44,6 Prozent 1987 auf 32,7 Prozent 1992; und der Anteil der extrem Armen fiel von 16,8 Prozent 1987 auf 9 Prozent 1992.³⁴ Zwischen 1989 und 1993 stiegen die öffentlichen Aufwendungen für soziale Leistungen (Gesundheit, Bildung, Wohnungsbau und Sozialfürsorge) effektiv um 32 Prozent, und der Etat für 1994 verspricht einen weiteren Anstieg um effektiv 7 Prozent.³⁵

Zwei weitere Faktoren helfen zu erklären, warum es in Chile leichter als in Venezuela war, die Reform durchzuführen. Das chilenische Parteiensystem, ungeachtet all seiner Macht, kolonisierte den Staat nie in der gleichen Weise, wie es das venezolanische Parteiensystem nach 1958 tat. In Chile behielt die staatliche Verwaltung einen vergleichsweise höheren Grad an Autonomie gegenüber dem politischen Druck der Parteien; in Venezuela war diese Autonomie sehr gering. Dieser Grad an Autonomie kann die verhältnismäßig große Effizienz und Ehrlichkeit des chilenischen Systems erklären, während der Mangel an Autonomie die Ineffizienz und Korruption des venezolanischen Systems erklären hilft. In ähnlicher Weise besaßen die Gewerkschaften im öffentlichen Sektor Chile, obwohl sie hoch entwickelt waren, nie eine so große Veto-Macht wie die venezolanischen, weil sie zu keinem Zeitpunkt so vollständig über die politischen Parteien in den Staatsapparat eingegliedert waren wie die Gewerkschaften in Venezuela.

Unterschiedliche Erfolge in Chile und Venezuela gab es auch bei der Einschätzung des Ernstes der Krise durch die Öffentlichkeit. Laurence Whitehead schreibt, daß „nachdem ein Land eine gewisse „Krisenschwelle“ passiert hat, es Politikern durchaus möglich sein kann, einen überraschend dramatischen Zuwachs an Glaubwürdigkeit und sogar an Wahlpopularität zu gewinnen, selbst wenn sie weit weniger als zuvor versprechen und unternehmen... Der Schlüssel zu diesem Mechanismus ist, daß die Krise auf drastische Weise die Erwartungen der Bevölkerung daran, was eine Regierung zu leisten vermag, senkt.“³⁶ Es ist unwahrscheinlich, daß die venezolanische Bevölkerung diese Krisenschwelle überschritten hatte –

die Inflation war nach lateinamerikanischen Maßstäben mäßig; aber Jahrzehnte der Versprechungen von Politikern hatten die Wählerschaft (wenigstens bis 1989) in dem Glauben an die Fähigkeit des Staates gelassen, die goldenen Jahre des Erdöl-Booms wiederherzustellen. In Chile dagegen waren die Unternehmer jene Schlüsselgruppe, die der Pinochet-Regierung nach dem Putsch 1973 Unterstützung sicherte. Sie besaßen die Überzeugung, daß die Krisenschwelle tatsächlich überschritten war, und waren bereit, eine Regierung zu unterstützen, die zumindest anfänglich Maßnahmen einleitete, die ihnen abträglich waren.

Die makroökonomischen Reformen in *Chile* haben international Interesse und Nachahmung gefunden. Chilenische Experimente bei Privatisierung, Wirtschafts-Deregulierung, Schaffung eines Kapitalmarktes, Währungspolitik und auf anderen Gebieten sind auf weitreichendes Interesse gestoßen. Die wirtschaftlichen Gesamtbilanzen seit der Rückkehr zur Demokratie sind beeindruckend. Eine Inflationsrate von 21,4 Prozent 1989 wurde auf 12 Prozent 1993 gesenkt: in der gleichen Zeit fiel die Arbeitslosenziffer von 12,2 Prozent auf 4,9 Prozent. Das Jahresmittel des Wirtschaftswachstums von 1990 bis 1993 betrug 6,3 Prozent; die Exporte stiegen im gleichen Zeitraum jährlich um 9,3 Prozent; die Investitionsrate in der Wirtschaft als prozentualer Anteil des Bruttoinlandsprodukts betrug 24 Prozent, weit mehr als der Durchschnitt während der Pinochet-Jahre. Inwieweit hat die Sozialreform die Erfolge der makroökonomischen Reformen wiederholen können?³⁷ Und inwieweit kann die Sozialreform in Chile als Modell für andere Länder angesehen werden?³⁸

Ungeachtet aller Rhetorik über Dezentralisierung und öffentliche Beteiligung bleibt Chile ein hochzentralisierter Staat; ein Merkmal, das bereits vor dem Pinochet-Regime existierte. Die Sozialpolitik wird im Zentrum entworfen. Das allgemeine Wirtschaftswachstum hat zu einem gewissen Grad die Mängel der Ministerien der sozialen Sektoren in Chile verdeckt, aber die Besorgnis der Öffentlichkeit wächst. In der ersten Meinungsumfrage nach dem Amtsantritt der Frei-Regierung war der Zustand des Gesundheitssystems die Frage, um die sich die Bevölkerung am meisten sorgte (55,8 Prozent), knapp gefolgt von Kriminalität und Raubüberfällen. Die Armut stand mit 41 Prozent an dritter Stelle, gefolgt vom Zustand des Bildungswesens mit 38,6 Prozent.³⁹ Es gibt ernsthafte Probleme auf lokaler Ebene im Hinblick auf Umsetzung, Koordination, Effizienz und Kontinuität in den sozialen Sektoren, und diese sind in der Administration der Bildungs- und Gesundheitsversorgung evident.

Das Bildungssystem wurde unter der Pinochet-Regierung zur

munizipalen Ebene hin dezentralisiert, und die Aylwin-Regierung hat dieses System beibehalten und gleichzeitig die Situation der Lehrer verbessert. Wie im Gesundheitswesen fanden sich die Munizipien in der Situation, mit geringer Vorbereitung oder Ausbildung neue Aufgabenbereiche übernehmen zu müssen. Um zu einem gewissen Grad Wettbewerbsfähigkeit in das System einzuführen, wurde die Finanzierung von Schulen von der Anzahl der dort pro Monat unterrichteten Schüler abhängig gemacht. Dieses System wurde mit der Begründung kritisiert, daß es eine Tendenz zur künstlichen Vergrößerung der Schülerzahlen nach sich zieht, und daß die monatlichen Veränderungen bei der Finanzierung eine langfristige Planung erschweren. Das zentrale finanzielle Problem für die Munizipien ist, daß der pro Schüler gezahlte Betrag so gering ist, daß das Geld gerade zur Abdeckung der Lehrergehälter ausreicht. Kommunale Schulen müssen mit privaten staatlich geförderten Schulen (*escuelas particulares subvencionadas*) konkurrieren, aber zu ungleichen Bedingungen. Kommunale Schulen müssen Schüler aufnehmen: die privaten Schulen können auswählen und nehmen daher die motivierteren, weniger problematischen Schüler auf. Private Schulen können auch mit „Copayment-Plänen“ arbeiten, bei denen die Eltern Gebühren bezahlen, um die finanziellen Mittel der Schule zu vergrößern, eine Möglichkeit, die kommunale Grundschulen nicht haben.

Ein weiteres Problem des Bildungssektors ist, daß ein großer Teil der Gelder für die Lehrergehälter ausgegeben wird. Die Aylwin-Regierung erhöhte die Reallöhne beträchtlich und verabschiedete 1992 das *Estatuto Docente* (Lehrerstatut), das allen Lehrern ein Mindestgehalt von 100.000 Pesos monatlich (basierend auf einer Fünfunddreißig-Stunden-Woche) zusicherte. Das sind immer noch nur etwa 250 US \$ pro Monat und damit weit weniger als zum Leben ausreicht, obgleich es gegenüber dem vorherigen Gehalt eine Verbesserung darstellt. Dennoch kostete diese bescheidene Verbesserung für den einzelnen Lehrer den Staat insgesamt 18 Millionen US \$ – und damit drei Millionen mehr als das zweijährige Programm zur Verbesserung des Bildungsniveaus an den 900 ärmsten Schulen Chiles. Das Lehrerstatut verringerte auch die Tendenz zur Dezentralisierung und setzte das Bildungsministerium wieder als Kontrollinstanz für die Lehrerschaft ein – eine schwerfällige Bürokratie, die durch schleppende Bearbeitungsprozeduren und eine konservative Haltung gekennzeichnet ist.

Die Lehrer werden schlecht bezahlt; sie sind oft mangelhaft ausgebildet und wenig motiviert. Dennoch genießen sie eine beträchtliche Arbeits-

platzsicherheit, sind nur unter Schwierigkeiten zu entlassen und in mächtigen Gewerkschaften organisiert. Das *Colegio de Profesores* ist die größte Gewerkschaft in Chile und eine gewichtige Macht in der nationalen Gewerkschaftsvereinigung, der CUT. Man wird kaum professionellere Leistungen in der Lehre erwarten können, wenn nicht die Löhne erheblich steigen. Dennoch würde eine einfache Erhöhung der Gehälter für die jetzt angestellten Lehrer das Niveau nicht verbessern. Die Regierung sieht sich vor die Notwendigkeit gestellt, Methoden zu entwickeln, die Arbeitskraft flexibler machen, Möglichkeiten zur Vergütung von Leistung anstatt von Dienstjahren und umfassendere Ausbildungsprogramme zu erarbeiten. Aber all das bringt erhebliche Kosten mit sich, und ein drastischer Anstieg der Ausgaben ist unvereinbar mit der Aufrechterhaltung einer finanziell konservativen, wachstumsorientierten makroökonomischen Politik.

Das Niveau der Bildungseinrichtungen in Chile wird häufig kritisiert. Trotz einer weitreichenden flächenmäßigen Abdeckung wird Besorgnis hinsichtlich der Qualität und Relevanz der Bildung geäußert. Es gibt hohe Wiederholungsraten ein und derselben Klassenstufe, und von der Regierung ausgegebene landesweite Prüfungen in Spanisch und Mathematik erzielen überall unbefriedigende Ergebnisse. Die Sekundarstufe ist auf eine anschließende Zulassung an einer Universität ausgerichtet, obwohl nur ein kleiner Teil der Sekundarschulabgänger seinen Bildungsweg an der Universität fortsetzt.

Warum bleibt die Bildungsreform hinter anderen Reformen in Chile zurück? Die Ursachen sind die gleichen, die auch die Bildungsreform in anderen lateinamerikanischen Ländern beeinträchtigen. Es ist natürlich richtig, daß das Niveau an den chilenischen Bildungseinrichtungen wesentlich höher ist als in vielen anderen Ländern der Region. Aber der springende Punkt ist weniger das Ausgangsniveau als die Fähigkeit der Regierungen, weitere Reformen durchzusetzen. Bildungsreformen sind enorm teuer, während die Erfordernisse der ökonomischen Stabilisierung finanzielle Einschränkungen verlangen.⁴⁰ Es bedingt die Reform eines der größten der bürokratischen Apparate der Regierung. Sie ist insofern unweigerlich Quelle erheblicher politischer Konflikte, als die Reform auf den Widerstand einer gutorganisierten Lehrerschaft trifft. Für ehrgeizige Politiker gibt es in diesem Bereich kaum politischen Ruhm zu ernten, da sich die positiven Ergebnisse erst langfristig (nicht innerhalb einer Wahlperiode) zeigen, während die Probleme oft einer unmittelbaren Lösung bedürfen.

Obwohl bereits die Reform des Bildungssystems kompliziert ist, bringt

die Reform des Gesundheitswesens noch größere Schwierigkeiten mit sich. Die staatliche Gesundheitsversorgung war während der Pinochet-Regierung in hohem Maß unterfinanziert. Die Ausgaben pro Leistungsempfänger sanken zwischen 1974 und 1987 um 13 Prozent. Die Aylwin-Regierung kehrte diese Tendenz um und erhöhte während ihrer vierjährigen Regierungszeit die Ausgaben beträchtlich. Die gesamten staatlichen Aufwendungen für das Gesundheitswesen stiegen zwischen 1989 und 1993 effektiv um 60 Prozent, obwohl das immer noch erst wenig mehr als zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmacht. Ein großer Teil der Aufwendungen ist jedoch in den Bau von Krankenhäusern und in Lohnerhöhungen für die extrem unterbezahlten Angestellten im Gesundheitswesen geflossen. Keines von beiden wird in unmittelbaren Verbesserungen zugunsten der Öffentlichkeit sichtbar. In der Tat zweifeln viele Beobachter, ob es sinnvoll ist, große Geldbeträge für den Bau von Krankenhäusern zu verwenden, anstatt die Mittel z.B. für das dezentralisierte Grundversorgungs-System zu erhöhen.

Die Aufspaltung der Verantwortlichkeiten zwischen dem Staatsministerium, der regionalen Gesundheitsversorgung und dem municipalisierten System der gesundheitlichen Grundversorgung ist undurchsichtig und führt zu Konflikten. Außer dem Gesundheitsministerium sind auch das Innenministerium (das für den Dezentralisierungsprozeß verantwortlich ist) und das Finanzministerium (das die Aufsicht über die Finanzpläne hat) involviert. Eine mangelhafte Koordination zwischen den drei Ministerien ist oft Ursache von Problemen.

Mit der Dezentralisierung wurden die Municipien aufgefordert, neue Aufgaben zu übernehmen, auf die sie oft nicht vorbereitet, für die sie mangelhaft ausgebildet und zu wenig mit angrenzenden Municipien koordiniert waren, um durch eine sinnvolle Verteilung der Aufgaben Mittel einzusparen. Vor allem aber fehlen wie in der Bildung finanzielle Ressourcen. Die Regierung hat den Übergang zu einem Pro-Kopf-System der Finanzierung vorgeschlagen, aber dieser Vorschlag wird seit über zwei Jahren im Kongreß blockiert. Die Regierung praktiziert ein System des Mitteltransfers von reichen an arme Municipien, doch selbst auf diese Weise decken die Transfers der Regierung kaum die Personalkosten. Die Zahlungen an die kommunalen Zentren der gesundheitlichen Grundversorgung (*consultorios*) erfolgt auf der Basis der Anzahl der erfolgten Behandlungen. Das eröffnet Möglichkeiten des Mißbrauchs, angefangen bei falschen Angaben über die Anzahl von Behandlungen bis hin zur bevorzugten Behandlung leicht kurierbarer Krankheiten. Die jeweiligen

Munizipien müssen für das entstehende Defizit aufkommen, und sie können dies nur tun, indem sie wiederum andere Fonds anzapfen wie zum Beispiel die für Investitionen vorgesehenen Gelder.

Das Personal im Gesundheitswesen gehört zum bestorganisierten in Chile. Der Ärztestreik für höhere Gehälter im Oktober 1992 stürzte den damaligen Gesundheitsminister. Die Ärzte würden eine Kontrolle aller staatlichen Gesundheitseinrichtungen durch die Zentralregierung bevorzugen, da die Anstellung durch die Kommunalverwaltungen keine Arbeitsplatzsicherheit, beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten und angemessenen Löhne gewährleisten kann. Die Organisation der Krankenhausangestellten (FENATS) ist eine mächtige und kämpferische Gewerkschaft, die bereits zwei Streiks gegen die Regierung organisiert hat und die Forderungen der Krankenhausangestellten vertritt, die trotz Lohnerhöhungen in der Zeit der Aylwin-Regierung zu den am schlechtesten bezahlten Angestellten im gesamten öffentlichen Sektor gehören. Die Angestellten in den Munizipien dagegen sind nur schwach organisiert, und ihre Löhne und Arbeitsbedingungen bleiben unbefriedigend.

Sowohl das Gesundheits- als auch das Bildungswesen illustrieren die Ineffizienz bei der Gewährleistung der Grundversorgung und die Probleme der Reform. Die Wurzel dieser administrativen Unbeweglichkeit ist die Struktur des öffentlichen Dienstes in Chile, die durch Unflexibilität, eine übermäßige Aufsplitterung und ein starres Festhalten an übermäßig detaillierten Arbeitsvorschriften gekennzeichnet ist. Es gibt kaum Mobilität zwischen den einzelnen Instanzen, da das Personal meist in Anbindung an spezielle Posten eingestellt wird und nicht für den öffentlichen Dienst generell. Es gibt kein System der Leistungsvergütung, keine Möglichkeit, unzureichende Leistungen zu bestrafen, und kein effizientes System der Evaluierung des Personals.

Der chilenische öffentliche Dienst krankt nicht an einer zu großen Belegschaft wie viele andere staatliche Verwaltungen in Lateinamerika; das Pinochet-Regime reduzierte zwischen 1973 und 1989 die Zahl der Angestellten im öffentlichen Sektor um die Hälfte – zum großen Teil durch die Entlassung von Angestellten, die unter der Allende-Regierung hinzugekommen waren. Aber das Regime hinterließ übermäßig regulierte Mechanismen zur Festlegung und Kontrolle des Personalkostenetats sowie strenge Normen für die Einstellung von Arbeitskräften und die Festlegung ihrer Löhne. Der gesamte administrative Prozeß wird von der Schwerfälligkeit der *Contraloría General* behindert, die zwar die Korruption im öffentlichen Sektor verringert, dabei aber bewirkt, daß der öffent-

liche Sektor extrem legalistisch und übervorsichtig wird, zu stark geneigt ist, sich strikt an den Buchstaben des Gesetzes zu klammern.

Die sozialen Reformen der Pinochet-Periode waren darauf gerichtet, eine Versorgung durch den Privatsektor aufzubauen und die staatlichen Aufgaben den unteren Ebenen zu übertragen, wobei viele Aspekte der staatlichen Verwaltung unberührt blieben. Die schwierige Aufgabe, die Staatsministerien zu modernisieren und ein leistungsfähiges Sozialversorgungsnetz für den überwiegenden Teil der Bevölkerung aufzubauen, wurde der Aylwin-Regierung überlassen. Selbst in einem Fall, der – wie Chile – im allgemeinen als erfolgreich betrachtet wird, bleiben Fragen der Fairneß und der Effizienz ungeklärt und unterstreichen die Schwierigkeiten der Sozialreform.

Im Gegensatz zu Chile hat es in *Venezuela* kaum Maßnahmen im Sinne einer Sozialreform gegeben. Nach der weithin negativen Reaktion der Bevölkerung auf Stabilisierungsmaßnahmen am Beginn der Regierungszeit von Carlos Andrés Pérez war die Regierung nicht gewillt – und wohl auch nicht in der Lage – das politische Kapital aufzubringen, das für eine Sozialreform erforderlich ist. Im Fall Venezuelas wäre dies mit einem Angriff auf die hochorganisierten und mächtigen Gewerkschaften im öffentlichen Sektor verbunden.

Dennoch demonstrieren die sozialen Indikatoren in Venezuela deutlich die Notwendigkeit der Reform des sozialen Versorgungssystems. Die Armut wuchs in den achtziger Jahren erheblich an: die ärmsten 10 Prozent der Bevölkerung erfuhren ein Absinken ihrer realen Durchschnittseinkommen von 17 Prozent. 1982 wurden 10 Prozent der Bevölkerung als extrem arm eingestuft (definiert als Menschen, deren Einkommen zu Abdeckung ihrer Grundbedürfnisse nicht ausreicht) und 22 Prozent als kritisch arm (definiert als Menschen, deren Einkommen den doppelten Einkommensbetrag der extrem Armen unterschreitet). Bis 1989 waren diese Zahlen auf 22 Prozent bzw. 31 Prozent gestiegen.⁴¹ Trotz des langfristigen und stetigen Charakters der Verschlechterung grundlegender sozialer Leistungen wurde die Reform im öffentlichen Bewußtsein mit Strukturanpassung assoziiert und heizte die politische Gegenreaktion an, die schließlich 1993 zur Wahl des Antireform-Kandidaten Rafael Caldera führte.⁴²

Die Probleme in den sozialen Bereichen Venezuelas resultieren in höherem Maß aus einer jahrzehntelangen Fehlverteilung finanzieller Mittel als aus finanziellen Beschränkungen in Verbindung mit der Strukturanpassung. Im Bildungssystem wendet Venezuela z.B. pro Kopf eine durch-

schnittliche Summe auf, die zweimal so hoch ist wie die in Costa Rica und viermal so hoch wie die in Argentinien, Chile oder Jamaica verwendeten Gelder. Dennoch rangieren die Analphabeten-, Wiederholungs- und Einschulungsraten unter den schlechtesten in der Region. Eine Ursache liegt darin, daß Venezuela als einziges Land in der Region und vielleicht in der Welt mehr als die Hälfte seines jährlichen Bildungsetats auf die höhere Bildung verwendet. Und, wie oben bereits festgestellt wurde, fließen über 90 Prozent des Haushaltsetats des Ministeriums in Personalkosten. Die Situation im Gesundheitssystem ist analog, gekennzeichnet durch mangelnde Planung, fehlende Informationen, mangelhafte Koordinierung und eine verzerrte Anreiz-Struktur. Vielen Krankenhäusern fehlt es an elementaren Medikamenten und Grundausstattungen, während das System hohe Ausgaben für technologisch fortgeschrittene Behandlungsmethoden in urbanen Zentren fördert, eine Situation, die der in vielen der früheren sozialistischen Wirtschaftssysteme bemerkenswert ähnelt.⁴³ Im Ergebnis dessen war in Venezuela, wo mehr als dreimal so viel pro Kopf für das Gesundheitswesen ausgegeben wird wie in Chile, Jamaica oder Panama (und das damit die zweithöchsten Ausgaben in der Region auf diesem Sektor hat), die Kindersterblichkeit 1990 auf einem Stand von 36 Fällen pro 1000 geborener Kinder und damit um 200 Prozent höher als in Jamaica, 80 Prozent höher als in Chile und 30 Prozent höher als in Panama.⁴⁴ Der mangelhafte Zustand der Grundversorgung hat rückläufige Resultate, während die Armen von allen Schichten der Gesellschaft am meisten auf die staatlichen Sozialleistungen angewiesen sind.

Die Notwendigkeit einer umfassenden Sozialreform ist offensichtlich. Ihre Vernachlässigung hat bereits sowohl politisches als auch humanes Kapital gekostet. Dennoch hat die breite, aber diffuse Unterstützung der Reform bislang relativ wenig Gewicht gehabt bei einer Regierung, die durch den öffentlichen Widerstand gegen die von ihr eingeleiteten Stabilisierungsmaßnahmen enorm geschwächt ist. Trotz erheblicher Fortschritte im Bereich makroökonomischer Reformen unter der Regierung von Carlos Andrés Pérez ist praktisch kein Versuch einer Sozialreform unternommen worden. Einige gezielte Armutsbekämpfungsprogramme wurden durchgeführt, und ein Dezentalisierungsprozeß ist seit einigen Jahren im Gang. Jedoch vollzogen sich diese beiden Prozesse außerhalb und tatsächlich fast ungeachtet der Institutionen des sozialen Sektors.

Bald nach der Durchsetzung der Wirtschaftsreformen 1989 wurde eine Reihe gezielter Programme für die armen Bevölkerungsschichten mit dem Ziel gestartet, die Abschaffung allgemeiner Zuschüsse, die Preissteigerung

gen und andere Maßnahmen zu kompensieren, die Härten für die arme Bevölkerung darstellten. Diese Programme waren ein wichtiger Schritt vorwärts gegenüber traditionellen staatlichen Maßnahmen in Venezuela. Einerseits leiteten sie gezielt Zuschüsse an bedürftige und sensible Bevölkerungsgruppen, statt sie auf allgemeiner Basis zu verteilen oder die Bezuschussung auf der Basis von Patronage oder nach klientelistischen Kriterien zu verteilen. Andererseits versuchten sie – wenigstens theoretisch – ein integriertes Modell der Armutsbekämpfung durchzusetzen, das auf der Förderung von Selbsthilfemaßnahmen, wie etwa der Nutzung präventiver Gesundheitsfürsorge durch Empfänger von Ernährungsprogrammen der Regierung beruht, statt auf der Bereitstellung von Sozialfürsorgeleistungen von oben nach unten (*asistencialismo*). Erstmals wurden Programme entsprechend der nationalen *Mapa de Pobreza* (Armutskarte) und nicht allgemein umgesetzt, und in kurzer Zeit erreichte man damit über drei Millionen Menschen, entweder mit Mutter- und Kind-Lebensmittelzuschüssen oder über Schulspeisungsprogramme.⁴⁵

Diese Programme waren ein erster wichtiger Schritt bei der Einführung solcher Konzepte wie gezielter Mitteleinsatz, kommunale Beteiligung und Gesundheitsvorsorge in das Sozialleistungssystem und in Programme für die arme Bevölkerung. Aber in der Praxis waren sie gekennzeichnet durch eine unzureichende Umsetzung dieser innovativen Ideen und durch eine sehr mangelhafte Koordinierung mit den zuständigen Institutionen des öffentlichen Sektors, die teilweise auf Ineffizienz oder auf Arbeitskämpfe innerhalb der Ministerien zurückzuführen ist.⁴⁶ Während zielorientierte Programme zur Herstellung eines Netzes sozialer Sicherheit kurzfristig ein effizientes Mittel der Armutsbekämpfung sein mögen, sind ihre langfristigen Wirkungen geringfügig, wenn sie nicht Teil eines umfassenderen Prozesses der Sozialreform werden.

Eine Dezentralisierung, d.h. die Übergabe von Aufgaben an regionale und lokale Instanzen, wurde 1980 eingeführt. COPRE, die Präsidentschaftskommission für die Reform des Staates, wurde 1985 von der Lusinchi-Regierung bestellt und mit sowohl technischen als auch Lobby-Aufgaben bei der Reform der Regierung betraut. Die Kommission bestand u.a. aus Vertretern der verschiedenen politischen Parteien, Geschäftsorganisationen, Gewerkschaften und Universitäten. COPRE spielte eine wichtige Rolle bei der Einführung der Direktwahl von Gouverneuren und Bürgermeistern und im Prozeß der Dezentralisierung.⁴⁷ Dieser Prozeß ist seit der Einsetzung der Kommission entscheidend vorangekommen, nicht zuletzt aufgrund der Durchführung direkter Gouverneurs- und Bürgermeisterwahlen

im Jahr 1989.⁴⁸ Die Initiative zur Dezentralisierung muß von den Bundesstaaten kommen; bisher haben sechs Bundesstaaten diesen Prozeß in Gang gesetzt. Man hofft, daß das neue Regierungsmuster bürokratische Trägheit vermeiden kann, von der die Arbeit der Zentralregierung beeinträchtigt ist, daß sie die Macht der Gewerkschaften und Berufsvereinigungen beschränkt und die kommunale Partizipation befördert. Der Einfluß der Dezentralisierung auf den Personaltransfer könnte dramatisch sein. Die Regierung beschäftigt 1,1 Mio. staatliche Funktionäre, von denen 45.000 für die Staatsministerien arbeiten. Allein im Bildungs- und Gesundheitswesen könnten etwa 300.000 Angestellte innerhalb der nächsten Jahre in die Bundesstaaten versetzt werden. Schätzungsweise 70 Prozent aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst dürften in den nächsten zwei bis sechs Jahren in die Bundesstaaten versetzt werden.⁴⁹ Das könnte eine Gelegenheit sein, die Einstellungsmodalitäten zu modernisieren, indem man Auswahlverfahren vor der Einstellung einführt, die Autonomie der Personalabteilungen erhöht, die Gehälter von der Leistung abhängig macht usw. Mit dem Personaltransfer sind jedoch hohe Kosten verbunden, nicht zuletzt durch die anfallenden Entschädigungszahlungen (*prestaciones sociales*) an Beschäftigte, die von der Zentralregierung in die Bundesstaaten und Munizipien versetzt werden.

Es besteht die Gefahr, daß die Dezentralisierung zu einer Übertragung ungelöster Probleme der zentralen Ebene auf die lokale Ebene führt, wo es geringere humane und materielle Ressourcen für ihre Lösung gibt. Trotzdem könnten kommunale Beteiligung und Initiative bei der Armutsbekämpfung und der Gewährleistung sozialer Dienste die beste Möglichkeit darstellen, Jahrzehnte überzentralisierter, auf Patronage basierender Leistungsversorgung zu beenden, die zu einer regressiven Verteilung von Leistungen und Einkommen sowie zu einer im hohen Grad von staatlichen Problemlösungen abhängigen Bevölkerung geführt hat. Eine Schwierigkeit auf lokaler Ebene ist die Kluft zwischen dem oftmals geringen Entwicklungsstand der lokalen Institutionen und der Menge neuer Verantwortlichkeiten, die ihnen übertragen worden ist. Es besteht die ernste Gefahr einer starken Differenzierung der Ergebnisse zwischen den einzelnen Regionen in Abhängigkeit von ihrem jeweiligen Reichtum und dem Entwicklungsniveau ihrer Institutionen.

Unter dem Dezentralisierungsgesetz vom Januar 1990 (LODT) sind neugewählte Gouverneure gesetzlich ermächtigt, den Transfer von Personal, Mitteln, Ausrüstungen und Dienstleistungen für Sozialprogramme, Wirtschaftsentwicklungsprogramme, die Entwicklung der Infrastruktur

und bundesstaatliche Entwicklung und Forschung aus der Kontrolle der Staatsministerien in die der Bundesstaaten anzufordern. Um dies zu finanzieren, verfügt das Gesetz eine Erhöhung der Transferleistungen der Zentralregierung an die Bundesstaaten von 15 Prozent der durchschnittlichen öffentlichen Einnahmen 1989 auf 20 Prozent bis 1995. Jedoch ist bislang weder ein kohärenter Plan noch ein Minimaltransfer-Programm zur Durchführung eines tatsächlichen Transfers innerhalb der Sektorministerien abgestimmt worden. Statt dessen werden „stückweise“ *convenios* zwischen den Staatsministerien und den verschiedenen Bundesstaatsregierungen verhandelt.⁵⁰ Es ist wenig über die institutionelle oder finanzielle Kapazität von Bundesstaaten und Munizipien bekannt, solche Verantwortlichkeiten zu übernehmen, und ein entsprechendes Ausbildungsprogramm für lokale Bedienstete muß erst noch vollständig entwickelt werden. Obwohl Gesetze auf zentraler Ebene verabschiedet worden sind, werden sie auf lokaler Ebene nicht immer umgesetzt. Eine Munizipalreform verpflichtete 1978 alle Munizipien, Leistungskriterien für die Auswahl und Förderung von Personal und für die Sicherung von Arbeitsplätzen mit sozialer Sicherheit aufzustellen: in der Praxis haben nur wenige Munizipien diese Veränderungen auch vorgenommen.⁵¹

Die Durchführung der Dezentralisierung bringt ernste Probleme mit sich, nicht zuletzt das einer notwendigen Reform des Finanzsystems. Transferleistungen von der Staatsregierung an die Bundesstaaten und Munizipien könnten sich auf 60 Prozent der finanziellen öffentlichen Einkünfte belaufen, würden aber höchstens 45 Prozent der zusätzlichen Kosten der Munizipien abdecken. Die Staatsregierung wird sowohl größere Flexibilität als auch mehr Einfallsreichtum bei der Handhabung ihres reduzierten Anteils an den gesamten finanziellen Ressourcen als bisher an den Tag legen müssen, will sie ernste makroökonomische Probleme vermeiden. Die Bundesstaaten haben noch nicht die Kraft, Einkommen aus der Besteuerung zu erzielen – dieser Punkt wird in dem Ermächtigungsgesetz nicht behandelt – und die Munizipien haben als Steuerverwalter einen schlechten Ruf, da sie keine angemessenen Systeme der Rechnungslegung besitzen. Dies könnte dazu führen, daß die Munizipalregierungen noch stärker von Mitteltransfers der Staatsregierung abhängig sind als bisher.

Der Dezentralisierungsprozeß ist noch relativ unerprobt, und sein Erfolg wird von einem Mindestmaß fähiger Administration in Gebieten abhängen, die wenig Erfahrung mit der Verwaltung von Sozialprogrammen haben. Lokale Machtstrukturen können ebenso korrupt und undemo-

kratisch sein wie die im staatlichen Verwaltungsapparat. Die Hoffnung besteht darin, daß kommunale Beteiligung eine effektive Gegensteuerung gegen die Korruption darstellt. Das wird jedoch nur dann geschehen, wenn der Dezentralisierungsprozeß von einem allgemeinen Reformprozeß begleitet wird.

Venezuela ist ein gutes Beispiel für die gegenwärtige Entwicklung in Lateinamerika zu außerinstitutionellen Programmen und zur Dezentralisierung, die eher als de facto-Lösungen dienen denn als einander ergänzende Anstrengungen zugunsten eines breiteren und längerfristigen Sozialreformprozesses.

Dieser Artikel hat die Hindernisse aufgezeigt, die dem Prozeß der Sozialreform im Weg stehen. Selbst in Chile bleibt die Sozialreform trotz der Vorteile, die ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum, ein rechtmäßiges politisches System und eine vom Volk gewählte Regierung darstellen, hinter dem Reformprozeß in anderen Gebieten zurück. Die Reform, die in Chile am weitesten fortgeschritten ist, ist die Rentenreform. Sie war aus einer Reihe von Gründen einfacher zu bewältigen als die Gesundheits- und die Bildungsreform: das Rentensystem war wohl in einer tieferen Krise als die anderen Bereiche; es gab genügend Anreize für die Beitragszahler, das staatliche System aufzugeben; anders als im Gesundheits- und im Bildungswesen gab es keine mächtigen Gewerkschaften, die sich den Veränderungen widersetzen; und im Fall der Renten konnte der Staat seine Beteiligung auf eine Weise minimieren, wie das im Gesundheits- und Bildungswesen nicht möglich ist. Die allgemeine Kritik an den chilenischen Reformen richtet sich gegen den Mangel an gerechter Verteilung. Die Reformen im Gesundheits- und im Bildungswesen und die Rentenreform haben die wohlhabenderen Schichten der Gesellschaft unverhältnismäßig stark begünstigt.

Die Probleme in Venezuela haben ein wesentlich größeres Ausmaß, denn dort hat die Art von Reformen, die man in Chile durchgeführt hat, einfach nicht stattgefunden. Das hat zu ernststen negativen politischen Konsequenzen geführt. Die allgemeine Rechtmäßigkeit und Stabilität des politischen Systems war bedroht, als ein makroökonomisches Reformpaket durchgesetzt wurde, ohne daß man politischen Details und den sozialen Folgen die gebührende Aufmerksamkeit zollte. Es existieren politische Kosten und Gefahren, die jede Gesellschaft bedrohen, wenn die Gewährleistung angemessener Sozialleistungen versäumt wird. Die Ironie in Venezuela besteht – anders als in vielen anderen Ländern – darin, daß

Jahrzehnte des Erdölreichtums jegliche finanzielle Beschränkungen für die Schaffung angemessener Sozialleistungen beseitigt hatten.

Die allgemeine Schlußfolgerung, die aus diesen beiden Fällen (und ebenso aus anderen) gezogen werden kann, ist die Bedeutsamkeit der Sozialreform – oder aber zumindest der negativen Folgen, die aus ihrer Vernachlässigung entstehen. Es scheint auch klar zu sein, daß die Sozialreform von Beginn an in den umfassenderen Reformprozeß eingebunden sein muß, um politisch günstige Bedingungen für den Fortgang der Reform zu schaffen. Das ist besonders wichtig unter demokratischen Regierungen, die im allgemeinen aus jener Zeit Kapital schlagen müssen, in denen sie so viel Popularität und Autorität besitzen, daß sie fast jede Art größerer politischer Initiativen durchsetzen können. Als die makroökonomischen Reformen in Venezuela erst einmal auf den Widerstand massiver Volksdemonstrationen gestoßen waren, mangelte es der Regierung für die Durchsetzung substantieller Sozialreformen an politischer Willenskraft, und sie machte sich statt dessen zur Gefangenen der Partei, der Gewerkschaften und der bürokratischen Apparate im öffentlichen Sektor, die sie eigentlich reformieren wollte. Ein analoger Fall ist Polen, wo eine Reihe der mit Solidarnosc verbundenen Regierungen erfolgreich schwierige Stabilisierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen über einen Zeitraum von zwei Jahren durchführte, was dann aber in eine politische Sackgasse geriet, da man den Sozialleistungen zuwenig Aufmerksamkeit geschenkt hatte.

Ein weiterer, der Ablehnung der Reform durch die Bevölkerung in Venezuela und in Polen zugrundeliegender Faktor war das Unvermögen aufeinanderfolgender Regierungen, einen wirksamen Dialog mit der Öffentlichkeit aufzubauen, insbesondere im Hinblick auf Fragen der Sozialfürsorge. In Venezuela erfuhren die zielgerichteten Programme für die Armen relativ wenig öffentliche Aufmerksamkeit. Auf diese Weise erweckte die Regierung den Eindruck, den sozialen Kosten ihrer Politik gleichgültig gegenüberzustehen, und die Bevölkerung wurde nicht darüber informiert, daß es notwendig war, die knappen Mittel gezielt für die ärmsten Schichten einzusetzen. In Polen gab es zwar in Regierungskreisen zahlreiche Vorschläge für Programme zur sozialen Sicherheit wie auch für Sozialreformen, aber sie wurden selten, wenn überhaupt jemals, in der Öffentlichkeit zur Diskussion gestellt. Im Ergebnis dessen hatte die Bevölkerung kaum Kenntnis davon, daß die Regierung auf dem Gebiet der Sozialfürsorge etwas unternahm, und es herrschte allgemein eine große Besorgnis darüber, in welche Richtung sich das System entwickeln würde.

Die öffentliche Besorgnis über Fragen der Sozialfürsorge zu einer Zeit extremer ökonomischer Ungewißheit spielte in beiden Fällen direkt in die Hände antireformerischer Populisten. Im Gegensatz dazu wurde in Chile selbst unter der autoritären Pinochet-Regierung eine aktive Public-Relations-Kampagne in der zweiten Phase der Wirtschaftsreformen genutzt, um in der Öffentlichkeit für das Konzept der Rentenreform zu werben.⁵² In Bolivien spielte der Ausnahme-Sozialfonds eine wesentliche Rolle bei der Eindämmung des Widerstandes der Bevölkerung gegen die Wirtschaftsreformen der Regierung. Der Eindruck, daß die Regierung etwas unternimmt, um die sozialen Kosten der Strukturanpassung zu mildern, kann die Unterstützung der Öffentlichkeit für die Regierung – wenn schon nicht für die Strukturanpassung selbst – zu einem kritischen Zeitpunkt herstellen und schafft damit die politische Unterstützung oder aber jedenfalls den Spielraum, der für eine umfassendere Sozialreform notwendig ist.⁵³

Die Verbindung zwischen der Sozialreform und der Stabilität und Legitimität der Demokratie wird durch die Analyse dieser beiden Fälle ebenfalls hergestellt. Die Aylwin-Regierung in Chile war aus einer Reihe von Gründen legitim, aber nicht zuletzt deshalb, weil sie sich ernsthaft um Fragen der Sozialreform und der Armutsbekämpfung bemühte. In Venezuela stellen der Volksaufuhr, versuchte Militärputsche, eine Wahl (1993), an der sich im Gegensatz zur normalerweise hohen Wahlbeteiligung ca. 45 Prozent der Stimmberechtigten nicht beteiligten, und eine Regierung ohne Mehrheit im Kongreß einen starken Kontrast zur früheren politischen Stabilität dieses Landes dar. Die weitgehende Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der Ineffizienz und Korruption der öffentlichen Dienste ist einer der wichtigsten Faktoren bei der Erosion der Legitimität des politischen Systems.

Es besteht ebenfalls eine enge Beziehung zwischen Sozialreform und Armutsbekämpfung. Heute widmet man kurzfristigen Maßnahmen zur Herstellung eines sozialen Sicherheitsnetzes und längerfristigen Investitionen in humanes Kapital mehr Aufmerksamkeit als in der Vergangenheit. Dennoch sind erfolgreiche und dauerhafte Versuche zur Bewältigung dieser Probleme letztendlich von der Reformierung der wichtigsten Organe des Staates, die für die Gewährleistung der Sozialleistungen zuständig sind, genauso abhängig wie von nachhaltigem Wirtschaftswachstum. Eine breite Übereinstimmung existiert heute über die Hauptlinien der makroökonomischen Politik. Die nächste Aufgabe, vor der die Strategen überall in Lateinamerika stehen, ist, eine ähnliche Übereinstimmung über die

Wege zur Sozialreform herzustellen. Da es keine theoretische Diskussion über die politische Ökonomie der Sozialreform gibt, besteht ein notwendiger erster Schritt darin, Lehren aus den zahlreichen Beispielen des Scheiterns und aus den wenigen Fällen des Erfolges zu ziehen.

- 1 Zu einem komparativen Überblick der Maßnahmen zur Armutsbekämpfung im Zuge der ökonomischen Reformen in sechs Ländern vgl. C. Graham, *Safety Nets, Politics and the Poor: Transitions to Market Economies*, Washington D. C. 1994.
- 2 Zur kritischen Einschätzung des Washingtoner Konsenses vgl. L. C. Bresser Pereira, *Economic reforms and economic growth: efficiency and politics in Latin America*, in: *Economic Reform in New Democracies: a Social-Democratic Approach*, hrsg. von L. C. Bresser Pereira/J. M. Maravall/A. Przeworski, Cambridge 1993. Bresser Pereira kritisiert den Konsens, weil dieser die Folgen der Schuldenkrise und das Problem des öffentlichen Sparens ignoriert und eine inadäquate historische Sicht auf das Problem des Populismus und der Staatsintervention aufweist.
- 3 From The World Bank, *Latin America and the Caribbean: a decade after the debt crisis*, Washington D.C. 1993, S. 118. Die erste Angabe wurde übernommen von: J. Sheahan, *Patterns of Development in Latin America*, Princeton 1987.
- 4 Ebenda, S. 122f. Zur Beschreibung des Schicksals der Armen in Peru unter García vgl. zum Beispiel: C. Graham, *Safety Nets*, Kapitel 4 sowie P. Glewwe/G. Hall, *Unorthodox Adjustment and Poverty in Peru, Finance and Development*, Bd. 29, Dezember 1992. Zur Situation der Armen in Lateinamerika im allgemeinen vgl. E. Cardoso und A. Hewledge, *Below the Line: Poverty in Latin America*, in: *World Development*, 20 (1992) 1, S. 19-37.
- 5 Zwei jüngste Beispiele dafür, daß eine solche Reform aufgrund des Fehlens dieser Bedingungen gescheitert ist, sind Venezuela, wo der „Populist“ Rafael Caldera im Dezember 1993 mit einer Gegenreform-Plattform gewählt wurde, und Polen, wo eine Gegenreform-Koalition von ehemaligen Kommunisten und Bauern der amtierenden reformerischen Suchocka-Regierung im September 1993 eine Niederlage zugefügt hatte. Zu Details über Venezuela vgl. A. Angell/C. Graham, *Adjustment in Venezuela: The Political Costs of Neglecting Social Sector Reform*, Manuskript 1994; zu Polen: *Safety Nets and Market Transitions: What Poland Can Learn from Latin America*, *The Brookings Review*, 12 (1994)1.
- 6 Zu einer detaillierten Analyse dieser Bedingungen wie auch zu einer Reihe von überregionalen Fallstudien vgl. S. Haggard/S. B. Webb, *Voting for Reform: The Politics of Adjustment in New Democracies*, New York 1994.
- 7 Wir untersuchen ausführlich den venezolanischen Fall in: *Adjustment in Venezuela* (Anm 5). Maravall unterstreicht die Notwendigkeit, Reformen einzuführen, wenn eine Regierung nach einem Wahlsieg eine anfängliche Legitimität besitzt. „The Spanish reform of the industrial sector, social security, and education would have been much more difficult, even for a majority government, had measures not been taken in the first two years of the mandate“. *Economic Reform in New Democracies* (Anm. 2), S. 116.
- 8 Ausführlicher zum Bolivianischen Programm und zur Rolle des Sozialen Ausnahmefonds vgl. C. Graham, *The Politics of Protecting the Poor During Adjustment: Bolivia's Emergency Social Fund*, in: *World Development*, 20 (1992) 9.
- 9 Zu Details vgl. *Safety Nets* (Anm. 1), Kapitel 4 und 6.

- 10 Przeworski schreibt zu Recht: „Market-oriented reforms are inevitably a protracted process – the period from stabilisation, trade liberalisation, and privatisation to resumption of growth is long. Political support for market-oriented reforms erodes to the point of threatening their continuation unless these reforms are accompanied by a social policy. The policy style typical of market-oriented reforms tends to debilitate nascent democratic institutions.“ *Economic Reform in New Democracies* (Anm. 2), S. 132.
- 11 Eine solche Machtkonzentration und das Fehlen von „*checks and balances*“ gegenüber der Exekutive können den Mißbrauch der Macht des Präsidenten befördern. Zwei dieser Präsidenten, Collor und Pérez, wurden der Korruption angeklagt, und Menem steht eine wachsende Opposition gegenüber, die sich auf Korruptionsbeschuldigungen stützt.
- 12 Das Argument von Bresser Pereira u.a. ist in diesem Punkt überzeugend: „If democracy is not to be undermined as a consequence of economic reform, the representative organisations and institutions must participate actively in the formulation and implementation of the reform programme, even if this participation weakens the logic of the economic program or increases its costs. And it is precisely the strength of democratic institutions, not exhortations by technocrats, that reduces the political space for the pursuit of immediate particularistic interests: that is for populism. Populism is an endogenous product of technocratic policy styles.“ *Economic Reform* (Anm. 2) S. 10.
- 13 Dies ist dem Argument von Laurence Whitehead ähnlich: „Durable legitimacy will have to be founded on concretely negotiated social agreements, constructed with extensive participation by a variety of self-conscious and representative collective actors. Undoubtedly traditional liberal freedoms will have to figure prominently in such ... social contracts, but they will surely have to coexist with other more interventionist, redistributivist and collectivist commitments.“ L. Whitehead: On „Reforms of the State“ and „Regulation of the Market“, in: *World Development*, 21 (1993) 8, S. 1383.
- 14 Ähnliche Überlegungen stellt Przeworski in seiner Analyse über Polen an: „Radical reform was a project initiated from above and launched by surprise, independently of public opinion and without the participation of organised political forces ... it was rammed through the legislature without modifications that would have reflected divergences of interests and opinions. The parliament's repeated response to any doubts about the reform process has been to propose decree powers for the government... As a result citizens were taught that they could vote but not choose, the legislature was trained to think that it had no role to play in the elaboration of policy, and the nascent political parties and trade unions were taught that their voices did not count. ... The policy style with which reforms were introduced and continued had the effect of weakening democratic institutions.“ *Economic Reform* (Anm. 2), S. 180.
- 15 Noch immer wird die Debatte über die Angemessenheit von universellen gegenüber aufgabenorientierten Sozialfürsorge-Ausgaben geführt. Zu einer ausgezeichneten kritischen Sicht auf die Augenorientierung vgl. G. A. Cornia/F. Stewart. *Two Errors of Targeting*. Paper, vorgestellt auf der: World Bank Conference on Public Expenditures and the Poor: Incidence and Targeting, Washington D.C., 17.-19. Juni 1992.
- 16 Joan Nelson diskutiert dieses Problem im einzelnen in: J. Nelson. *Poverty, Equity, and the Politics of Adjustment*, in: *The Politics of Economic Adjustment*, hrsg. von S. Haggard/R. Kaufman, Princeton 1992. Die oben beschriebenen Fälle Polen und Venezuela sind jüngste Beispiele solcher Szenarien.
- 17 P. Peterson, How to eliminate the deficit, in: *The New York Review of Books*, XLI (1994) 7, S. 39.

Strukturanpassung durch eine Sozialreform? Chile und Venezuela

- 18 Die Zahlen sind von: R. Infante (Hrsg.), *Deuda Social: Desafio de la Equidad*, Santiago 1993, S. 145.
- 19 N. Birdsall/E. James, *Efficiency and Equity in Social Spending: How and Why Governments Misbehave*, The World Bank, Working Papers WPS 274, May 1990, S. 13. In diesem Paper wird stark dafür eingetreten, Fairneß und Effizienz bei der Sicherstellung von sozialer Wohlfahrt nicht als Alternativen, sondern als Komplemente anzusehen.
- 20 Ebenda, S. 127, zitiert einen Bericht von W. McGreevey, *Social Security in Latin America*, World Bank Discussion Paper 110, 1990.
- 21 Eine ausgezeichnete Beschreibung der politischen und sozialen Folgen von Hyper-Inflation bietet: S. B. Webb, *Inflation and Stabilization in Weimar Germany*, New York 1989; zu einer Darstellung der zweifelhaften „demokratischen“ Taktik des Fujimori-Regimes vgl. C. Graham, *Economic Austerity and the Peruvian Crisis: The Social Costs of Autocracy*, in: *SAIS Review*, 13 (1993) 1.
- 22 Drei Beispiele des Widerstandes gegen eine radikale Bildungsreform werden von A. Knight beschrieben: Vgl. A. Knight, *Mexico 1930-1946*, in: *The Cambridge History of Latin America*, hrsg. von L. Bethell, Cambridge 1990; A. Angell, *Classroom Maoists: the Politics of Peruvian Schoolteachers under Military Government*, in: *The Bulletin of Latin American Research*, 1 (1982) 2; J. Farrell, *The National Unified School in Allende's Chile*, Vancouver 1986.
- 23 Relativ wenig ist beispielweise zu diesem Thema in der umfassenden Darstellung der Linken nach dem Zusammenbruch des Kommunismus bei J. Castañeda zu finden. Vgl. J. Castañeda, *Utopia Unarmed: the Latin American Left after the Cold War*, New York 1993.
- 24 Maravall führt einen Teil des Erfolges bei der demokratischen Konsolidierung in Spanien auf die steigenden Sozialausgaben zurück. Er schätzt, daß die realen öffentlichen Ausgaben auf dem Arbeitsmarkt von 1982 bis 1989 um 43 Prozent gestiegen sind und 9,1 Prozent der Gesamtausgaben der zentralen und regionalen Verwaltungen und 1988 3,2 Prozent des BIP erreicht hatten. Diese policies beinhalteten Maßnahmen zur Einkommenssicherung, Arbeitsbeschaffung und Berufsausbildung. Vgl. *Economic Reform* (Anm. 2), S. 96. Es ist zweifelhaft, ob viele Arbeitsministerien in Lateinamerika in der Lage sein werden, ein solches Programm durchzuführen. Selbst das chilenische Arbeitsministerium, das dies könnte, ist so dem marktorientierten Entwicklungsmodell unterworfen, daß seine Bemühungen in diesem Bereich bescheiden waren. Und es ist sogar noch zweifelhafter, daß seine irgendein anderes Land in Lateinamerika Ausgaben in solchen Größenordnungen leisten kann. Die Sozialministerien in Spanien waren weitaus weniger entwickelt als die in Lateinamerika, was der Regierung in Spanien bei der Ausarbeitung adäquater Sozialpolitiken eine größere Freiheit und Flexibilität gestattete.
- 25 Wie P. Diamond und S. Valdes Prieto schreiben, war dies ein Merkmal der chilenischen Reformen: „Chile chose to retire the pension debt associated with the preexisting pension system, which requires a large primary fiscal surplus for forty or more years. The surplus has been used to finance the pensions of the old system and the promises associated with the transition. ... Such a fiscal effort can be avoided, but then there is no increase in national saving: there can even be a fall in national saving if high interest rates imply a larger pension after privatisation and the government simply increases its debt to accommodate.“ *Social Security Reforms*, in: B. P. Bosworth u.a., *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Washington D.C. 1994, S. 257.
- 26 Die Tatsache, daß es der neugewählte Präsident Frei mit einer Gesundheitsreform in Chile ernst meint, wurde mit der stark kommentierten Entscheidung signalisiert, erstmals in vielen

- Jahren als Gesundheitsminister keinen Arzt, sondern einen Ökonomen zu berufen. Daß zwei führende Politiker das Bildungsministerium ablehnten, das dann in die Hände eines Pädagogen von geringem politischen Gewicht überging, zeigt die geringe Bedeutung dieser Ministerien in den Augen von ambitionierten Politikern.
- 27 M. Olson beschreibt die dem kollektiven Handeln zugrundeliegenden Ursachen und deren Folgen für ökonomisches Wachstum. Vgl. M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Boston 1965; ders., *The Rise and Decline of Nations*, New Haven 1982.
 - 28 Zur Beschreibung des Sozialfond-*approaches* vgl.: C. Graham, *Mexico's Solidarity Program in Comparative Context: Demand-Based Poverty Alleviation Programs in Latin America, Africa, and Eastern Europe*, in: *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, hrsg. von C. Wayne u.a., San Diego 1994.
 - 29 Tatsächlich wird die chilenische Rentenreform in einer Weise gelobt, daß ein Artikel in *The Financial Times* die Lehren untersucht, die Entwicklungsländer aus der chilenischen Erfahrung ziehen können. Vgl. *The Financial Times* vom 11. April 1994 S. VII.
 - 30 S. Haggard und S. Webb führen zwei falsche theoretische Annahmen zur Effizienz autoritärer Regierungen an; erstens die falsche Annahme, autoritäre Regierungen verfügten über aufgeklärte Führungskräfte, und zweitens diese Regierungen seien gegenüber den Interessen von *Pressure-Gruppen* immun. Vgl. *What do we know about the political economy of economic policy reform*, in: *The World Bank Observer*, 8 (1993) 2, S. 146. Die Pinochet-Diktatur war eher darin ungewöhnlich, wenn schon nicht aufgeklärt, doch zumindest bemerkenswert konsequent in ihrem Streben nach einer makroökonomischen Reform und ihrer Unterstützung durch die Unternehmergruppen gewesen zu sein.
 - 31 Während eine halbe Millionen Arbeiter durch die Beschäftigungsprogramme der Regierung staatliche Zuschüsse von insgesamt 1,5 Prozent des BIP erhielten, kostete die Regierung die an die Banker zu stellende Kautions 3 Prozent des BIP. Zu Details vgl. P. Meller, *Adjustment and Social Costs in Chile During the 1980s*, in: *World Development*, 19 (1991) 11, S. 1545-61.
 - 32 Vgl. im einzelnen: C. Graham, *Safety Nets* (Anm. 1).
 - 33 Eine bemerkenswerte Rolle bei der Bekämpfung der Armut in Chile haben auch Nichtregierungsorganisationen und die Kirche gespielt, die beträchtliche Geldsummen von internationalen Sympathisanten bekam. Ein solches zusätzliches Polster gegen die sozialen Stabilisierungskosten wie in Chile gab es in Venezuela nicht, wo die lange Tradition eines Wohlfahrtsstaates lokale Gemeinschaften viel weniger notwendig gemacht hatte.
 - 34 Zahlen von der Chilenischen Zentralbank und von Midclplan CASEN Surveys für 1987, 1990 und 1992.
 - 35 Vgl. *El Mercurio*, Santiago 17. März 1994.
 - 36 L. Whitehead, *On „Reform of the State“ and „Regulation of the Market“*, in: *World Development*, 21 (1993) 8, S. 1382.
 - 37 Es kann sein, daß die Privatisierung des Rentensystems zum ökonomischen Wachstum beigetragen hat, doch ist weniger klar, ob dies auch kurzfristig im Gesundheits- und Bildungswesen der Fall gewesen ist, welcher Art auch immer die Langzeiteffekte dieser zusätzlichen Ausgaben für Gesundheit und Bildung und das Wachstum des Humankapitals gewesen sein mögen.
 - 38 Die folgende Diskussion basiert stark auf persönlichen Interviews einer der beiden Autoren, die Ende 1993 in Chile geführt worden sind. Zu einer grundsätzlichen Betrachtung der chilenischen Reformen vgl. P. Vergara, *Ruptura y Continuidad en la Política Social del Gobierno Democrático*, *Estudios Sociales* 44 (1993); D. Raczynski, *Políticas Sociales en*

Strukturanpassung durch eine Sozialreform? Chile und Venezuela

Chile: Origen, Transformaciones y Perspectivas, Santiago 1993.

- 39 Vgl. Adimark Survey, in: El Mercurio 26. März 1994.
- 40 Es hat bemerkenswerte Finanzierungen zur Verbesserung der Bildung in den Grundschulen der armen Regionen gegeben, doch der größte Teil des Geldes war ein Darlehen der Weltbank.
- 41 Über die Armut in Venezuela vgl. auch: Venezuela Poverty Study: From Generalized Subsidies to Targeted Programs, hrsg. von World Bank, Latin America and Caribbean Division, Washington D.C. Juni 1991.
- 42 Vgl. die gute Darstellung der Reformpolitiken in Venezuela bei: M. Naím, Paper Tigers and Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reforms, Washington D.C. 1993.
- 43 Zu den Details vgl. den polnischen Fall. Vgl. Safety Nets (Anm. 1), Kapitel 7.
- 44 Venezuela Poverty Study (Anm. 41).
- 45 So fordert das PAMI (Ernährungsprogramm für Mutter und Kind) Besuche von Personal des Gesundheitswesens im Vorfeld der Übergabe von Nahrungsmitteln. Es sollte bis 1995 mehr als zwei Millionen Mütter und Kinder erreichen. Nur 3 Prozent der Ausgaben galten der Verwaltung. (Boliviens außerordentlich erfolgreicher sozialer Ausnahmefond gab annähernd 5 Prozent seines Budgets für die Verwaltung aus.) Das HCD-Programm (Kindertagesstätten), das 1993 im kleinen Maßstab begonnen worden war und auf einer lokalen Selbstbeteiligung beim Aufbau und Betreiben der Kindertagesstätten beruhte, ist 1989 durch die Regierung wesentlich erweitert worden. Ein weitreichendes Schulspeisungsprogramm für Kinder im Grund- und Vorschulalter war ebenfalls eingeführt worden (Beca Alimentaria). Vgl. Anm. 41 und Interviews der Autoren mit Verantwortlichen des Programms in Caracas im August 1993.
- 46 So verzichtete das PAMI-Programm oft auf die Besuche von Personal des Gesundheitswesens bei den Begünstigten, weil dieses Personal aufgrund der ministeriellen Ebene der Arbeitsstreitigkeiten nicht immer operativ einsetzbar war.
- 47 Ausführlicher vgl.: R. de la Cruz, La Reforma del Estado: Democracia y Gobernabilidad, América Latina Hoy (1992) 5, S. 21-30.
- 48 S. Ellner schreibt zu Venezuela: „Although decentralization has encountered major stumbling blocks and made very uneven geographical and sectoral progress, the very fact of its initiation has served to transform the Venezuelan political scene. Citizens are encouraged to speak up and raise demands by the prospect that those who have both the resources and power to resolve pressing problems are closer at hand than they used to be. Furthermore, since elected officials, both local and regional, are now invested with greater authority, they are no longer so apt to be governed by the dictates of the small clique that dominates the national leadership of their respective parties.“ S. Ellner, The Deepening of Democracy in a Crisis Setting: Political Reform and the Electoral Process in Venezuela, in: Journal of Inter-American Studies and World Affairs, 35 (1993/4) 4, S. 20.
- 49 Die Zahlen wurden entnommen bei: R. de la Cruz, La Reforma del Estado: democracia y gobernabilidad, América Latina Hoy (Anm. 47), S. 28. Zur allgemeinen Analyse des Dezentralisierungsprozesses vgl. R. de la Cruz (Hrsg.), Decentralización, Gobernabilidad, Democracia, Caracas 1992.
- 50 Ausführlicher bei: A. Nickson, The Potential Contribution of Local Government to the Delivery of Social Services in Venezuela, Paper (unveröff.), School of Public Policy, University of Birmingham, July 1992.
- 51 Ebenda, S. 3.
- 52 Nach der ersten Privatisierungswelle und ihrem Scheitern zu Beginn der achtziger Jahre,

als Büchi dies in seine Hand nahm, hat die Regierung aktiver und regulierend in den Privatisierungsprozeß eingegriffen. Insonderheit die Reform des Rentensystems implizierte eine aktive Regierungskampagne, um die Reformen der Öffentlichkeit nahezubringen und die Werktätigen zu ermutigen, sich an den privaten Programmen zu beteiligen. Zu den Einzelheiten vgl. R. J. Luders, Massive Divestiture and Privatization: Lessons from Chile, in: Contemporary Policy Issues, IX, October, 1991.

- 53 Diese Frage wird bei C. Graham detailliert am Beispiel mehrerer Fälle analysiert. Vgl. C. Graham, Safety Nets (Anm. 1) Die Autorin ist J. Nelson dafür dankbar, daß sie diese Frage in der Anfangsphase der Erarbeitung ihrer Studie aufgeworfen hat.