

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Heinrich-W. Krumwiede*

# **Soziale Ungleichheit und Massenarmut in Lateinamerika**

S 18  
Mai 2002  
Berlin

**Nachweis in öffentlich  
zugänglichen Datenbanken  
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2002

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

# Inhalt

**Problemstellung und Schlußfolgerungen 5**

**Vorgehensweise 7**

**Extreme soziale Ungleichheit und Massenarmut in Lateinamerika als gesellschaftliches Problem 9**

Einkommensungleichheit und Armut 9

*Befunde und Zusammenhänge 9*

*Bestimmungsfaktoren der Armut 12*

Dimensionen der sozialen Ungleichheit, Merkmale und Faktoren der Armut 13

*Soziale Ungleichheit 13*

*Armut 13*

Macht der Modernisierungsprozeß in Lateinamerika

Ungleichheits- und Armutsproblematik irrelevant? 16

Soziale Implikationen der ökonomischen

Globalisierung 18

Die Fortdauer der polarisierten Sozialstruktur 20

Diskussion der Modernisierung im Zeichen der

Globalisierung anhand des chilenischen Falles 21

Bemerkung zum Beziehungsverhältnis von sozialer

Ungleichheit und ökonomischer Entwicklung 23

**Extreme soziale Ungleichheit und Massenarmut in Lateinamerika als politisches Problem 24**

Mögliche und wahrscheinliche politische Folgen von Ungleichheit und Armut 24

Welche Möglichkeiten haben sozial Benachteiligte in Lateinamerika, ihre Interessen politisch zur Geltung zu bringen? 27

*Wie erklärt sich die Schwäche der sozialistischen Bewegung in Lateinamerika? 27*

*Diskussion der politischen Einflußmöglichkeiten der sozial Unterprivilegierten 29*



### **Soziale Ungleichheit und Massenarmut in Lateinamerika**

Nicht nur im Vergleich zu entwickelten Ländern, sondern auch zu anderen Entwicklungsregionen weist Lateinamerika ein außerordentlich hohes Maß an sozialer Ungleichheit auf. Obwohl Lateinamerika in bezug auf sein Entwicklungs- und Wohlstandsniveau zur »Mittelklasse« der Entwicklungsregionen gehört, ist es die Weltregion mit der größten Ungleichheit in der Einkommensverteilung. Zugleich ist Lateinamerika nach wie vor von Massenarmut gekennzeichnet. Nahezu jeder zweite Lateinamerikaner ist arm, fast jeder fünfte extrem arm.

Die Lateinamerikapolitik sollte zur Kenntnis nehmen, welche politische Sprengkraft der Ungleichheits- und Armutproblematik in Lateinamerika innewohnt. Die gegenwärtigen Vorgänge in Argentinien können als warnender Hinweis darauf verstanden werden, welche Krisenpotentiale entstehen, wenn sich zu dieser Problematik eine ökonomische Leistungskrise gesellt. Sie sollten auch Anlaß dazu sein, kritisch über eine Politik nachzudenken, die marktwirtschaftliche Strukturpolitik ohne hinreichende Berücksichtigung sozialer Gesichtspunkte betreibt.

In der Studie werden gesellschaftliche und politische Implikationen der Ungleichheits- und Armutproblematik in Lateinamerika analysiert. Es werden unter anderem folgende Fragen behandelt: Besteht ein systematischer Zusammenhang zwischen Armut und Ungleichheit? Hat der Modernisierungs- und Globalisierungsprozeß zu einer spürbaren Reduktion von Ungleichheit und Armut geführt? Gibt es Indizien dafür, daß sich in Lateinamerika Mittelschichtgesellschaften entwickeln? Welche politischen Reaktionen der Unterprivilegierten sind wahrscheinlich? Wie ist es um ihre politischen Einflußmöglichkeiten bestellt?

Da auf ganz Lateinamerika bezogene Durchschnittszahlen von nur begrenztem Informationswert sind, wird auch versucht, den nationalen Unterschieden innerhalb Lateinamerikas gerecht zu werden, indem vier Länder näher behandelt werden. Dabei wird neben Chile und Costa Rica mit Brasilien und Mexico auf die beiden größten Länder Lateinamerikas eingegangen. Die Länderauswahl spiegelt das Interesse am relativ entwickelten, nicht-ländlichen Lateinamerika wider.

Die wichtigsten *Schlußfolgerungen* lassen sich, thesenhaft zugespitzt, folgendermaßen zusammenfassen:

- ▶ Zwischen Ungleichheit und Armut scheint ein systematischer Zusammenhang zu existieren. Wäre die Ungleichheit in Lateinamerika geringer, wäre die Armut dort aller Wahrscheinlichkeit nach nicht derart verbreitet. Ausmaß und Intensität von Armut sind natürlich auch von anderen Faktoren abhängig, so vor allem von dem Entwicklungsniveau des Landes und seiner wohlfahrtsstaatlichen Orientierung. Für jeweilige Schwankungen bei der statistisch ausgewiesenen Armut ist zumeist der Konjunkturverlauf verantwortlich.
- ▶ Bei der Armut in Lateinamerika handelt es sich um Armut in einem sehr elementaren Sinn, die durch den Mangel an Mitteln zur minimalen Befriedigung von Grundbedürfnissen und die Kumulation von Nachteilen gekennzeichnet ist. Der typische lateinamerikanische Arme ist nicht mehr der analphabetische *campesino*. Vielmehr lebt im heutigen stark urbanisierten Lateinamerika die Mehrheit der Armen in den Städten und verfügt über einige Jahre an Schulausbildung. Absteiger aus der Mittelschicht bilden die »neuen Armen«. Kinder und Jugendliche sind überproportional von Armut betroffen, da die Kinderzahl armer Familien, obwohl sie auch dort zurückgegangen ist, den Durchschnitt übertrifft.
- ▶ Der Modernisierungsprozeß konnte bisher krasse soziale Ungleichheit und Massenarmut nicht nennenswert reduzieren. Dies gilt auch für die jüngste Phase des Modernisierungsprozesses, die im Zeichen der neo-liberalen ökonomischen Struktur- anpassung stand, welche im Kontext der Globalisierung erfolgte. Es gelang vor allem nicht, genügend produktive Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. So ist gegenwärtig nahezu die Hälfte der städtischen Erwerbsbevölkerung im unproduktiven »informellen Sektor« tätig. Der Mangel an neu geschaffenen Aufstiegspositionen hat, vor allem in den letzten zwei Jahrzehnten, zu einer spärlichen »Umschichtung nach oben« geführt. Trotz rasanter Urbanisierung, rapider Bildungsexpansion und erheblicher Ausdehnung nicht-manueller Tätigkeiten ist es bei der traditionell stark polarisierten Einkommensverteilung geblieben. Nichts weist darauf hin, daß sich in Lateinamerika Mittelschichtgesellschaften herausbilden werden, wie sie in Westeuropa und den USA anzutreffen sind.
- ▶ In Lateinamerika, wo die sozialistische Bewegung immer schwach war, vor allem wohl wegen der großen sozialen Heterogenität der Unterschichten

(die noch zugenommen hat), ist auch in Zukunft nicht mit einem Erstarren linker Parteien oder gar sozialrevolutionärer Bewegungen zu rechnen. Einiges spricht dafür, daß der Populismus erneut an Anziehungskraft gewinnen könnte. Allgemein ist eine Zunahme anomischen Protestverhaltens, von Gewalt und Kriminalität zu befürchten. In den vier Ländern, die in dieser Studie besonders analysiert werden (Brasilien, Chile, Costa Rica und Mexico), dürfte es wahrscheinlich gelingen, soziale Unzufriedenheit innerhalb der bestehenden demokratischen Systeme zu kanalisieren, weil sie sich vornehmlich als Unzufriedenheit mit der Regierungspolitik äußert.

- ▶ Obwohl die Armen nahezu die Hälfte der Bevölkerung und die gesamten Unterschichten weit mehr als die Hälfte der Bevölkerung ausmachen, sind sie politisch schwach. Denn sie bestehen aus unterschiedlichen Gruppen mit unterschiedlichen Interessen, die nur partiell organisationsfähig und dauerhaft mobilisierbar sind. Außerdem werden ihre Energien durch den täglichen Kampf ums Überleben absorbiert. Sie sind zudem weitgehend ohne Koalitionspartner. Als politische Verbündete kommen die als »neue Arme« apostrophierten Absteiger aus den Mittelschichten nicht in Betracht. Potentielle Koalitionspartner sind eher Segmente der mittleren Mittelschicht. Das politische Faktum, daß sich die demokratische Staatsform in Lateinamerika durchgesetzt zu haben scheint, ist auch von sozialer Bedeutung. Denn immerhin verfügen die sozial Unterprivilegierten über das Wahlrecht als potentiell einflußreiche politische Ressource. Probleme sozialer Gerechtigkeit werden in Zukunft die politischen Auseinandersetzungen dominieren. Es ist zu hoffen, daß der Ruf nach dem starken Staat nicht zum Rückfall in den Populismus führt, sondern zu einer staatlichen Politik, die sich energisch für soziale Gerechtigkeit und »systematische Wettbewerbsfähigkeit« einsetzt.

## Vorgehensweise

Wenn in der Studie Durchschnittszahlen präsentiert werden, um »Lateinamerika« zu charakterisieren, dann ist damit grundsätzlich Iberoamerika gemeint. Dabei wird auf die Berücksichtigung Cubas, des kommunistischen Ausnahmefalles in der Region, verzichtet. Die für Lateinamerika angegebenen Durchschnittszahlen beziehen sich also auf die neben Cuba in der Region beheimateten 17 spanischsprachigen Staaten und das portugiesischsprachige Brasilien.

Man hat sich zu vergegenwärtigen, daß diese für Lateinamerika genannten Durchschnittszahlen von nur begrenztem Aussagewert sind, in ihrem Informationsgehalt etwa vergleichbar mit Durchschnittszahlen, die sich auf die gesamte Europäische Union beziehen. Zwar kann diese lateinamerikanische Ländergruppe in bezug auf einige Merkmale, wie Sprache, Religion und gemeinsame Geschichte, als homogener gelten als die Ländergruppe, die die Europäische Union ausmacht. Aber sie ist wesentlich ungleicher in bezug auf andere Kriterien, wie ethnische Zusammensetzung und das sozio-ökonomische Entwicklungsniveau. So übertraf 1999 das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der drei reichsten EU-Länder (Dänemark, Österreich und Deutschland) das der drei ärmsten (Spanien, Griechenland und Portugal) um das 2,4fache.<sup>1</sup> Demgegenüber waren die drei reichsten Länder Lateinamerikas (Argentinien, Uruguay und Chile) im Schnitt um das 8,3fache reicher als die drei ärmsten (Bolivien, Honduras und Nicaragua).<sup>2</sup>

Um den Unterschieden zwischen den lateinamerikanischen Ländern gerecht zu werden, wird auf vier näher eingegangen, nämlich Brasilien, Chile, Costa Rica und Mexico. Tabelle 1 (s. Seite 8) macht deutlich, welche sozio-ökonomische Position sie innerhalb Lateinamerikas einnehmen. Die Länderauswahl weist darauf hin, daß es nicht das Ziel der Analyse ist, die Kontraste zwischen dem relativ »entwickelten« und dem relativ »unterentwickelten« Lateinamerika darzustellen, sondern den Unterschieden innerhalb des relativ »entwickelten« Lateinamerikas nachzu-

gehen. So gehören alle vier Länder dem relativ »entwickelten« Lateinamerika an. (Zwei dieser Länder, Chile und Costa Rica, die wie Brasilien und Mexico zu den »middle income countries« zählen, werden wegen günstiger Sozialwerte von der UNDP sogar der Ländergruppe mit einem »high human development« zugerechnet.<sup>3</sup>) Entsprechend dem Interesse am »entwickelten« Lateinamerika wird vornehmlich auf das städtische Lateinamerika eingegangen. Diese Schwerpunktsetzung ist aber auch insofern gerechtfertigt, als inzwischen schon drei Viertel der Lateinamerikaner in Städten wohnen.<sup>4</sup>

Mit Brasilien und Mexico befinden sich die beiden bevölkerungsstärksten Staaten Lateinamerikas in der Auswahl. Über 50% der Einwohner der hier berücksichtigten lateinamerikanischen Staaten lebt in diesen beiden Ländern (Brasilien: 35%; Mexico: 20%). Costa Rica stellt einen Sonderfall dar und kann als eine Art »Schweden Lateinamerikas« gelten. So ist etwa die Einkommensungleichheit hier weniger krass als in den anderen lateinamerikanischen Ländern (nur Uruguay übertrifft Costa Rica in dieser Hinsicht). Vor allem aber weist das Land bessere Sozialwerte auf als es seinem Pro-Kopf-Einkommen entspricht.<sup>5</sup> Die Gründe für die Auswahl Chiles werden im Verlauf der Studie deutlich; das Land kann als Anschauungsobjekt für mehrere Hypothesen dienen.

Die Länderauswahl wurde auch durch die Verfügbarkeit von Daten bestimmt. So wurden diese Länder neben vier anderen (Columbien, El Salvador, Panama und Venezuela) von der CEPAL (der Ökonomischen Kommission der UNO für Lateinamerika) als Untersuchungsgegenstände für eine Studie ausgewählt, die Aufschluß über die Einkommensunterschiede zwischen Beschäftigungskategorien (estratos ocupacionales) geben soll. Der besondere Vorteil der CEPAL-Studie ist es, daß sie direkte Vergleiche zwischen den untersuchten Ländern ermöglicht, indem sie Unterschiede der Kaufkraft Rechnung trägt.

<sup>3</sup> UNDP (*United Nations Development Programme*), *Human Development Report 2001*, New York/Oxford: Oxford University Press, 2001, S. 257.

<sup>4</sup> Klaus Bodemer u.a. (Hg.), *Lateinamerika-Jahrbuch 2000*, Frankfurt a.M.: Vervuert Verlag, 2000, S. 303.

<sup>5</sup> Vgl. die Zahlenangaben in Tabelle 1.

<sup>1</sup> Berechnet nach den Angaben in: *World Bank, World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*, New York: Oxford University Press, 2001, S. 274f.

<sup>2</sup> Ebd.

**Tabelle 1**  
**Sozio-ökonomische Charakteristiken 18 lateinamerikanischer Länder**  
**(Rangordnung der Länder nach Höhe des Pro-Kopf-Einkommens)**

Land	BIP pro Kopf in Mrd.US \$ (1999) a)	BIP pro Kopf nach Kaufkraft in Mrd. US \$ PPP (1999) b)	Bev. in Mio. (1999) c)	Erwerbsbevölkerung nach Sektoren (Landwirtschaft, Industrie, Dienstleistungen) in % (1990) d)			Human Development Index (1999) e)	Sozialvers. Bev.-anteile in % (1989–98) f)	Gini-Koeffizient der Einkommensverteilung (1999) g)	Armutanteile der Bev. in % (Ende der 90er Jahre) h)
Argentinien	7.600	11.324	37	12	32	56	0,842	80	0,542	
Uruguay	5.900	8.280	3	14	27	59	0,828	88	0,440	
Chile	4.740	8.370	15	19	25	56	0,825	93	0,559	20,6
Brasilien	4.420	6.317	168	23	23	54	0,750		0,640	37,5
Mexico	4.400	7.719	97	28	24	48	0,790	58	0,539	46,9
Venezuela	3.670	5.268	24	12	28	60	0,765		0,498	49,4
Panama	3.070	5.016	3	26	16	58	0,784		0,557	30,2
Costa Rica	2.740	5.770	4	26	27	47	0,821	86	0,473	20,3
Peru	2.390	4.387	25	36	18	46	0,743	24		
Columbien	2.250	5.709	42	25	22	53	0,765	16	0,572	54,9
Dom. Rep.	1.910	4.653	8	25	29	46	0,722			37,2
El Salvador	1.900	4.048	6	36	21	43	0,701	16	0,518	49,8
Guatemala	1.660	3.517	11	52	17	31	0,626		0,582	60,5
Paraguay	1.580	4.193	5	39	23	38	0,738		0,565	60,6
Ecuador	1.310	2.605	12	33	19	48	0,726		0,521	
Bolivien	1.010	2.193	8	47	18	35	0,648	21	0,586	60,6
Honduras	760	2.254	6	40	19	41	0,634		0,564	79,7
Nicaragua	430	2.154	5	28	26	46	0,635		0,584	69,9

Quelle und Anmerkungen: a)–c) World Bank, World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty, New York: Oxford University Press, 2001, 274f; b) PPP= Purchasing Power Parity. Bei den Dollarangaben in dieser Spalte ist die Kaufkraft berücksichtigt; d) World Bank. World Development Report 1997, New York: Oxford University Press, 1997, S. 220f; e) UNPD, Human Development Report 2001, New York/Oxford: Oxford University Press, 2001, S. 141ff; f) Mesa-Lago, Carmelo, Desarrollo social, reforma del Estado y de seguridad social, al umbral del siglo XXI, in: Serie Políticas Sociales (CEPAL), (2000) 36, S. 55; g) CEPAL. Panorama social de América Latina 2001, Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2001, S. 18; h) wie g, S. 44.

Im Vordergrund der Analyse stehen traditionelle »vertikale Ungleichheiten«, wie sie durch Zusammenhänge zwischen Beschäftigungskategorie und Einkommenshöhe gegeben sind. Auf »horizontale Ungleichheiten«, wie die geschlechtsspezifischen und die zwischen Altersgruppen oder Ethnien, wird nicht oder nur sehr wenig eingegangen. Die Analyse bezieht sich auf eine komplexe, nicht zuletzt auch »technische« Materie, bei der unterschiedliches methodisches Vorgehen und unterschiedliche Meßverfahren für – zum Teil beträchtliche – Ergebnisunterschiede verantwortlich sind. Der Verfasser versucht, dem Leser die mühselige Methoden- und Meßdiskussion nach Möglichkeit zu ersparen und sie in »technische Fußnoten« zu

verbannen. Bisweilen läßt sie sich aber auch im normalen Text nicht umgehen.

# Extreme soziale Ungleichheit und Massenarmut in Lateinamerika als gesellschaftliches Problem

## Einkommensungleichheit und Armut

### Befunde und Zusammenhänge

In Lateinamerika sind die Einkommen ungleicher verteilt als in allen anderen Weltregionen. Aus westeuropäischer Perspektive ist die in Lateinamerika herrschende Einkommensungleichheit in der Tat extrem. So haben die meisten lateinamerikanischen Länder Gini-Koeffizienten der Einkommensverteilung<sup>6</sup> von mehr als 0,5, während sich die der westeuropäischen um 0,3 bewegen, mehrere sogar darunter liegen. Während in Deutschland, das mit einem Gini-Koeffizienten von 0,3 einen Mittelplatz in Westeuropa einnimmt, das oberste Einkommensdezil mehr als 20% der Gesamteinkommen auf sich konzentriert und auf das unterste Dezil nur gut 3% entfallen, belaufen sich die entsprechenden Relationen für Brasilien, Chile und Mexico auf mehr als 40%, also das Doppelte, und weniger als 1,6%, also die Hälfte.<sup>7</sup> Während in Westeuropa die reichsten 20% der Einkommensbezieher 3–6mal höhere Einkünfte haben als die ärmsten 20% (in Deutschland 4,7mal), beläuft sich die entsprechende Relation in Mexico, Chile und Brasilien auf Werte zwischen 15 und 25. Als »ungerechte Gesellschaft«<sup>8</sup> zeigt sich die lateinamerikanische Gesellschaft auch, betrachtet man die enormen Distanzen zwischen den Beschäftigungskategorien mit den höchsten und den niedrigsten Einkommen (s. Tabelle 2). Für die acht von der CEPAL untersuchten Länder (s. oben) ergab sich, daß im Jahr 1997 die Durchschnittseinkünfte der

drei Beschäftigungskategorien mit den höchsten Einkommen die der zwei mit den niedrigsten Einkommen um nahezu das 7fache übertrafen.<sup>9</sup>

Es ist strittig, wie »Armut« zu definieren und zu operationalisieren ist,<sup>10</sup> vor allem in Hinblick auf vergleichende Studien. Für moderne Industriegesellschaften<sup>11</sup> hat sich ein Verständnis von Armut als *sozio-kulturelles Existenzminimum* durchgesetzt, da eine Orientierung am *physischen Existenzminimum* wenig sinnvoll wäre. Dabei ist man aber mit folgendem Problem konfrontiert: »Die Standards des jeweiligen sozio-kulturellen Existenzminimums unterscheiden sich nicht nur von Land zu Land, sie ändern sich auch im Laufe der Zeit.«<sup>12</sup> So gaben zum Beispiel als »arm« klassifizierte Personen in den USA 1992 nicht nur zu 90% an, daß sie in den letzten vier Monaten genug zum Essen hatten (von den Sozialhilfeempfängern waren es 86%), sondern 98% von ihnen (wie von den Sozialhilfeempfängern) verfügten auch über Kühlschrank und Backofen, 72% über eine Waschmaschine (Sozialhilfeempfänger 66%) und immerhin 20% über einen Geschirrspüler (Sozialhilfeempfänger 14%).<sup>13</sup>

9 Vgl. CEPAL (*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*), Panorama Social de América Latina 1999–2000, Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2000, S. 65.

10 Vgl. zu dieser Diskussion z.B. Hartmut Sangmeister, Armut und Armutsbekämpfung in Lateinamerika, in: Brennpunkt Lateinamerika (Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg), (2001) 14, S. 149–161.

11 Mit »moderne Industriegesellschaften« sind hier die Gesellschaften der wohlhabenden OECD-Länder gemeint, die Geißler folgend korrekter als »industrielle Dienstleistungsgesellschaften« (Rainer Geißler, Die Sozialstruktur Deutschlands, 2. neubearb. und erweiterte Auflage, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1996, S. 138) zu bezeichnen wären. Da es aber in der wissenschaftlichen Literatur über Entwicklungsländer üblich ist, von den »Industrieländern« als Gegenpol zu den »Entwicklungsländern« zu sprechen, kann mit den Termini »moderne Industrieländer« und »moderne Industriegesellschaften« gearbeitet werden.

12 Stefan Hradil, Soziale Ungleichheit in Deutschland, Opladen: Leske und Budrich, 2001, 8. Aufl., S. 244.

13 Axel Murswieck, Gesellschaft, in: Willi Paul Adams/Peter Lösche (Hg.), unter der Mitarbeit von Anja Ostermann, Länderbericht USA, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1998, 3. Aufl., S. 621–718 (697).

6 Der Gini-Koeffizient beschreibt die Abweichung der tatsächlichen Einkommensverteilung (oder auch von der Vermögensverteilung, wenn diese bekannt ist) innerhalb einer Gruppe, meist der Bevölkerung eines Landes, von der völligen Gleichverteilung (Gini-Koeffizient = 0). Je höher der Gini-Koeffizient, desto ungleicher die Verteilung. Bei einem Wert von 1 hat einer alles, die anderen nichts.

7 Vgl. hierzu und zum Folgenden die Zahlenangaben in UNDP, Human Development Report 2001, S. 182f.

8 So der treffende Titel des Buches von Manfred Mols/Rainer Öhlschlager (Hg.), Lateinamerika: Die ungerechte Gesellschaft, Stuttgart: Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart, 1997.



Für moderne Industrieländer ist es üblich, jene als »arm« zu klassifizieren, »die weniger als 40% (strenge Armut), 50% (Armut) bzw. 60% (Niedrigeinkommen) des durchschnittlichen bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Haushaltseinkommens (Äquivalenzeinkommen) zur Verfügung haben.«<sup>14</sup> Auf diese Weise lassen sich moderne Industrieländer auf sinnvolle Art in bezug auf ihre differierenden Armutsanteile vergleichen. Fraglich ist jedoch, ob es überhaupt ratsam wäre, Lateinamerika in direkter Weise in einen solchen Vergleich einzubeziehen. Auch wird Armut hier ja üblicherweise nach einem anderen Verfahren ermittelt.<sup>15</sup> Ohne Zweifel handelt es sich bei der in Lateinamerika herrschenden Armut aber um Armut in einem sehr elementaren Sinne, die zudem massiv auftritt.

Einen ersten Eindruck vermitteln Angaben der IDB (Inter-Amerikanische Entwicklungsbank), die in ihrem Report von 1998–1999 feststellt, daß etwa ein Drittel der Lateinamerikaner mit einem Pro-Kopf-Haushaltseinkommen von weniger als zwei US-Dollar pro Tag auskommen muß (»This is regarded as the minimum needed to cover basic consumption needs«).<sup>16</sup> Die IDB

<sup>14</sup> Hradil, Soziale Ungleichheit, S. 246.

<sup>15</sup> Dazu später ausführlicher. In CEPAL, Panorama social de América Latina 2001, Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2001, S. 237 sind einige Angaben über die Bevölkerungsanteile, die *per capita* unter 50% des Durchschnittseinkommens beziehen, enthalten. Anders als in Westeuropa üblich, wird dabei allerdings nicht eine Äquivalenzskala berücksichtigt. Während die Werte für Mexico (1998: 41,5%) dem in Tabelle 1 genannten Armutsanteil in etwa entsprechen und der für Costa Rica (1999: 34,5%), obwohl entschieden höher als der Armutsanteil in Tabelle 1, immerhin im Vergleich zu anderen lateinamerikanischen Ländern niedrig ist, weichen die Werte für Brasilien (1999: 53,8%) und vor allem für Chile (2000: 45,9%) stark nach oben ab. Stefan Hradil, Soziale Ungleichheiten, Milieus und Lebensstile in den Ländern der Europäischen Union, in: ders./Stefan Immerfall (Hg.), Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich, Opladen: Leske und Budrich, 1997, S. 474–519 (499) nennt Anteile in westeuropäischen Ländern für 1968 (u.a. 50% der durchschnittlichen *per capita*-Ausgaben), die als grobe Anhaltspunkte für Vergleiche dienen könnten: Deutschland (10,9%), Frankreich (14,7%), Spanien (16,9%) und Portugal (24,9%).

<sup>16</sup> IDB (Inter-American Development Bank), Facing Up to Inequality. Economic and Social Progress in Latin America. 1998–1999 Report, Washington, DC: Johns Hopkins University Press, 1998, S. 2. Die entsprechenden Angaben der Weltbank, die etwa für Costa Rica einen recht hohen Anteil von 26,3% der Bevölkerung unter der Zwei-US-Dollar-pro-Tag-Linie nennt und für Brasilien nur einen von 17,4%, scheinen nach einer fragwürdigen Methode ermittelt worden zu sein und verdienen kein Vertrauen. Vgl. World Bank, World Development Report 2000/2001, S. 280.

gibt an, daß sie dabei nationale Kaufkraftunterschiede berücksichtigt habe. Die CEPAL orientiert ihren Armutsbegriff an dem Existenzminimum, das zur Befriedigung elementarer Grundbedürfnisse (Essen, Wohnen, Kleidung, etc.) notwendig ist. Nach ihren Berechnungen betrug der Anteil der Lateinamerikaner mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze 1999 43,8% und unterhalb der Grenze »extremer Armut« 18,5%.<sup>17</sup> Demnach gehört gegenwärtig nahezu jeder zweite Lateinamerikaner zu den Armen. Von den lateinamerikanischen Armen waren schon immer zwischen einem Drittel bis zur Hälfte als »extrem arm« zu bezeichnen, weil ihr Einkommen für eine ausreichende Ernährung zu niedrig war. Gegenwärtig ist also fast jeder fünfte Lateinamerikaner extrem arm.<sup>18</sup>

Zwischen dem Ausmaß an Einkommensungleichheit und Armut besteht ein systematischer Zusammenhang. Wäre die Einkommensverteilung in Lateinamerika gleichmäßiger, würde der Anteil der Armen geringer sein. Wenn zum Beispiel in Lateinamerika die Einkommen wie in den südostasiatischen Ländern verteilt wären, dann wäre der Anteil der Armen nur ein Fünftel so hoch, wie es gegenwärtig der Fall ist.<sup>19</sup> Der Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Armut ist auch in Tabelle 1 ersichtlich. So ist der Armutsanteil Costa Ricas (20,3%) erheblich geringer als der Brasiliens (37,5%) und der Mexicos (46,9%), obwohl Costa Rica über ein wesentlich geringeres Pro-Kopf-Einkommen als die beiden anderen Länder verfügt.<sup>20</sup> Dies hat damit zu tun, daß die Einkommens-

<sup>17</sup> CEPAL, Panorama social de América Latina 2001, S. 14.

<sup>18</sup> Auch die CEPAL geht vom Pro-Kopf-Haushaltseinkommen aus, nimmt aber nicht, wie es in den OECD-Statistiken üblich ist, eine Bedarfsgewichtung vor. (Bei der Bedarfsgewichtung wird zum Beispiel berücksichtigt, daß für Kinder ein geringerer Einkommensbedarf zu kalkulieren ist als für Erwachsene.) Die CEPAL berücksichtigt, wenn sie die für unterschiedliche Länder zu unterschiedlichen Zeitpunkten zutreffende »Linie extremer Armut« (linea de indigencia) und »Armutslinie« (linea de pobreza) eruiert, nationale wie regionale Kaufkraftunterschiede. Unter die »Linie extremer Armut« fallen die Haushalte, die auch dann nicht für eine ausreichende Ernährung ihrer Mitglieder sorgen können, wenn sie das gesamte Einkommen für Nahrungsmittel ausgeben. Die »Armutslinie« wird kalkuliert, indem die geschätzten Kosten für die Befriedigung der anderen Grundbedürfnisse zu den Nahrungsmittelkosten addiert werden. Vgl. dazu z.B. CEPAL, Panorama social de América Latina 1999–2000, S. 46). Basis der Kalkulationen der CEPAL sind Haushaltsbefragungen.

<sup>19</sup> Vgl. IDB, Facing Up to Inequality, S. 22.

<sup>20</sup> Dies gilt ebenfalls, wenn auch nicht in gleich starkem Maße, für das PPP (Purchasing Power Parity)-Pro-Kopf-Einkommen, das den Kaufkraftunterschieden Rechnung

verteilung in Costa Rica (Gini-Koeffizient von 0,1473) gleichmäßiger ist als in Brasilien (Gini-Koeffizient von 0,1640) und Mexico (Gini-Koeffizient von 0,1539).<sup>21</sup>

### Bestimmungsfaktoren der Armut

Ungleichheit ist zwar ein wichtiger, aber natürlich nicht der einzige grundlegende Bestimmungsfaktor für Ausmaß und Intensität von Armut. Eine große Rolle spielt das Entwicklungsniveau des Landes. Zwar existieren zwischen Entwicklungsniveau und Armut keine perfekten Korrelationen (vor allem keine linearer Art), aber grosso modo gilt, daß die Armut in hochentwickelten Ländern geringer und weniger drückend ist als in schwächer entwickelten. So lassen sich derartige Zusammenhänge sogar innerhalb der – aus einer weltweiten Perspektive doch recht homogenen – EU nachweisen.<sup>22</sup> Und in den am meisten entwickelten Staaten Lateinamerikas, Argentinien, Uruguay und Chile, herrscht wesentlich weniger Armut als in den relativ unterentwickelten lateinamerikanischen Staaten Bolivien, Honduras und Nicaragua. Daß aber durchaus Diskrepanzen zwischen dem ökonomischen Entwicklungsstand (wenn man das Pro-Kopf-Einkommen als Hauptindikator nimmt) und dem Ausmaß an sozialem Niveau (als Hauptindikator dient hier der »Human Development Index«) existieren können,

trägt. Wie sich dem Weltbank-Report entnehmen läßt (*World Bank, World Development Report 2000/2001*, S. 274f, 318), beruht die Angabe über das PPP-Pro-Kopf-Einkommen Costa Ricas im Gegensatz zu jenen über Brasilien, Mexico und auch Chile nicht auf eigenen Erhebungen der Weltbank. Eine gewisse Skepsis gegenüber dieser Angabe erscheint deshalb berechtigt. Diese Skepsis verwandelt sich in Ungläubigkeit, wenn die UNDP (*Human Development Report 2001*, S. 141f) für Costa Rica ein höheres PPP-Pro-Kopf-Einkommen angibt als für Brasilien und Mexico.

<sup>21</sup> Es sei darauf hingewiesen, daß bei dieser Berechnung der Gini-Koeffizienten nicht die zum Beispiel in Westeuropa üblichen »Äquivalenzskalen« berücksichtigt wurden. Bei Berücksichtigung der »Äquivalenzskala« wären sie etwas niedriger; vgl. *CEPAL, Panorama social de América Latina 2001*, S. 84. So würde der Gini-Koeffizient für Brasilien 1999 statt wie bei der CEPAL 0,640 nach dem OECD-Verfahren 0,623, nach dem US-amerikanischen Verfahren 0,614 und nach dem häufig in Westeuropa benutzten Verfahren (Luxemburger Einkommensstudie) 0,611 betragen.

<sup>22</sup> Vgl. Stefan Hradil, Die Sozialstruktur(en) der Europäischen Union, in: Wolfgang Glatzer/Illona Ostner (Hg.), *Deutschland im Wandel. Sozialstrukturelle Analysen* (Sonderband der Gegenwartskunde), Opladen: Leske und Budrich, 1999, S. 309–320 (317f).

macht ein Vergleich zwischen Costa Rica, Brasilien und Mexico deutlich.

Wenn man den Zusammenhängen zwischen Entwicklung und Armut nachgeht, muß man aber auch berücksichtigen, daß hoch entwickelte Länder im allgemeinen eine geringere Einkommensungleichheit aufweisen als weniger entwickelte. So wurde bereits oben darauf hingewiesen, daß die Gini-Koeffizienten, die über den Grad der Einkommenskonzentration Aufschluß geben, in Westeuropa erheblich niedriger sind als in Lateinamerika. In diesem Zusammenhang sei bemerkt, daß der Gini-Koeffizient für die USA, der im letzten UNDP-Bericht – höher als in anderen Publikationen – mit 0,408 angegeben wird,<sup>23</sup> niedriger ist als der in Tabelle 1 ausgewiesene Wert für das »Schweden Lateinamerikas«, Costa Rica. Und dies, obwohl die USA unter den modernen Industriegesellschaften als Land mit einer besonders ungleichen Einkommensverteilung gelten.

Schließlich müssen politische Faktoren berücksichtigt werden. Das Forschungsinteresse hat sich vor allem auf langfristig wirksame, unterschiedliche wohlfahrtsstaatliche Orientierungen, die einen Ausdruck in unterschiedlichen Typen von Wohlfahrtsstaaten fanden, gerichtet.<sup>24</sup> Für Lateinamerika existieren keine derartigen Untersuchungen. Allerdings stellt sich die Frage, ob die unterschiedlichen Anteile von Sozialversicherten in Mexico (58%) und Costa Rica (86%) nicht vornehmlich auf politische Faktoren wie unterschiedliche staatlich-politische Wohlstandsorientierungen zurückzuführen sind.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> UNDP, *Human Development Report 2001*, S. 182. Nach Lipset/Marks betrug er – unter Berufung auf OECD-Statistiken – 1997 (bei Berücksichtigung von Steuern und Transferzahlungen) 0,375 (Seymour Martin Lipset/Gray Marks, *It Didn't Happen Here. Why Socialism Failed in the United States*, New York/London: W.W. Norton & Company, 2000, S. 283).

<sup>24</sup> Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990. Vgl. auch das neue Buch von Gösta Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economics*, Oxford: Oxford University Press, 1999, in dem er sich mit seinen Kritikern auseinandersetzt und sein Analysemodell partiell revidiert. Zu einem statistischen Nachweis der Zusammenhänge zwischen Wohlfahrtsstaatstyp und Ausmaß von Armut und Einkommensungleichheit in OECD-Ländern vgl. Jürgen Kohl, *Wohlfahrtsstaatliche Regimetyper im Vergleich*, in: Wolfgang Glatzer/Illona Ostner (Hg.), *Deutschland im Wandel. Sozialstrukturelle Analysen* (Sonderband der Gegenwartskunde), Opladen: Leske und Budrich, 1999, S. 321–336.

<sup>25</sup> Andere Angaben, die zwar in die gleiche Richtung weisen, nach denen aber die Unterschiede zwischen Mexico und Costa Rica geringer sind, bietet die *CEPAL, Panorama social de*

## Dimensionen der sozialen Ungleichheit, Merkmale und Faktoren der Armut

### Soziale Ungleichheit

Bisher wurde nur auf eine Dimension sozialer Ungleichheit, die Einkommensungleichheit, eingegangen und auf ihre enge Verkopplung mit Beschäftigungskategorien hingewiesen. Allerdings dürfte damit die – zumindest für Lateinamerika – wichtigste Dimension sozialer Ungleichheit erfaßt sein, die über die unterschiedliche Höhe des Lebensstandards und generell die ungleiche Verteilung von Lebenschancen bestimmt. Offensichtlich existiert auch eine – allerdings wenig überraschende – Kumulation von Ungleichheiten.<sup>26</sup> Die Armen schneiden nicht nur gegenüber den Reichen, sondern auch gegenüber dem Durchschnittsbürger in allen Dimensionen schlecht ab, zum Beispiel in bezug auf Ernährung, Gesundheit, Wohnung und Bildung. Sie sind auch überdurchschnittlich stark von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung betroffen. In Chile etwa entfielen im Jahr 2000 43% der Arbeitslosen auf die untersten beiden Einkommensdezile.<sup>27</sup> Im Schnitt haben die armen Familien auch eine größere Kinderzahl als die reichen und die Erwerbsquote der Frauen aus reichen Familien ist höher. So betrug nach der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank die Erwerbsquote der Frauen aus dem obersten Einkommensdezil in der 2. Hälfte der 90er Jahre in den Städten 60,9%, während nur 36,7% der Frauen aus dem Segment der untersten drei Einkommensdezile berufstätig waren.<sup>28</sup>

Es gibt aber durchaus auch Fortschritte beim Abbau sozialer Ungleichheit in anderen Dimensionen als denen der Einkommensungleichheit. So haben sich die Grundbedürfnisindikatoren (u.a. Lebenserwartung, Wohnverhältnisse, Gesundheitsvorsorge) kontinuierlich, auch im Krisenjahrzehnt der 80er Jahre, verbessert.<sup>29</sup> Bemerkenswert dürfte vor allem sein, daß

América Latina 1999–2000, S. 102. Danach hatten 26,2% der Lohnempfänger 1997 in Costa Rica keine Sozialversicherung, während es in Mexico 1996 35,6% waren.

<sup>26</sup> Vgl. CEPAL, Panorama social de América Latina 2001, S. 53.

<sup>27</sup> Juan Carlos Feres, La pobreza en Chile en el año 2000, in: Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos (CEPAL), (2001) 14, S. 47.

<sup>28</sup> IDB, Facing Up to Inequality, S. 59.

<sup>29</sup> Vgl. Hartmut Sangmeister, Grundbedürfnisse, Wirtschaftsreformen und soziale Sicherung in Lateinamerika, unveröff. Arbeitspapier, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 1995 (SWP-AP 2884).

der Analphabetismus in Lateinamerika inzwischen weitestgehend überwunden ist und daß in den meisten lateinamerikanischen Staaten über 80% der über 15jährigen, in den am höchsten entwickelten nahezu 100% lesen und schreiben können.<sup>30</sup> Später wird noch ausführlicher auf die verschiedenen Erscheinungsformen von Armut in Lateinamerika eingegangen, die in mancher Hinsicht, nicht zuletzt im Bildungsbereich, traditionellen Klischeevorstellungen nicht (mehr) entsprechen.

Hohe soziale Mobilitätsraten können auch hohe soziale Ungleichheit erträglich machen und als Ausdruck von *Chancengleichheit* (die gleiche Chance, Ungleiches zu erreichen) gewertet werden. In den USA zum Beispiel hat dieses Gleichheitsverständnis Tradition.<sup>31</sup> Im Vorgriff auf das nächste Kapitel sei darauf hingewiesen, daß die nach oben gerichtete soziale Mobilität in Lateinamerika abgenommen zu haben scheint (bei dieser Einschätzung bleiben Elitepositionen außer Betracht, es interessieren nur Mobilitätsprozesse in den unteren und mittleren Sozialsegmenten). Das Problem sozialer Ungleichheit hat auch deshalb in Lateinamerika nichts an Virulenz eingebüßt; eher ist das Gegenteil der Fall.

### Armut

Wenn man sich von den in Deutschland üblichen Vorstellungen über das Auftreten von Armutsphänomenen in der Arbeitswelt leiten läßt, wird man der andersartigen sozialen Realität Lateinamerikas nicht gerecht. Dies gilt zum Beispiel für die Arbeitslosigkeit, die im städtischen Lateinamerika im Jahr 2000 8,5% betrug, während es zehn Jahre zuvor nur 5,8% waren.<sup>32</sup> Zwar ist es richtig, daß auch in Lateinamerika Armut unter Arbeitslosen besonders verbreitet ist. Gleichwohl wäre es verfehlt, auf statistisch erfaßte Arbeitslosigkeit als wichtigsten oder gar alleinigen

<sup>30</sup> Vgl. z.B. die Zahlenangaben in UNDP, Human Development Report 2001, S. 141f.

<sup>31</sup> Als extremes Beispiel kann die Mobilität in Elitepositionen hinein gelten. So wies Lipset etwa 1979 in der Einleitung für die »Norton Edition« seines berühmten Buches »The First New Nation« darauf hin, daß die herkömmliche Vorstellung der von den WASPs (White, Anglo-Saxon, Protestant) dominierten USA der von Aufstiegsmobilität geprägten sozialen Realität des Landes nicht mehr entspreche (Seymour Martin Lipset, The First New Nation. The United States in Historical & Comparative Perspective, New York: W.W. Norton & Company, Inc., 1979, S. XVI).

<sup>32</sup> CEPAL, Panorama social de América Latina 2001, S. 105.

Indikator für soziale Notlagen in Lateinamerika zu setzen. Zum einen kann man vielen offiziellen Angaben nicht vertrauen. In Mexico zum Beispiel beträgt die Arbeitslosigkeit nach offiziellen Angaben selten über 5%. Zum anderen muß man sich verdeutlichen, daß sich die meisten Lateinamerikaner gar keine (offene) Arbeitslosigkeit leisten können. Denn eine Arbeitslosenversicherung existiert nur in Argentinien, Chile, Uruguay und ansatzweise in Brasilien, Ecuador und Mexico und erfaßt auch in diesen Ländern nur jeweils Teile der Arbeitnehmerschaft.<sup>33</sup>

Gänzlich verfehlt ist die Vorstellung, in Lateinamerika würde wie in Deutschland im Arbeitsleben das *Normalarbeitsverhältnis* dominieren. Das »Normalarbeitsverhältnis« kann als »lohn- oder gehaltsabhängige Vollzeitbeschäftigung in formalisierten, kollektiv regulierten Bahnen und mit einer Einbindung in das öffentliche System der sozialen Sicherheit bezeichnet werden.«<sup>34</sup> Obwohl in Deutschland die Zeitarbeit zugenommen hat, »bleibt das Vollzeit-Normalverhältnis in jeder Hinsicht stilbildend. Es ist der Bezugspunkt tariflich-kollektivrechtlicher Regulierungen und auch die Berechnungsgrundlage für Lohn-, Lohnersatz- und Rentenansprüche. Gleichzeitig ist es nach wie vor der Fixpunkt der Normalitätserwartungen der übergroßen Bevölkerungsmehrheit.«<sup>35</sup> In Lateinamerika existieren derartige »Normalarbeitsverhältnisse« nur innerhalb des »formellen Sektors« und auch dort kann sich vermutlich nur eine Minderheit ihrer erfreuen. Zu dieser relativ privilegierten Minderheit gehören die Industriearbeiter der Mittel- und Großbetriebe – nach traditionellem marxistischem Denken das klassische »revolutionäre Subjekt«. Im städtischen Lateinamerika arbeitet aber gegenwärtig etwa die Hälfte der Erwerbstätigen im unproduktiven, »informellen Sektor«, in dem die Armut vornehmlich angesiedelt ist.<sup>36</sup> Typisch

für diesen Sektor sind prekäre Arbeitsverhältnisse, geringe Entlohnung bzw. geringes Einkommen und die Nichteinhaltung sozialrechtlicher Normen.<sup>37</sup> In Brasilien und Mexico waren Ende der 90er Jahre ca. 45%, in Costa Rica ca. 40% und in Chile ca. 35% der städtischen Erwerbsbevölkerung im »informellen Sektor« tätig.<sup>38</sup> Im »informellen Sektor«, der einen Großteil des Dienstleistungssektors ausmacht, sind Arbeitsverhältnisse ohne formellen Vertrag die Norm. Aber auch im »formellen Sektor« sind solche amuts-erzeugenden Arbeitsverhältnisse anzutreffen.<sup>39</sup>

Unrichtig wäre es, die »auf eigene Rechnung Arbeitenden« bzw. »unabhängig Arbeitenden« (*trabajadores por cuenta propia* bzw. *trabajadores independientes*), die in Lateinamerika noch recht zahlreich sind – selbst im relativ hoch entwickelten Chile machen sie (zusammen mit den mithelfenden Familienangehörigen) ca. 20% der städtischen Erwerbstätigen aus<sup>40</sup> –, als eine den »Selbstständigen« Deutschlands vergleichbare Sozialgruppe zu sehen. Mehrheitlich handelt es sich um eine Art von Kleinstselbstständigen (ein Beispiel sind etwa die ambulanten Händler), von denen sich Ende der 90er Jahre im städtischen Brasilien mehr als jeder Vierte und im städtischen Mexico etwa jeder Dritte in einer Situation der Armut befand.<sup>41</sup>

Man sollte immer berücksichtigen, daß es im starken Maße von der Konjunktorentwicklung abhängig ist, wie viele Personen oder Haushalte jeweils unter die Armutsgrenzen fallen. Aus einer über mehrere Jahre anhaltenden günstigen Konjunktur sollte man deshalb nicht vorschnell auf einen Trend zur Armutsreduktion schließen. Zumindest diese »Lehre« kann man aus der letzten Dekade ziehen. Über einige Jahre war der Rückgang der Armut ja recht eindrucksvoll: so fiel der Anteil der Bevölkerung unterhalb der Armutslinie von 48,3% im Jahre 1990

33 Mesa-Lago, *Desarrollo social*, S. 41, 60.

34 Rainer Dombois/Ludger Pries, *Neue Arbeitsregimes im Transformationsprozeß Lateinamerikas. Arbeitsbeziehungen zwischen Markt und Staat*, Münster: Westfälisches Dampfboot, 1999, S. 21.

35 Ebd. Kocka weist »als Historiker« darauf hin, daß das »Normalarbeitsverhältnis« zumindest im 19. Jahrhundert und im frühen 20. Jahrhundert nur für eine (relativ privilegierte) Minderheit der Erwerbsbevölkerung galt, »vielleicht immer mehr die Norm als die Normalität gewesen ist« (Jürgen Kocka, *Arbeit früher, heute, morgen: Zur Neuartigkeit der Gegenwart*, in: *ders./Claus Offe* [Hg.], *Geschichte und Zukunft der Arbeit*, Frankfurt/New York: Campus Verlag, 2000, S. 476–492 [489]).

36 *Equity, Development and Citizenship*, in: *ECLAC Notes*, (2000) 10, S. 6. Diesem »informellen Sektor« werden die in

Mikrobetrieben Beschäftigten, die Hausangestellten und die *trabajadores por cuenta propia* bzw. *trabajadores independientes* zugerechnet.

37 Alejandro Portes, *Latin American Class Structures. Their Composition and Change during the Last Decades*, in: *Latin American Research Review*, 20 (1985) 3, S. 7–39, 18 hält es für die »beste Strategie«, im »formellen« und »informellen« Sektor tätige Lohnabhängige von einander zu unterscheiden, indem man zwischen den von der Sozialversicherung Erfassten und Nicht-Erfassten differenziert.

38 CEPAL, *Panorama social de América Latina 1999–2000*, S. 253; CEPAL, *Panorama social de América Latina 2001*, S. 205.

39 Ebd. (1999–2000), S. 97ff.

40 Ebd. (2001), S. 187. In Brasilien waren es 1999 sogar fast 30%.

41 Ebd. (2001), S. 227.

auf 43,8% 1999. Und die entsprechenden Angaben über die Anteile der Haushalte machen sich noch besser: 41,0% 1990 und 35,3% 1999.<sup>42</sup> Aber noch in einer im August 2000 erschienenen Veröffentlichung prognostizierte die CEPAL – wohl unter dem Eindruck der schlechten Konjunktorentwicklung von 1999 –, daß die Dekade der 90er Jahre »in jedem Fall« mit einer noch höheren Armutsrate enden werde als die Krisendekade der 80er Jahre.<sup>43</sup> Wegen einer unerwartet guten Konjunktorentwicklung im Jahr 2000 betrug die Armutsrate zur Jahrtausendwende schließlich »nur« rund 34% der Haushalte.<sup>44</sup> Eine seriöse Trendanalyse sollte sich aber nicht auf Entwicklungen der letzten Dekade beschränken, sondern weiter zurückgehen. Denn mit dem Wert von 2000 wurde – was die Haushalte betrifft – nicht einmal der schon 1980 erreichte Vorkrisen-Wert von 34,7% unterboten. Demgegenüber lag der Bevölkerungsanteil der Armen im Jahr 2000 mit Sicherheit über dem von 1980 (40,5%).<sup>45</sup> Zu beachten ist auch, daß sich die absolute Zahl der Armen trotz sinkendem Armutsanteil in den 90er Jahren erhöht hat: von 200,2 Mio. (1990) auf 211,4 Mio. (1999).<sup>46</sup> Nach der schlechten Konjunktorentwicklung des letzten Jahres 2001<sup>47</sup> dürften sich die Armutsraten – von den absoluten Zahlen ganz zu schweigen – wieder erhöht haben. Das Fluktuieren des Armutsanteils macht deutlich, wie groß die Anzahl derjenigen ist, deren Einkommen nahe an der Armutslinie liegt.

Ein besonderes Problem der Konjunkturabhängigkeit von Armut ist nicht nur, daß die Armen ganz besonders unter ökonomischen Krisen leiden, sondern daß Konjunkturerinbrüche bei ihnen eine länger anhaltende Wirkung zeitigen, die nur sehr langsam wieder gut zu machen ist.<sup>48</sup> Daß in den 90er Jahren nur ca. 4% – und damit die Hälfte – des ca. 8% betragenden Armutszuwachses der 80er Jahre abgebaut

werden konnten,<sup>49</sup> kann auch als Hinweis auf die langfristigen Folgen von Wirtschaftskrisen gelten. Und auf Wirtschaftskrisen in den 80er Jahren ist es mit zurückzuführen, daß die Reallöhne der mexicanischen Industriearbeiter im Jahr 2000 nur 60% des Wertes von 1980 erreichten.<sup>50</sup>

Die traditionelle Vorstellung, daß analphabetische *campesino*-Familien den Hauptanteil der lateinamerikanischen Armen bilden würden, entspricht nicht mehr der Realität. Während 1970 die Mehrheit der lateinamerikanischen Armen noch auf dem Lande wohnte (63%), waren 1986 über die Hälfte<sup>51</sup>, 1999 über 60%<sup>52</sup> Stadtbewohner. Auch unter den Armen ist die Kinderzahl zurückgegangen und der Schulbesuch seit längerem üblich. Die Inter-Amerikanische Entwicklungsbank stellt aus Illustrationszwecken zwei Familien einander gegenüber, von denen eine für das oberste Einkommensdezil und die andere für das Segment der untersten drei Einkommensdezile typisch ist.<sup>53</sup> Die wohlhabende Familie hat eine durchschnittliche Kinderzahl von lediglich 1,4. Die durchschnittliche Kinderzahl der armen Familie ist deutlich höher, sie beträgt 3,3. Aus diesem Grunde sind auch Kinder und Jugendliche überproportional unter den Armen vertreten. Sie stellten 1997 54% der Armen, obwohl sie lediglich knapp 44% der Bevölkerung ausmachten.<sup>54</sup> Auch die Mehrheit der Älteren dürfte zu den Armen zählen. Denn in den meisten lateinamerikanischen Ländern haben über die Hälfte der Senioren keine Rente bzw. Pension.<sup>55</sup> Der wohlhabende Familienvater kann auf 12,1 Ausbildungsjahre zurückblicken, der arme immerhin auf 5. Geringer sind die Unterschiede hinsichtlich der erwarteten Ausbildungsjahre der Kinder: bei der reichen Familie 11,7 Jahre, bei der armen 6,9. Außerdem ist die weibliche Erwerbsquote im reichsten Dezil (60,9%) erheblich höher als in den ärmsten drei Dezilen (36,7%).

Resümierend kann man feststellen, daß die Armen in Lateinamerika – und es handelt sich um Armut in einem sehr elementaren Sinn – nicht wie die deut-

42 Ebd. (2001), S. 14.

43 CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2000, S. 37.

44 CEPAL, *Panorama social de América Latina 2001*, S. 14.

45 Ebd.

46 Ebd.

47 Nach CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina 2001*, Cuadro A-1 und A-2 (<http://www.eclac.org>) betrug die Wachstumsrate des BIP 1999 0,3% und die des Pro-Kopf-Einkommens -1,2%.

48 Carlos H. *Filgueira*, *Welfare and Citizenship: Old and New Vulnerabilities*, in: Víctor E. *Tokman/Guillermo O'Donnell* (Hg.), *Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges*, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1998, S. 119–139 (134).

49 Vgl. die oben genannten Zahlen für 1980, 1990 und 1999.

50 Siehe die Zahlenangaben in *OIT (Oficina Internacional de Trabajo)*, *Panorama Laboral 2001*, Anexo Estadístico: Cuadro 9-A (<http://www.ilo.org.pe>).

51 Ebd., S. 133.

52 Berechnet nach Zahlenangaben in CEPAL, *Panorama social de América Latina 2001*, S. 14.

53 Vgl. zum Folgenden *IDB*, *Facing Up to Inequality*, S. 57.

54 *Social Panorama of Latin America 1999–2000*, in: ECLAC Notes, (2000) 12, S. 8.

55 Ebd., S. 6.

schen Armen eine »Randschicht«<sup>56</sup> bilden, sondern einen Großteil der Bevölkerung ausmachen, mehr als die Hälfte im »unterentwickelten« Lateinamerika, mehr als ein Drittel in den relativ »entwickelten« großen Schwellenländern Mexico und Brasilien und immerhin ein Fünftel im sozial fortschrittlichen Costa Rica und dem für lateinamerikanische Verhältnisse hochentwickelten Chile. Während für die deutsche »Randschicht« der Armen der Sozialstaat zuständig ist, sind die Armen in Lateinamerika weitestgehend auf sich selbst und ihre familiären Netzwerke angewiesen. Dem urbanen Charakter des Subkontinents entsprechend bilden inzwischen die Stadtbewohner eindeutig die Mehrheit unter den Armen und im Einklang mit der allgemeinen Bildungsexpansion in Lateinamerika haben inzwischen auch die meisten Armen die Schule besucht – zumindest für einige wenige Jahre. Auffällig ist die *soziale Heterogenität* dieser großen Bevölkerungsgruppe, die sich aus unterschiedlichen Berufsgruppen (Lohnempfängern und Kleinstselbstständigen) zusammensetzt und mehrheitlich in kleinstbetrieblichen Strukturen des »informellen Sektors« tätig ist. Neu hinzugekommen sind als »neue Arme« Absteiger aus den Mittelschichten, die Leidtragene von Rezession und ökonomischer Umstrukturierung waren.

### **Macht der Modernisierungsprozeß in Lateinamerika Ungleichheits- und Armutsproblematik irrelevant?**

Die Frage erscheint berechtigt, ob krasse soziale Ungleichheit und Massenarmut nicht auf gewisse Perioden beschränkte, häßliche Begleiterscheinungen des Entwicklungsprozesses sind, die in dem Maße kontinuierlich an Bedeutung einbüßen, in dem Lateinamerika dem Vorbild moderner westlicher Industriegesellschaften folgend bei der nachholenden Modernisierung erfolgreich ist.

In modernen westlichen Industriegesellschaften ist Armut zu einem Randschichtenproblem geworden, mit dem wohlfahrtsstaatlich umgegangen wird. Und auch wenn die Einkommensverteilung ungleich geblieben ist,<sup>57</sup> so hat sich doch die Bedeutung der

<sup>56</sup> Diesen Terminus verwendet Geißler, *Die Sozialstruktur Deutschlands*, S. 362.

<sup>57</sup> In Deutschland fiel der Gini-Koeffizient von 0,465 in den frühen 60er Jahren auf 0,304 in den frühen 80er Jahren (Geißler, *Die Sozialstruktur Deutschlands*, S. 60). In den 80er Jahren nahm die Einkommensungleichheit aber in Deutschland, wie in den meisten Ländern Westeuropas zu (besonders

Einkommensunterschiede, unter anderem wegen der allgemeinen Wohlstandszunahme, der Bildungsexpansion und erheblicher »Umschichtung nach oben« stark relativiert.<sup>59</sup>

Der gängigen Drei-Sektoren-Hypothese folgend läßt sich die erfolgreiche Modernisierung der modernen Industrieländer lehrbuchartig als Verwandlung von Agrargesellschaften in Industriegesellschaften und schließlich deren Transformation in Dienstleistungsgesellschaften beschreiben. Dieser Modernisierungsprozeß war ein gigantischer Prozeß der »Umschichtung nach oben«, denn er ließ in den jeweils dominanten Sektoren viele neue Positionen entstehen, die massenhafte Aufwärtsmobilität ermöglichten. Der Wandel der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft wird unter dem Stichwort »Umschichtung nach oben« in einem Lehrbuch über die Sozialstrukturanalyse der Bundesrepublik mit folgenden Worten beschrieben: »Mit dem Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft, mit der Expansion der Dienstleistungsberufe, mit den höheren Qualitätsanforderungen in der Berufswelt, mit der Verlagerung des Gewichts von der körperlichen zur geistigen Arbeit ... schrumpfen die unteren Schichten der manuell Arbeitenden, gleichzeitig dehnen sich mittlere und obere Schichten im tertiären Sektor aus. Diese Umschichtung nach oben »erzwingt« Aufstiegsmobilität und behindert massenhaften sozialen Abstieg. Zu den schrumpfenden unteren Schichten gehören seit langem die Bauern und die un- und angelernten Arbeiter, seit den 70er Jahren auch zunehmend die Facharbeiter und die ausführende Dienstleistungsschicht ..., sie »stoßen Menschen ab«. Die expandierenden mittleren und

deutlich in Großbritannien). Vgl. Hradil, *Soziale Ungleichheit, Milieus und Lebensstile in den Ländern der EU*, S. 494.

<sup>58</sup> Zum Begriff vgl. Geißler, *Die Sozialstruktur Deutschlands*, S. 234ff.

<sup>59</sup> Zapf ist der Meinung, daß es zu dem Typ von Modernisierung, wie er sich in Westeuropa und den USA vollzogen hat, keine realistische Alternative gibt. Als die »Grundinstitutionen« moderner Gesellschaften nennt er die Konkurrenzdemokratie, die Marktwirtschaft und die Wohlstandsgesellschaft mit Massenkonsum und Wohlfahrtsstaat. Seines Erachtens zeigt die »Retroperspektive der europäischen Entwicklung«, »daß *Nacherfindung* und *Selbsterfindung* (Hervorhebung von HWK) in den unterentwickelten Ländern unerlässlich sind, auch wenn diese Prozesse Zeit kosten« (Wolfgang Zapf, *Modernisierung und Modernisierungstheorien*, in: ders. [Hg.], *Die Modernisierung moderner Gesellschaften* (Verhandlungen des 25. Deutschen Soziologentages in Frankfurt am Main 1990)), Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1990, S. 23–39 [34]).

höheren Schichten – dazu gehört auch die Arbeiterelite – dagegen, »ziehen Menschen an.«<sup>60</sup>

Die Indizien weisen darauf hin, daß in Lateinamerika schon im Industrialisierungsprozeß nur eine unzureichende »Umschichtung nach oben« stattgefunden hat. Die Existenz eines umfangreichen »informellen Sektors« in den lateinamerikanischen Städten ist alles andere als ein neues, erst mit der Globalisierung entstandenes Problem. So wurde ein umfangreicher »informeller Sektor« zum Beispiel in einem Artikel aus dem Jahre 1985 als bleibendes Strukturmerkmal des modernen Lateinamerika bezeichnet. Denn eine Untersuchung des Industrialisierungsprozesses in Lateinamerika zeige, daß – anders als etwa während des Industrialisierungsprozesses in den USA – zu wenig Arbeitsplätze und neue Positionen im formellen Sektor entstanden seien, um das Schrumpfen des Agrarsektors zu kompensieren.<sup>61</sup>

Wenn der Industrialisierungsprozeß in Lateinamerika auch nicht beschäftigungsintensiv genug verlief, um den »informellen Sektor« aufzuschmelzen, so kam es doch in seinem Verlauf zur Herausbildung neuer, nicht-manuell tätiger Schichten, darunter des sogenannten »neuen Mittelstandes«. Schließlich fand er im Kontext rapider Urbanisierung, massiver Bildungsexpansion und einer enormen Ausweitung der Staats-tätigkeit statt. So arbeiteten 1980 in Mexico 17% aller Erwerbstätigen in staatlichen Behörden oder Betrieben, in Brasilien waren es knapp 30% der im »formellen Sektor« tätigen städtischen Erwerbsbevölkerung.<sup>62</sup> Bis Ende der 70er Jahre waren die sozialen Mobilitätsraten in Lateinamerika hoch, vergleichbar mit denen Westeuropas und der USA in der Nachkriegszeit.<sup>63</sup>

Diese dem ISI-Modell (Importsubstituierende Industrialisierung) folgende Modernisierung, die auf Förderung der internen Entwicklung durch einen starken Staat setzte und die einheimische Wirtschaft vor der Konkurrenz des Weltmarktes schützte, geriet aber zunehmend in eine Krise, die in den 80er Jahren ihren Höhepunkt hatte. In dem »verlorenen Jahrzehnt«

der 80er Jahre kam die soziale Mobilität weitgehend zum Erliegen und der Industrialisierungsprozeß stagnierte, ja es begann in dieser Dekade (in einigen Ländern, wie Chile, schon früher) ein als »Deindustrialisierung« bezeichneter Prozeß, der inzwischen die meisten Länder Lateinamerikas erfaßt hat<sup>64</sup> und irreversibel zu sein scheint. Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, waren in allen lateinamerikanischen Ländern (mit Ausnahme Argentiniens) 1990 weniger als 30% der Erwerbsbevölkerung im industriellen Sektor tätig. Inzwischen hat ihr Anteil in den meisten Ländern noch abgenommen und der Tertiärsektor im Verhältnis zum industriellen Sektor Größenordnungen erreicht, wie sie für moderne »postindustrielle« Gesellschaften typisch sind.<sup>65</sup> Allerdings ähnelt der Tertiärsektor nicht dem der »postindustriellen« Gesellschaften. In ihm dominieren nicht die »Dienstleistungsmittelschichten«,<sup>66</sup> sondern die im »informellen Sektor« Tätigen, überwiegend in prekären Beschäftigungsverhältnissen, mit Niedrigeinkommen ohne Sozialversicherung. Es wäre sehr »eurozentristisch«, wenn man erwartete, daß im lateinamerikanischen Entwicklungsverlauf der industrielle Sektor jemals jenes »einzigartige Übergewicht«<sup>67</sup> gegenüber dem agrarischen und Dienstleistungssektor erlangen würde, wie in Westeuropa noch vor einigen Jahrzehnten. Aber in Lateinamerika entwickelte sich auch keine moderne Dienstleistungsgesellschaft.

Ganz eindeutig hat der Modernisierungsprozeß in Lateinamerika die Probleme von Ungleichheit und

64 Ebd., S. 27.

65 Nach *OIT*, *Panorama laboral 2001*, Cuadro 7-A verteilte sich die nicht in der Landwirtschaft beschäftigte Erwerbsbevölkerung in den vier hier besonders behandelten Ländern Ende der 90er Jahre folgendermaßen auf den Industrie- und Dienstleistungssektor: Brasilien 1999 (industriell. S.: 25,1%; Dienstleistungss.: 74,8%), Chile 2000 (industriell. S.: 28,1%; Dienstleistungss.: 71,9%), Costa Rica 2000 (industriell. S.: 28,0%; Dienstleistungss.: 71,2%), Mexico 2000 (industriell. S.: 30%; Dienstleistungss. 70,0%). Nach *CEPAL*, *Panorama social de América Latina 2001*, S. 94 ging in der lateinamerikanischen Gesamtregion der Beschäftigungsanteil im Landwirtschaftssektor von 23,3% 1990 auf 20,5% 1999 und der im industriellen Sektor von 27,2% auf 26,4% zurück, während der Anteil im Dienstleistungssektor von 49,3% auf 52,7% stieg (eigene Berechnungen).

66 Vgl. *Geißler*, *Die Sozialstruktur Deutschlands*, S. 146.

67 Göran *Therborn*, *Europas künftige Stellung – Das Skandinavien der Welt?*, in: Stefan *Hradil*/Stefan *Immerfall* (Hg.), *Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich*, Opladen: Leske und Budrich, 1997, S. 573–600 (583). Vgl. auch: Hartmut *Kaellble*, *Europäische Vielfalt und der Weg zu einer europäischen Gesellschaft*, *ebd.*, S. 27– 68.

60 *Geißler*, *Die Sozialstruktur Deutschlands*, S. 234.

61 *Portes*, *Latin American Class Structures*, S. 30.

62 *Orlandina de Oliveira*/C.B. *Smith*, *Urban Growth and Urban Social Structure in Latin America*, in: Leslie *Bethel* (Hg.), *The Cambridge History of Latin America*, Bd. 6 (*Latin America since 1930: Economy, Society and Politics*), Part I: *Economy and Society*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994, S. 253–324 (285).

63 Ebd., S. 303. Vgl. auch *Carlos Filguera*, *La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad en América Latina*, *Serie Políticas Sociales (CEPAL)*, (2001) 51, S. 14ff.

Armut nicht an Bedeutung verlieren lassen. Diese Aussage gilt, wie im Folgenden gezeigt werden soll, auch für die im Jahre 2000 zu Ende gegangene Modernisierungsdekade, die ganz im Zeichen der neo-liberalen Strukturanpassung und Globalisierung stand.

### Soziale Implikationen der ökonomischen Globalisierung

In der Krisendekade der 80er Jahre vollzog sich in Lateinamerika nicht nur auf breiter Front eine Rückkehr der politischen Systeme zur demokratischen Staatsform (Redemokratisierung), sondern in der zweiten Hälfte der Dekade begann in mehreren Ländern (in Chile schon Mitte der 70er Jahre) ein Prozeß der neo-liberalen ökonomischen Strukturanpassung, der inzwischen – mit Ausnahme des kommunistischen Cuba – ganz Lateinamerika erfaßt hat, wenn natürlich auch in national unterschiedlicher Intensität. Diesen Prozeß der ökonomischen Strukturanpassung in Lateinamerika kann man als regionale Anpassung an den weltweit sich auswirkenden ökonomischen Globalisierungsprozeß interpretieren. Typische Elemente der Strukturanpassung waren: die Außenöffnung (drastischer Abbau der Zölle und nicht-tarifärer Hemmnisse, Beseitigung von Restriktionen für den internationalen Kapitalverkehr); die Durchsetzung der Zentralität des Marktes als Leitungsinstanz und Entwicklungsmotor (Reduzierung der ökonomischen Bedeutung des Staates, unter anderem durch Privatisierung staatlicher Unternehmen); die Herstellung von Geldwertstabilität (Beseitigung von Budgetdefiziten und andere Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung). Es erfolgte eine Abkehr von dem die letzten Jahrzehnte praktizierten Entwicklungsmodell der ISI, dessen Strukturschwächen im Krisenjahrzehnt so deutlich hervortraten, daß eine grundsätzliche Umorientierung allgemein als notwendig erachtet wurde. Vorbild des ISI-Entwicklungsmodells war ebenfalls die moderne Industriegesellschaft westlichen Typs. Allerdings wollte man dieses Vorbild mit staatskapitalistischen Mitteln durch nachholende Industrialisierung hinter hohen Zollmauern erreichen.

Die überwiegend positive makro-ökonomische Bilanz Lateinamerikas in der letzten Dekade<sup>68</sup> ist ein

<sup>68</sup> Auf den Sonderfall Argentinien wird hier nicht eingegangen. Ebenfalls nicht auf die Krise in Ecuador.

Ergebnis der grundsätzlichen ökonomischen Umorientierung, wie sie mit der Politik der Strukturanpassung erfolgte. So gelang es, die ökonomische Strukturkrise zu überwinden und wieder positive Wachstumsraten zu erzielen. Im Vergleich mit der Vergangenheit, auch der fernerer Vergangenheit, beeindruckt vor allem die Erfolge bei der Inflationsbekämpfung. Statt, wie traditionell, durch chronische Inflation zeichnet sich die Region heute durch ausgesprochene Geldwertstabilität aus. Sie ist als Standort attraktiv geworden, wovon die Steigerungsraten der Auslandsinvestitionen zeugen.

Die makro-ökonomische Erfolgsbilanz des letzten Jahrzehnts erscheint aber weniger imponierend, wenn man sie mit den »Entwicklungsdekaden« vor 1980 vergleicht, als die Strukturschwächen der ISI noch nicht oder nur unzureichend zu Tage traten.<sup>69</sup> So wuchs das Brutto-Inlandsprodukt (BIP) in Lateinamerika von 1990 bis 2000 im Schnitt um 3,3%, und das Pro-Kopf-Einkommen stieg im gleichen Zeitraum um 1,6%. Dies bildet einen positiven Kontrast zu den 80er Jahren, als das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen ein Negativwachstum von – 0,9% verzeichnete und das BIP im Schnitt nur um 1% zunahm. Aber in den Blütezeiten der ISI waren die Zuwachsraten des BIP wie des Pro-Kopf-Einkommens wesentlich höher. So wuchs das BIP von 1945 bis 1980 im Schnitt um 5,5% und das Pro-Kopf-Einkommen um 2,7%.

Die vorhandenen Informationen<sup>70</sup> deuten darauf hin, daß die Einkommensungleichheit in den meisten lateinamerikanischen Ländern in der letzten Dekade in etwa gleichgeblieben oder geringfügig gestiegen ist,<sup>71</sup> während die Armutsanteile (siehe oben) zwar im Vergleich zu 1990 (dem Ende der »verlorenen Dekade«) gesunken sind, aber immer noch höher liegen als 1980 (am Beginn der »verlorenen Dekade«). Die neueste Version der Modernisierung in Lateinamerika scheint demnach nicht in der Lage zu sein, diese – inzwischen schon traditionellen – Entwicklungsprobleme Lateinamerikas zu lösen.

Als Achillesferse dieser neuesten Modernisierungsversion in Lateinamerika erwies sich die unzureichende Fähigkeit, reguläre Arbeitsplätze zu schaffen. Die Ergebnisse einer PREALC-OIT-Studie über die Schaffung von Arbeitsplätzen zwischen 1990 und 1996 in Lateinamerika können folgendermaßen zusammen

<sup>69</sup> Vgl. zu den folgenden Angaben *CEPAL*, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, S. 23ff.

<sup>70</sup> Ebd., S. 36ff.

<sup>71</sup> Ebd., S. 37. Vgl. auch *CEPAL*, *Panorama social de América Latina 2001*, S. 18f.

gefaßt werden.<sup>72</sup> Neun von zehn neuen Arbeitsplätzen entstanden im Dienstleistungssektor; neun von zehn neuen Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor entfielen auf den »informellen Sektor«, davon vier auf Beschäftigung in Kleinstbetrieben (*microempresas*), dreieinhalb auf Kleinstselbstständigkeit (*cuenta propia*) und einer auf Hausangestelltentätigkeit (*servicios personales*). Laut OIT (spanische Bezeichnung für ILO = International Labour Organization) wurden von 1990 bis 1999 60% aller neuen Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich geschaffen.<sup>73</sup> Nach der gleichen Quelle stieg der Anteil der nicht in der Landwirtschaft tätigen Erwerbsbevölkerung im »informellen Sektor« von 42,8% im Jahr 1990 auf 46,9% im Jahr 2000, während der Anteil im »formellen Sektor« von 57,2% auf 53,1% fiel.<sup>74</sup> Auch die CEPAL-Daten weisen auf den gleichen Trend hin. Der Anteil der im »informellen Sektor« tätigen städtischen Erwerbsbevölkerung in Lateinamerika erhöhte sich demnach zwischen 1990 und 1999 von 43,0% auf 48,3% und der entsprechende Anteil im »formellen Sektor« sank von 57,0% auf 51,6%.<sup>75</sup> Und auf den »informellen Sektor« entfielen im Zeitraum 1990 bis 1999 68,5% der neuen Arbeitsplätze, auf den »formellen Sektor« (bei sinkender Tendenz im Dekadenverlauf) lediglich 31,5%.<sup>76</sup> In den beiden größten lateinamerikanischen Staaten Brasilien und Mexiko oszillierte der Anteil der in »Sektoren von geringer Produktivität« beschäftigten städtischen Erwerbsbevölkerung um 45% in den 90er Jahren und in Chile um die 35%.<sup>77</sup>

Sozialstrukturell implizierte diese Entwicklung, daß nicht genügend Positionen geschaffen wurden, um »Umschichtung nach oben«, also Aufwärtsmobilität, im größeren Umfang zu ermöglichen. Statt dessen scheint, wenn auch begrenzt, eine gewisse Abwärtsmobilität in Gang gekommen sein. Das Schlagwort von der »neuen Armut« weist darauf hin, daß Verarmungs- und Abstiegsprozesse innerhalb von Sozialgruppen stattgefunden haben, die sich selbst den Mittelschichten zurechnen. Ein argentinischer Soziologe hat derartige Prozesse in seinem Land ein-

fühlsam nachgezeichnet.<sup>78</sup> Er spricht von dem »Ende eines bestimmten Gesellschaftstyps«, <sup>79</sup> das für die Absteiger gänzlich überraschend gekommen sei und auf das sie »nicht einmal durch ihre ärgsten Alpträume« vorbereitet gewesen seien.<sup>80</sup> Die Verarmung eines »wichtigen Teils der Mittelklasse« habe einen »abrupten Bruch« mit den herkömmlichen Erwartungen des sozialen Aufstiegs von Generation zu Generation, »mit dem bis dahin gültigen historisch-kulturellen Modell« bedeutet.<sup>81</sup> Er weist darauf hin, daß es innerhalb der Mittelschichten auch »Gewinner« gegeben habe, die nach einer Integration in die Oberschichten strebten und damit die traditionelle »kulturelle Homogenität der alten Mittelklasse« in Frage stellten.<sup>82</sup> Ein anderer Autor sieht Anzeichen dafür, daß die mittlere Mittelschicht (*middle of the middle*) geschrumpft sei.<sup>83</sup> Denn ein Teil der ehemaligen Mitte der Mittelschicht sei nach oben aufgestiegen, ein anderer nach unten abgestiegen. Eine als besonders schmerzlich empfundene Rolle im Prozeß der Ausdünnung der »neuen Mittelschicht« scheint die Nichtexpansion bzw. sogar Verringerung des Anteils der in staatlichen Betrieben und Behörden arbeitenden Erwerbsbevölkerung gespielt zu haben, die im Zuge der Strukturanpassung erfolgte. Nach OIT-Daten ist der Anteil der im öffentlichen Sektor beschäftigten städtischen Erwerbspersonen in Lateinamerika von 15,5% im Jahr 1990 auf 13,0% im Jahr 2000 gefallen.<sup>84</sup>

Zusammenfassend kann man konstatieren, daß sich das Ausmaß von Ungleichheit und Armut in der »Globalisierungsdekade« der 90er Jahre in Lateinamerika wahrscheinlich nicht, oder nur geringfügig verändert hat, sich aber ihr Charakter entscheidend wandelte. Denn unter Sozialgruppen, die von der ISI

<sup>78</sup> Er ist der Ansicht, daß man »den neuen Armen« auch diejenigen zurechnen sollte, die nach den offiziellen Statistiken nicht als arm gelten, deren Einkünfte aber so signifikant gefallen sind, daß sie zu einem vollständigen Wandel ihres Lebensstils gezwungen wurden. Vgl. Gabriel Kessler, *Apogeo y caída de la clase media argentina*, Originalmanuskript (S. 1), das in deutscher Übersetzung publiziert werden wird in: Peter Waldmann (Hg.), *Argentinien heute*, Frankfurt a.M.: Vervuert Verlag, im Erscheinen.

<sup>79</sup> Ebd.

<sup>80</sup> Ebd., S. 4.

<sup>81</sup> Ebd.

<sup>82</sup> Ebd., S. 15.

<sup>83</sup> Guillermo O'Donnell, *Poverty and Inequality in Latin America: Some Political Reflections*, in: Víctor E. Tokman/ Guillermo O'Donnell (Hg.), *Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges*, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1998, S. 49–71, 60.

<sup>84</sup> OIT, *Panorama laboral*, Cuadro 6-A.

<sup>72</sup> Vgl. Carlos Filguera, *La actualidad de viejas temáticas*, S. 29; PREALC-OIT, *Panorama laboral'97*, in: Informa (OIT, Lima), (1997) 4.

<sup>73</sup> OIT, *Panorama laboral 2000*, <http://www.ilolim.org.pe/spanish/260ameri/publ/panorama/2000/editorial.html>.

<sup>74</sup> OIT, *Panorama laboral 2001*, Cuadro 6-A.

<sup>75</sup> CEPAL, *Panorama social de América Latina 2001*, S. 96.

<sup>76</sup> Ebd.

<sup>77</sup> CEPAL, *Panorama social de América Latina 1999/2000*, S. 253; *Panorama social de América Latina 2001*, S. 205f.

ausgesprochen profitiert hatten, hat es Leidtragende des neuartigen Modernisierungsprozesses gegeben. Das betrifft vor allem die im öffentlichen Dienst tätige, sich den Mittelschichten zurechnende »Dienstleistungsklasse« und die im formellen Industriesektor beschäftigten Angestellten und Arbeitern. Gehörte früher der soziale Aufstieg in der Generationenfolge für bestimmte Sozialgruppen zu den Erwartungssicherheiten, so ist inzwischen für erhebliche Teile der Mittelschichten und der arrivierten Arbeiterschaft der soziale Abstieg zu einer realen Möglichkeit geworden. Früher rechneten auch viele Forscher als eine Quasi-Selbstverständlichkeit damit, daß sich im Verlaufe des Modernisierungsprozesses in Lateinamerika nach und nach Mittelschichtgesellschaften entwickeln würden.<sup>85</sup> Der Frage, ob man von solchen Erwartungen bzw. Hoffnungen endgültig Abschied nehmen muß, wird auch in den beiden folgenden Kapiteln nachgegangen.

### Die Fortdauer der polarisierten Sozialstruktur

Aus ihrer Acht-Länder-Studie über die Zusammenhänge von Beschäftigungskategorien und Einkommensverhältnissen, deren Hauptergebnisse in Tabelle 2 wiedergegeben werden, zieht die CEPAL das Resümee, daß die lateinamerikanischen Gesellschaften – zumindest in Hinsicht auf Beschäftigung und Einkommen – sich nicht auf dem Wege zur Verwandlung in Mittelschichtgesellschaften befinden, sondern vielmehr alles darauf hinweist, daß die Beschäftigungsstruktur »auf der Basis einer soliden und stabilen Einkommenspolarisierung« ruht.<sup>86</sup>

Die CEPAL gliedert die neun Einkommenskategorien, mit denen sie arbeitet, in drei Einkommensschichten: eine Ober-, Mittel- und Unterschicht. Die ersten drei Beschäftigungskategorien (Arbeitgeber, Direktoren/ Geschäftsführer, Akademiker), die alle über hohe Einkommen verfügen und knapp 10% (9,4%) der Erwerbs-

bevölkerung ausmachen, bilden die Einkommensoberschicht. Ihr gegenüber steht eine riesige Einkommensunterschicht von über 70% (73,2%) der Erwerbsbevölkerung, die von den letzten vier Einkommenskategorien (Beschäftigte im Handel, Arbeiter/ Handwerker/Fahrer, Beschäftigte im personellen Dienstleistungsbereich, Kleinstbauern/ Landarbeiter) gebildet wird, die alle Niedrigeinkommen beziehen. Die dazwischen angesiedelte Einkommensmittelschicht beträgt nur knapp 15% (13,9%). Sie besteht aus »Technikern« (Personen mit gehobener, aber in der Regel nicht akademischer Ausbildung) und Verwaltungsangestellten.<sup>87</sup>

Mit dieser Gliederung weist die CEPAL darauf hin, daß nicht nur manuelle, sondern zum Teil auch nicht-manuelle Tätigkeiten – dies gilt insbesondere für die im Handel Beschäftigten – lediglich ein armutsnahes Einkommensniveau und somit einen sehr niedrigen Lebensstandard sichern. Die Hoffnung, daß mit der Ausweitung nicht-manueller Tätigkeiten im Modernisierungsprozeß in Lateinamerika auch die Einkommensverteilung gleichmäßiger werden würde, hat sich also nicht erfüllt.<sup>88</sup> Die Untersuchung macht auch deutlich, daß mehr Bildung sich nicht quasi-automatisch in höheres Einkommen umsetzt. So beziehen die brasilianischen Verwaltungsangestellten im Schnitt ein etwas höheres Einkommen als ihre chilenischen Kollegen/Kolleginnen, obwohl sie durchschnittlich über zwei bis drei Ausbildungsjahre weniger verfügen (vgl. Tabelle 2). Trotz erheblicher Verbreitung nicht-manueller Tätigkeiten und rapider Bildungsexpansion weist die Einkommensverteilung nach wie vor einen hohen Polarisierungsgrad auf.

Die Gliederung der CEPAL beruht auf Durchschnittszahlen, die sich auf alle acht Länder zusammen beziehen. So belaufen sich die Einkommen der über 70% der Erwerbsbevölkerung umfassenden Einkommensunterschicht im *Acht-Länder-Durchschnitt* auf unter vier Armutslinien. Vier Armutslinien gelten als kritische Grenze, weil ein solches Einkommen allein für eine typische lateinamerikanische Familie (also ohne zusätzliches Einkommen anderer Familienmitglieder) nicht ausreicht, um der Armutssituation zu entkommen.<sup>89</sup> Diese Durchschnittszahlen werden allerdings der Einkommenssituation in Chile, Costa Rica und Brasilien nicht gerecht.<sup>90</sup> Hier belaufen sich nicht nur

<sup>85</sup> Vgl. z.B. John J. Johnson, *Political Change in Latin America. The Emergence of the Middle Sectors*, Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1958, der allerdings (siehe S. ix) von einer sehr breiten Definition von Mittelschichten ausgeht, die von einfachen Staatsbediensteten über Akademiker selbst zu Industrieunternehmern reicht. Auffällig an dem Buch ist aus heutiger Sicht, daß die Orientierung am ISI-Entwicklungsmodell gewissermaßen als endgültige Entscheidung mit Ewigkeitswert gilt.

<sup>86</sup> CEPAL, *Panorama social de América Latina 1999/2000*, S. 68.

<sup>87</sup> Ebd., S. 65.

<sup>88</sup> Ebd., S. 68.

<sup>89</sup> Ebd., S. 61.

<sup>90</sup> Vielleicht erklären sich die von diesen drei Ländern recht stark abweichenden, deutlich niedrigeren Werte für Mexico

die Einkommen der Beschäftigten im Handel, sondern auch die der Arbeiter/Handwerker/ Fahrer auf Beträge, die zwischen vier und fünf Armutslinien liegen. Damit sind sie in einer Zwischenschicht plazierte, die als obere Einkommensunterschicht oder untere Einkommensmittelschicht bezeichnet werden könnte.

Es fehlen subjektive Daten, die Aufschlüsse über die Selbsteinordnung nach Schichten geben. Es ist zu vermuten, daß sich die Beschäftigten im Handel, obwohl sie ein ähnlich niedriges Einkommen wie die Arbeiter/Handwerker/Fahrer beziehen, unter anderem wegen ihrer längeren Ausbildung und des (vermeintlichen) Prestiges nicht-manueller Tätigkeit nicht den Unterschichten, sondern den Mittelschichten zurechnen. Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, ist ja auch auffällig, daß das Pro-Kopf-Haushaltseinkommen der Familien, deren Haushaltsvorstände im Handel beschäftigt sind, recht deutlich über dem der Familien liegt, deren Haushaltsvorstände zur Kategorie der Arbeiter/Handwerker/Fahrer gehören. Und das, obwohl die Einkommen der Beschäftigten im Handel etwa gleich hoch sind wie die der Arbeiter/Handwerker/Fahrer.

## Diskussion der Modernisierung im Zeichen der Globalisierung anhand des chilenischen Falles

Chile bietet sich insofern für eine Analyse der im Zeichen der Globalisierung stehenden Modernisierung besonders an, weil hier früher als in den anderen lateinamerikanischen Ländern, nämlich schon Mitte der 70er Jahre, unter der Militärdiktatur Pinochets, mit der ökonomischen Strukturanpassung begonnen wurde und auch die demokratischen Regierungen der 90er Jahre im wesentlichen die gleiche Wirtschafts-(struktur)politik praktizierten. Allerdings kombinierten sie diese Wirtschaftspolitik mit einer aktivistischen Sozialpolitik, die auf die Behebung der ärgsten Formen sozialer Ungerechtigkeit abzielte. Das demokratische Chile verfügt – im lateinamerikanischen Vergleich – über exzeptionell gute politische Voraussetzungen für eine intelligente, Gesichtspunkte der Effizienz und sozialen Gerechtigkeit kombinierende Wirtschafts- und Sozialpolitik. Es ist nicht klar auszumachen, inwieweit ökonomisch-soziale Erfolge des

damit, daß die Kaufkraft der mexicanischen Währung zu niedrig angesetzt wurde. Denn vor dem Hintergrund der Indikatoren, wie sie in Tabelle 1 enthalten sind, erscheinen diese Abweichungen als rätselhaft.

»Modells Chile« auf ökonomische und inwieweit sie auf politische Faktoren zurückzuführen sind. So können die hohen Wachstumsraten – das Pro-Kopf-Einkommen wuchs in Chile von 1991 bis 1999 jährlich um durchschnittlich 4,6%, während der entsprechende lateinamerikanische Durchschnittswert nur 1,5% betrug<sup>91</sup> – nicht einfach dem Globalisierungskriterien entsprechenden Wirtschaftsmodell zugeschrieben werden.<sup>92</sup> Am Beispiel Chiles läßt sich also studieren, welche sozialen Effekte eine nach Globalisierungskriterien gestaltete Volkswirtschaft idealiter hat, wenn sie – nicht zuletzt wegen einer intelligenten Wirtschaftspolitik – hohe Wachstumsraten aufweist und politisch auch auf soziale Gesichtspunkte verpflichtet wird.

In einer Veröffentlichung der Weltbank, in der das demokratische Chile als Musterbeispiel gelungener Modernisierung behandelt wird, gibt es auch eine Untersuchung über die Auswirkungen auf das Armutproblem und die Einkommensverteilung. Demnach ist es in Chile in wenigen Jahren gelungen, Ausmaß und Intensität von Armut erheblich zu reduzieren. So fiel der Anteil der Armen von 41% im Jahre 1987 auf 23% im Jahre 1994 und der Anteil der extrem Armen im gleichen Zeitraum von 13% auf 5%.<sup>93</sup> Auch Indices, die die Schwere der Armut messen, wiesen eindeutig auf eine Verbesserung hin. Nach einer neuen CEPAL-Studie hat die Armut weiter abgenommen, auch in Zeiten geringen Wachstums. Allerdings blieb der Anteil der extrem Armen in etwa gleich. Nach dieser Studie waren im Jahr 2000 20,6% der Chilenen arm und 5,7% extrem arm.<sup>94</sup>

Interesse verdient, daß die Einkommensungleichheit trotz aktivistischer Sozialpolitik und eines Rückgangs der Armut nicht abgenommen hat, sondern im

<sup>91</sup> CEPAL, Estudio económico de América Latina y el Caribe 1999–2000 (Síntesis), Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2000, Cuadro A-3.

<sup>92</sup> So wäre es gleichermaßen undifferenziert, wenn man die gegenwärtige Wirtschaftskrise Argentiniens als Resultat der radikalen Strukturanpassungen deutete. Eine ökonomische Interpretation hätte auch die schwere Wirtschaftskrise in Chile Anfang der 80er Jahre mitzuberücksichtigen.

<sup>93</sup> Alberto Valdés, Poverty and Income Distribution in a High-Growth Economy: Chile, 1987–95, in: Guillermo Perry/Danny Leipziger (Hg.), Chile. Recent Policy Lessons and Emerging Challenges, Washington, DC: The World Bank, 1999, S. 227–262 (233).

<sup>94</sup> Juan Carlos Feres, La pobreza en Chile en el año 2000, in: Serie Estudios Estadísticos y prospectivos (CEPAL), (2001) 14, S. 9ff.

wesentlichen gleich geblieben ist. So betrug der Gini-Koeffizient 1987 0,5468 und 1994 0,5298.<sup>95</sup>

Das Bild von einem Chile, das außerordentliche Fortschritte gemacht hat, wird aber korrigiert, wenn man einen längeren Zeitraum betrachtet und berücksichtigt, daß die Armut im Jahre 1987 (als Folge der ökonomischen Krise) besonders hoch war. So kommt eine Analyse der Entwicklung der chilenischen Sozialstruktur von 1971 bis 1995 zu dem Ergebnis, daß der Anteil der Armen an der Erwerbsbevölkerung 1995 mit 18% (hierbei handelt es sich um eine konservative Schätzung) nur unwesentlich unter dem von 1971 mit 20% lag.<sup>96</sup> Und der Anteil »marginaler« Beschäftigungsgruppen (Hausangestellte, ambulante Händler, marginale Dienstleistungstätigkeiten) an der Erwerbsbevölkerung lag 1995 mit 11,2% sogar geringfügig über dem Wert von 1971 (9,6).<sup>97</sup> Angesichts dieser Daten ist man versucht zu sagen, daß Chile in den 90er Jahren lediglich zur Normalität der Jahre vor Pinochet und Allende zurückgekehrt ist.

Allerdings dokumentiert die zweieinhalb Dekaden umspannende Analyse sozialstruktureller Entwicklung auch einschneidende Wandlungstendenzen. So ist in dem Sinne tatsächlich eine »Deindustrialisierung« zu konstatieren, als der Anteil in der Industrie und im Baugewerbe tätigen Arbeiter an der Erwerbsbevölkerung von 25,8% (1971) auf 13,1% (1995) fiel. Insgesamt aber sank der Arbeiteranteil weniger stark von 34,5% (1971) auf 28,9% (1995).

Denn im gleichen Zeitraum stieg der Anteil der im Handel und Dienstleistungsbereich tätigen Arbeiter an der Erwerbsbevölkerung von 7,4% (1971) auf 15% (1995). Von Wandlungsprozessen in Richtung auf eine Dienstleistungsgesellschaft zeugt auch das kräftige Wachstum der im Verwaltungsbereich tätigen Angestellten, deren Anteil an der Erwerbsbevölkerung von 18,4% (1971) auf 28,1% (1995) stieg. Hierfür waren vor allem Steigerungsraten der Angestellten im Privatsektor verantwortlich, denn der Anteil der öffentlichen Angestellten<sup>98</sup> verringerte sich von 9,0 (1980) auf 6,8% (1995). Diese Ausweitung von Angestelltenpositionen dürfte – in einem begrenzten Maße – Aufwärtsmobilität erlaubt haben, obwohl zwei Drittel dieser Positio-

nen für ausführende, einfache Tätigkeiten bestimmt waren.<sup>99</sup> Vor allem weibliche Arbeitskräfte dürften von den Arbeits- und Aufstiegsmöglichkeiten profitiert haben.<sup>100</sup> Als Kontrast zu diesen Modernisierungserfolgen muß man aber erwähnen, daß in der zweiten Hälfte der 90er Jahre nicht weniger als ein Drittel der erwerbstätigen Chilenen in »Sektoren mit niedriger Produktivität« arbeiteten.<sup>101</sup>

Sehr interessant wäre ein Vergleich der neuesten sozio-ökonomischen Entwicklung Chiles mit der Brasiliens. Bekanntlich hat Brasilien – ganz im Gegensatz zu Chile – die ökonomische Strukturanpassung später, langsamer und weniger radikal vollzogen.<sup>102</sup> Das Wachstum war in Brasilien in der letzten Dekade wesentlich geringer als in Chile. So betrug das Pro-Kopf-Wachstum in Brasilien von 1990 bis 1999 jährlich durchschnittlich 1,0%, während es sich in Chile auf 4,5% belief.<sup>103</sup> Erwähnt wurde, daß die Einkommenskonzentration in Brasilien noch deutlich höher ist als die ohnehin hohe Chiles. Und das extrem lockere und fraktionierte Parteiensystem (inchoate party system) Brasiliens stößt, ganz anders als das

<sup>99</sup> Eigene Berechnung nach den Zahlenangaben ebd., S. 11.

<sup>100</sup> Man sollte in diesem Zusammenhang berücksichtigen, daß die Erwerbsquote der Frauen in Chile – wie im ganzen Lateinamerika – in den letzten Jahren rasant gestiegen ist. Betrug sie 1987 noch 32%, waren es 1998 schon 41%. Vgl. CEPAL, *Panorama social de América Latina 1999/2000*, S. 231. Es scheint sich hierbei um einen universellen Trend zu handeln. *Esping-Andersen*, *Social Foundations*, S. 27f weist darauf hin, daß es schon in den 60er Jahren in Westeuropa Arbeitslosigkeit gegeben hätte, wenn die Frauenerwerbsquote damals nicht so niedrig gelegen hätte. »Today, service growth more than compensates for de-industrialization but there is mass unemployment because of an explosion in supply. Viewed historically, then, the contemporary job disease is not necessarily the result of rigidities, equality, or »Eurosclerosis«. The real problem is simply that Europe is comparatively less capable of managing the postindustrial family in general, and women's desire to work in particular.« (S. 28)

<sup>101</sup> CEPAL, *Panorama social de América Latina 1999/2000*, S. 253; und *Panorama social de América Latina 2001*, S. 205f. Eine kritische Auseinandersetzung mit der wirtschaftlichen Entwicklungsstrategie Chiles, etwa im Vergleich mit derjenigen ostasiatischer Länder kann hier nicht erfolgen. Vgl. dazu Dirk Messner, *Wirtschaftliche Entwicklungsdynamik und gesellschaftliche Modernisierungsblockaden in Chile*, in: *ders.* (Hg.), *Lateinamerika: Der schwierige Weg in die Weltwirtschaft – INEF Report* (Gerhard-Mercator-Universität Duisburg), (1998) 26, S. 29–49.

<sup>102</sup> Vgl. z.B. Stephen Haggard/Robert H. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995, passim.

<sup>103</sup> CEPAL, *Panorama social de América Latina 2001*, S. 57.

<sup>95</sup> Valdés, *Poverty and Income Distribution*, S. 230.

<sup>96</sup> Arturo León/Javier Martínez, *La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX*, in: *Serie Políticas Sociales* (CEPAL), (2001) 52, S. 24.

<sup>97</sup> Vgl. hierzu und zu den folgenden Zahlenangaben ebd., S. 18.

<sup>98</sup> 1971 wurde noch nicht nach öffentlichen und privaten Angestellten differenziert.

solide, stabile Parteiensystem (institutionalized party system) Chiles, bei vielen Politologen auf Mißbilligung.<sup>104</sup> Gleichwohl ging nicht nur in Chile, sondern auch in Brasilien der Armutsanteil in der letzten Dekade in überdurchschnittlicher Weise zurück. Während er in Chile von 38,6% (1990) auf 20,6% (2000) sank, fiel er in Brasilien immerhin von 48,0% (1990) auf 37,5% (1999).<sup>105</sup>

### Bemerkung zum Beziehungsverhältnis von sozialer Ungleichheit und ökonomischer Entwicklung

In dieser Studie wird soziale Ungleichheit in Lateinamerika als gesellschaftliches und politisches Problem behandelt. Dennoch – auch wenn der Verfasser kein Ökonom ist – ein paar kurze Bemerkungen zu diesem Thema.

Es scheint, daß die berühmte Feststellung Kuznets', Ungleichheit sei in der *Frühphase* wirtschaftlicher Entwicklung durchaus entwicklungsadäquat (es muß zunächst ungleicher werden, bevor es gleicher wird), häufig als Legitimation mißbraucht wird, sozialer Ungleichheit generell und pauschal, auch krasser sozialer Ungleichheit, wirtschaftliche Entwicklungsadäquanz zu bescheinigen. Bei einer solchen pauschalierenden Sichtweise wird die Frage unterschlagen, ob nicht häufig ein Minimum an Gleichheit (genauer: nur *mäßige* soziale Ungleichheit) Basis ökonomischer Entwicklung war. So ist zum Beispiel darauf verwiesen worden, daß die Existenz einer breiten mittelbäuerlichen Schicht die Ausgangsvoraussetzung für den Industrialisierungs- und Modernisierungsprozeß der modernen Industrieländer gewesen ist.<sup>106</sup> In diesem Zusammenhang verdient Erwähnung, daß der rasante wirtschaftliche Aufstieg der beiden »Tigerstaaten« Taiwan und Südkorea sich auf der Basis von Agrargesellschaften vollzog, in denen massive Agrarreformen eine gleichmäßigere Landbesitzverteilung durchge-

setzt hatten. Demgegenüber kann man die Latifundium-Minifundium-Struktur, die in der Kolonialzeit geformt wurde, als »Erbsünde« Lateinamerikas bezeichnen, die maßgeblich für unzureichende Modernisierungserfolge verantwortlich war. Die soziale und politische Sonderstellung Costa Ricas dürfte mit darauf zurückzuführen sein, daß diese Struktur im kolonialen Costa Rica nur schwach (schwächer als in den anderen lateinamerikanischen Ländern) ausgeprägt war.<sup>107</sup>

Merkwürdig mutet auch die – nicht unübliche – Polemik gegen *Ergebnisgleichheit* an. Tatsächlich stellt doch niemand in Frage, daß sich »Ergebnisgleichheit« – wenn es sie gäbe – leistungshemmend auswirken könnte und ein gewisses Maß an sozialer Ungleichheit wahrscheinlich leistungsfördernd ist. Sinnvollerweise sollte sich die Debatte aber auf die Problematik von *mäßiger* versus *extremer* sozialer Ungleichheit konzentrieren. Auch unter Berufung auf *Chancengleichheit* läßt sich nur *mäßige* Ungleichheit – nicht die in Lateinamerika herrschende *extreme* soziale Ungleichheit – rechtfertigen.

<sup>104</sup> Vgl. z.B. Scott *Mainwaring*, Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy, in: Scott *Mainwaring*/Timothy R. Scully (Hg.), Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America, Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1995, S. 354–398.

<sup>105</sup> CEPAL, Panorama social de América Latina 2001, S. 57.

<sup>106</sup> Ulrich *Menzel*/Dieter *Senghaas*, Europas Entwicklung und die Dritte Welt. Eine Bestandsaufnahme, Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag, 1986. Vgl. auch die Literaturhinweise zum Zusammenhang von Wachstum und einer nicht zu ungleichmäßigen Einkommensverteilung bei IDB, Facing Up to Inequality in Latin America, S. 23.

<sup>107</sup> Vgl. John A. *Booth*, Costa Rica: The Roots of Democratic Stability, in: Larry *Diamond*/Juan J. *Linz*/Seymour Martin *Lipset* (Hg.), Democracy in Developing Countries. Latin America, Bd. 4, Boulder, Col./London: Lynne Rienner Publishers/Adamantine Press Limited, 1989, S. 387–422 (388).

## Extreme soziale Ungleichheit und Massenarmut in Lateinamerika als politisches Problem

### Mögliche und wahrscheinliche politische Folgen von Ungleichheit und Armut

Der anhaltende Zustand extremer sozialer Ungleichheit und Massenarmut in Lateinamerika gibt Anlaß zu politischen Befürchtungen. So erscheint die konkrete Befürchtung berechtigt, daß politische Errungenschaften der dritten Demokratisierungswelle, die ganz Lateinamerika (mit Ausnahme Cubas) erfaßt hat, wieder rückgängig gemacht werden. Viele der ohnehin nicht voll konsolidierten demokratischen politischen Systeme – die Mehrheit der heutigen lateinamerikanischen Demokratien wurde in den 80er Jahren wiedererrichtet – könnten in eine Krise geraten.

Ergebnisse der neuesten Umfrage des *Latinobarómetro* aus dem Jahre 2001 weisen auf einen erheblichen Rückgang der Identifikation mit der demokratischen Staatsform hin, der in einigen Ländern sogar dramatisch ist.<sup>108</sup> So ist die Unterstützung der Bevölkerung für die Demokratie in Lateinamerika, die in den Vorjahren um die 60% lag und recht stabil zu sein schien (1996: 61%, 1998: 62%, 2000: 60%) im Jahr 2001 auf 48% gefallen. Zwar hat sich der Anteil der Anhänger einer autoritären Option nicht nennenswert vergrößert (2000: 17%, 2001: 19%), aber der Anteil der direkt Indifferenten (1996: 16%, 1998: 16%, 2000: 17%, 2001: 21%) und indirekt Indifferenten (2000: 5%, 2001: 12%) hat sich erheblich erhöht.<sup>109</sup> »Somit können im Jahr 2001 im lateinamerikanischen Durchschnitt *nur*

**108** Vgl. zum Folgenden Detlef Nolte, Dunkle Wolken über den lateinamerikanischen Demokratien. Die neueste Umfrage des *Latinobarómetro* und die Auswirkungen der Terroranschläge in den USA, in: Brennpunkt Lateinamerika (Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg), (2001) 18, S. 193–201. Ein Teil der Umfragedaten ist einzusehen unter <http://www.latinobarometro.org>.

**109** Ebd., S. 195. Diese politischen Haltungen wurden mit folgender Frage (vgl. S. 196) ermittelt: »Mit welcher der folgenden Aussagen sind Sie eher einverstanden? Die Demokratie ist jeglicher anderen Regierungsform vorzuziehen. // Unter bestimmten Bedingungen ist eine autoritäre Regierung einer demokratischen vorzuziehen. // Für Leute wie mich macht es keinen Unterschied zwischen einem demokratischen und einem autoritären Regime.« Mit »direkt indifferent« ist die zweite Antwortoption, mit »indirekt indifferent« die dritte Antwortoption gemeint.

*knapp die Hälfte* der Befragten zu den *genuinen Anhängern der Demokratie*, ca. ein Drittel zu den *Indifferenten* und knapp ein Fünftel zu den *für autoritäre Lösungen Anfälligen* gerechnet werden.«<sup>110</sup>

Die vier Länder, die im Fokus der Studie stehen, sind sich insofern politisch ähnlich, als sie im Zeitraum 2000–2001 von Freedom House zu den »freien« gerechnet werden (sie schneiden alle beim »Freiheitsindex« in bezug auf politische und Bürgerrechte gut ab).<sup>111</sup> Dennoch unterscheiden sie sich recht stark im Hinblick auf die Identifikation ihrer Bevölkerungen mit der demokratischen Staatsform, wie die folgenden Angaben für das Jahr 2001 deutlich machen: Brasilien (Anhänger der Demokratie: 30%; anfällig für autoritäre Lösungen: 18%), Chile (Anhänger der Demokratie: 45%; anfällig für autoritäre Lösungen: 19%), Costa Rica (Anhänger der Demokratie: 71%; anfällig für autoritäre Lösungen: 8%), Mexico (Anhänger der Demokratie: 46%; anfällig für autoritäre Lösungen: 35%).<sup>112</sup> Für politische Haltungen gegenüber der demokratischen Staatsform sind natürlich eine Fülle von Faktoren verantwortlich, und es wäre unseriös, sich auf einen Faktor zu kaprizieren. Dennoch stellt sich die Frage, ob es reiner Zufall ist, daß Brasilien – das Land mit der ungleichsten Einkommensverteilung in Lateinamerika – auch die geringste Identifikation mit der Demokratie aufweist, während diese am stärksten – und zwar eindeutig – in den beiden Ländern ausfällt, die die relativ gleichmäßigste Einkommensverteilung in Lateinamerika haben, nämlich Costa Rica und Uruguay.<sup>113</sup>

Die Umfragedaten wurden in einer eher prekären ökonomischen Situation erhoben, als die Wachstumsaussichten allgemein negativ eingeschätzt wurden.<sup>114</sup> Die überwiegende Mehrheit der Länder befand sich

**110** Ebd., S. 196. In anderen Weltregionen ist der Anteil derjenigen, die sich mit der Demokratie identifizieren, höher: so in der EU 78%, Indien 60% und Osteuropa 53%. Vgl. <http://www.latinobarometro.org/ano2001/graficos/grafico4.htm>.

**111** Ebd., S. 195.

**112** Ebd., S. 196.

**113** In Uruguay betragen die Anhänger der Demokratie sogar 79%, während 10% für autoritäre Lösungen anfällig sind. Ebd.

**114** Nach CEPAL, Balance preliminar 2001, Cuadro A-1 und A-2 wuchs das BIP 2001 um 0,5% und das Pro-Kopf-Einkommen sank (-1,5%).

aber keineswegs in einer ausgesprochenen ökonomischen Krisensituation. Es liegt deshalb nahe, bei einer ungünstigen Wirtschaftsentwicklung, die derzeit ja nicht unwahrscheinlich ist, einen weiteren Rückgang der Identifikation mit der demokratischen Staatsform in Lateinamerika zu prognostizieren. Die Mehrheit der Bevölkerung hat wenig, zum Teil auch gar nicht, von der makro-ökonomischen Gesundung profitiert, die den – neuen bzw. wiedererrichteten – Demokratien mit der grundlegenden ökonomischen Umorientierung im Zeichen der Strukturanpassung gelang; außerdem blieben nennenswerte Fortschritte bei der Durchsetzung von mehr sozialer Gerechtigkeit aus. Die recht geringe Identifikation mit der demokratischen Staatsform, wie sie von der Umfrage des *Latino-barómetro* aufgezeigt wird, ist wenig erstaunlich, wenn man sich folgenden Kontext vor Augen hält:<sup>115</sup> Viele Lateinamerikaner scheinen von der sozio-ökonomischen Leistungsbilanz der Demokratien zunehmend enttäuscht zu sein, da man mit der politischen und wirtschaftlichen Umorientierung die Hoffnung verbunden hatte, daß sich – nach einer schwierigen Übergangsperiode, in der es galt, »den Gürtel enger zu schnallen« – der persönliche Lebensstandard verbessern würde. Hinzu sind Enttäuschungen anderer Art gekommen. So waren vier von fünf Befragten »der Meinung, daß die *Korruption*, der *Drogenkonsum* und die *Kriminalität in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen haben*, zwei von fünf Befragten erklärten sogar, sie oder ein Familienmitglied seien in den vergangenen zwölf Monaten Opfer eines Verbrechens geworden.«<sup>116</sup>

**115** Vgl. Carlos Huneeus, *Las encuestas de opinión pública en las nuevas democracias de América Latina*, in: *Contribuciones*, (1999) 2, S. 9–30, der mit Umfrageergebnissen über Chile zeigt, daß weniger makro-ökonomische Erfolge als die persönliche ökonomische Lebenssituation den Ausschlag geben. So war die Identifikation mit der Demokratie in Chile 1998 nicht höher als 1989 (S. 27). In einer breit komparativ angelegten empirischen Studie wurden Hinweise dafür gefunden, daß ökonomisches Wachstum und Ungleichheitsreduktion die Chancen des Erhalts der demokratischen Staatsform begünstigen. Adam Przeworski/ Michael Alvarez/ José Antonio Cheibub/Fernando Limongi, *What Makes Democracies Endure?*, in: Larry Diamond/Marc C. Plattner (Hg.), *The Global Divergence of Democracies*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 2001, S. 167–184: »economic growth is conducive to the survival of democracy. Indeed, the faster the economy grows, the more likely democracy is to survive« (S. 170). »People expect democracy to reduce income inequality, and democracies are more likely to survive when they do« (S. 171).

**116** Nolte, *Dunkle Wolken über den lateinamerikanischen Demokratien*, S. 198.

Als politisches Menetekel für die Zukunft der Demokratie in Lateinamerika wurde verschiedentlich die politische Entwicklung Venezuelas der letzten Jahre gedeutet. Dort gelang es dem Obristen Hugo Chávez, der 1992 mit einem Putschversuch gescheitert war, 1998 als Gewinner freier Präsidentschaftswahlen an die Macht zu gelangen. Das traditionelle Parteiensystem Venezuelas, das den westeuropäischen ähnelte und im lateinamerikanischen Vergleich als besonders mächtig und stabil galt, büßte in den letzten Wahlen weitgehend seine Bedeutung ein. Mit Unterstützung der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung, vor allem der von der herkömmlichen Demokratie enttäuschten Unterschichten, konnte Chávez damit beginnen, eine Art plebiszitär-populistische Demokratie mit autoritären Zügen zu errichten. Diese Vorgänge fanden nicht zuletzt deshalb besondere Aufmerksamkeit, weil Venezuela – anders als Peru oder Ecuador, wo es ebenfalls politische Entwicklungen gab, die von herkömmlichen demokratischen Normen abwichen – nicht nur zu den sozio-ökonomisch relativ hochentwickelten Ländern Lateinamerikas gehört, sondern weil seine 1958 errichtete Demokratie zu den wenigen stabilen der Region zählte. Auch wenn die unterschiedlichsten Faktoren für diese Entwicklung maßgeblich waren, kann man doch die These vertreten, daß sie ohne die Verschärfung sozialer Ungleichheit, die drastische Zunahme der Massenarmut und ein im lateinamerikanischen Vergleich unterdurchschnittliches Wirtschaftswachstum – alles Trends der 90er Jahre in Venezuela – nicht stattgefunden hätte.

Die Entwicklung in Venezuela war auch insofern symptomatisch, als sie zeigte, daß sozial Unzufriedene nicht linken Bewegungen, sondern einem »populistisch« sich gebärdenden *caudillo* zur Macht verhalfen. Im nächsten Kapitel wird begründet, warum sozialistische Bewegungen immer recht schwach in Lateinamerika waren und aller Voraussicht nach auch bleiben werden. An dieser Stelle genügt es, darauf hinzuweisen, daß nach Umfragen des *Latinobarómetro* die Minderheit der Lateinamerikaner, die sich als »links« von der Mitte einstufen, von 20% im Jahr 1996 auf 14% im Jahr 2001 verringerte und diejenigen, die sich »rechts« von der Mitte einordnen, im gleichen Zeitraum von 24% auf 31% stieg, während auf das politische Zentrum 34% entfielen.<sup>117</sup> Ohne hier auf die

**117** Ebd., S. 199. Die Vorstellung, daß sich die soziale Unzufriedenheit sozial Unterprivilegierter quasi-automatisch in linksradikale Gesinnung verwandeln würde, war auch schon

Definitionsprobleme des diffusen Phänomens »Populismus« und seine unterschiedlichen Spielarten näher einzugehen,<sup>118</sup> sei hier eine Definition wiedergegeben, die auch dem Chávez-Phänomen gerecht wird: »Populistisch« genannte Bewegungen und Strömungen appellieren an das »Volk« im Gegensatz zu den Eliten, insbesondere an die »einfachen Leute« und nicht an bestimmte Schichten, Klassen, Berufsgruppen oder Interessen. Sie sind folglich auch klassenübergreifende Bewegungen, antielitär, gegen das sogenannte Establishment.«<sup>119</sup> Als Grundcharakteristikum dieser Art von »Populismus« kann gelten: »Ein umfassendes und konkretes politisches Sachprogramm ist oft nicht vorhanden, wohl aber ein starkes moralisches Engagement zugunsten einiger weniger Programmpunkte.«<sup>120</sup> Zu fragen ist, ob es so etwas gibt wie »populistische Momente« (Hervorhebung HWK), die wie folgt charakterisiert werden: »Das sind jene Zeiten der drohenden Verkrustung der Systeme, der Phantasielosigkeit der Etablierten und der notwendigen Erneuerung, in denen solche Bewegungen und Energien ihre positive historische Funktion haben.«<sup>121</sup> In Venezuela scheint ein solcher »Moment« geherrscht zu haben und er könnte auch für andere lateinamerikanischen Länder nahen. Es wäre aber meines Erachtens völlig verfehlt, von derartigen Populismen die Lösung der sozio-ökonomischen Probleme Lateinamerikas zu erwarten. Denn in einem globalisierten Kontext dürften die traditionellen, aus der ISI-Zeit stammenden »populistischen Rezepte« der Aufblähung des öffentlichen Sektors und des Schutzes der einheimischen Wirtschaft vor internationaler Konkurrenz sehr schnell ihre Kontraproduktivität erweisen.

vor dem Ende des Kalten Krieges falsch, wie Portes am Beispiel von Slumbewohnern aus Santiago de Chile nachgewiesen hat. Vgl. Alejandro Portes, On the Logic of Post-Factum Explanations: The Hypothesis of Lower-Class Frustration as the Cause of Leftist Radicalism, in: Social Forces, 50 (1971), S. 26–44.

**118** Vgl. z.B. in Auseinandersetzung mit den Begriffsbestimmungen von Torcuato S. DiTella den Aufsatz von Robert H. Dix, Populism: Authoritarian and Democratic, in: Latin American Research Review, 20 (1985) 2, S. 29–52. Als Beispiel für eine typisch populistische Partei nennt Dix die venezolanische Acción Democrática (AD). Diese Partei war die wichtigste des traditionellen Parteiensystems, das mit der Wahl von Chávez und seiner »Bewegung« weitgehend seine Bedeutung verlor.

**119** Hans Jürgen Puhle, Was ist Populismus?, in: Politik und Kultur, 10 (1983) 1, S. 22–43 (23).

**120** Ebd.

**121** Ebd., S. 43.

In »worst case«-Szenarien hat man bei sozial Unzufriedenen in Lateinamerika mit einer Zunahme anomischen Protestverhaltens zu rechnen, das jedes Regieren (in welcher Form auch immer) schwieriger machen wird. Auch Gewalt und Kriminalität dürften noch zunehmen. Daß sie in Lateinamerika ohnehin besonders hoch sind, erklärt sich auch mit der mangelhaften sozialen Gerechtigkeit des Subkontinents. Studien der Weltbank und der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank haben ja gezeigt, daß zwischen dem Ausmaß an Kriminalität (Mord, Raub) und dem Konzentrationsgrad der Einkommensverteilung ein signifikanter Zusammenhang besteht.<sup>122</sup>

Von politischer Bedeutung ist auch die Tatsache, daß die Armut in Lateinamerika zu einem städtischen Phänomen geworden ist. Denn hier, in einer sozialen Umgebung, die die Werte der Leistungs- und Konsumorientierung sowie der sozialen Mobilität betont, wird den Armen der Kontrast zu der Lebensauffassung und dem Lebensstil anderer Schichten deutlicher bewußt als auf dem Lande, wo vielen Armen Armut als traditionelles, gewissermaßen natürliches Schicksal gilt.<sup>123</sup> Hinzu kommt, daß unter den lateinamerikanischen Unter- und Mittelschichten der »traditionelle Eatismus mitsamt seinen populistischen und klientelistischen Verheißungen (dominiert) ... Vom Staat werden unverändert nicht nur die sozialen Dienstleistungen, sondern auch die Bereitstellung materieller Infrastruktur und Gesellschaftsproduktion erwartet.«<sup>124</sup>

Man sollte aber die erheblichen Unterschiede zwischen den lateinamerikanischen Ländern beachten und sich bei pauschalen Prognosen, die sich auf Lateinamerika als Ganzes beziehen, zurückhalten. So sprechen gewichtige Argumente dafür, daß in den vier Ländern, die in der Studie besondere Beachtung erfahren, soziale Unzufriedenheit innerhalb des bestehenden politischen Systems kanalisiert werden kann. Denn soziale Unzufriedenheit wird sich politisch vornehmlich als Unzufriedenheit mit der Regierung äußern und der jeweiligen Opposition zugute kommen. In Costa Rica etwa ist das Prinzip des Machtwechsels durch Wahlen derart institutionalisiert, daß in absehbarer Zeit nicht mit einer Gefährdung des (partei)poli-

**122** Vgl. Detlef Nolte, Ursachen und Folgen mangelnder Rechtssicherheit und hoher Kriminalitätsraten in Lateinamerika, in: Brennpunkt Lateinamerika, (2000) 8, S. 70–80 (72f).

**123** Vgl. Filguera, Welfare and Citizenship, S. 134.

**124** Dieter Nohlen, Demokratie und soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika, in: Wolfgang Merkel/Andreas Busch (Hg.), Demokratie in Ost und West, Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag, 1999, S. 249–272 (265).

tischen Systems zu rechnen ist. Und wie die letzten Präsidentschafts- und Kongreßwahlen in Chile zeigen, profitiert dort vor allem die rechte Opposition von wachsender sozialer Unzufriedenheit. In Mexico steht die vormalige »ewige Regierungspartei« PRI als oppositionelle Alternative bereit, falls Vicente Fox, der aus dem bürgerlichen Lager kommende Präsident, die an seine Präsidentschaft geknüpften Erwartungen und Hoffnungen enttäuschen sollte. Einiges spricht auch dafür, daß man zukünftig in Brasilien mit ähnlichen politischen Entwicklungen wie in der Vergangenheit rechnen kann. So ist es meines Erachtens eher unwahrscheinlich, daß die – bisher doch recht kleine – Linkspartei PT in größerem Umfang von einer ungünstigen sozio-ökonomischen Entwicklung profitieren und ein von ihr nominierter Präsidentschaftskandidat die Wahlen gewinnen würde. Warum sollten die eindeutig dominierenden Mitte- und Rechtsparteien sich nicht wieder, wie zuletzt mit Cardoso und zuvor mit Collor de Mello, auf einen Kandidaten einigen, der die Hoffnungen der Massen in einem stärkeren Maße auf sich zu ziehen versteht als ein Kandidat der Linken?

### **Welche Möglichkeiten haben sozial Benachteiligte in Lateinamerika, ihre Interessen politisch zur Geltung zu bringen?**

#### **Wie erklärt sich die Schwäche der sozialistischen Bewegung in Lateinamerika?**

Als Instrumente, um ihre Interessen politisch zur Geltung zu bringen, kommen für sozial Benachteiligte traditionell eigene Parteien und Interessengruppen – beziehungsweise Parteien und Interessengruppen, in denen sie dominieren – in Frage. In Westeuropa hat die »soziale Frage« beim Aufkommen der Industriegesellschaft zum Entstehen von – häufig bedeutenden und einflußreichen – sozialistisch/sozialdemokratischen und kommunistischen Parteien sowie mit ihnen verbundenen Gewerkschaften geführt.

Schon vor dem Ersten Weltkrieg hat Werner Sombart die Frage aufgeworfen, warum sich in den USA, ganz im Gegensatz zu Europa, keine bedeutende sozialistische Bewegung oder Labour Party entwickelt habe. Diese Frage hat den bedeutenden amerikanischen Soziologen Seymour Martin Lipset nicht losgelassen, wie zahlreiche seiner Veröffentlichungen zeigen. In einem kürzlich erschienenen Buch zu

diesem Thema<sup>125</sup> nennt er eine Fülle von Faktoren: sie umfassen den »exceptionalism« der neuartigen Einwanderergesellschaft ohne Standesunterschiede und die spezifisch individualistische, antistaatliche, der Idee der Chancengleichheit verpflichteten Ideologie, aber auch politisch-institutionelle Faktoren, wie das Wahlsystem, bis hin zu gesellschaftlichen Charakteristiken, wie Mittelschichtsdominanz und hohe Mobilitätsraten.

Wenn man sich die durch extreme soziale Ungleichheit und Massenarmut gekennzeichnete soziale Lage in Lateinamerika vor Augen führt, könnte man vermuten, daß die Sozialproblematik die politischen Auseinandersetzungen dominiert und starke Linksparteien existieren. Denn die meisten Faktoren, die das Erstarken einer sozialistischen Bewegung in den USA verhindert haben, waren und sind ja im Falle Lateinamerikas absent.

Tatsächlich war aber die sozialistische Bewegung im gesamten Lateinamerika recht schwach und wird es aller Voraussicht nach bleiben.<sup>126</sup> Der Klassenkonflikt, wie er uns aus Europa bekannt ist, hat die lateinamerikanischen Parteiensysteme nur in geringem Maße geprägt. Chile stellt mit seinem Parteiensystem, das dem westeuropäischen ähnelt, eine Ausnahme in Lateinamerika dar. Das linke Lager machte dort etwa ein Drittel der Wählerschaft aus, bevor es sich zum Ende der Pinochet-Herrschaft zu seiner heutigen Gestalt ausdifferenzierte. Der brasilianische PT, eine mit der kleinen, stark gewerkschaftlich organisierten Industriearbeiterschaft verbundene Linkspartei neuen Typus, hat zwar bei den letzten drei Präsidentschaftskandidaten den Kandidaten mit den zweitmeisten Stimmen gestellt, bei den Kongreßwahlen aber nicht viel mehr als 10% der Stimmen erreicht. In Mexico gibt es keine bedeutende Linkspartei. Der PRD, die Partei Cuauhtémoc Cárdenas', konnte immer nur partiell als eine solche bezeichnet werden. Ohnehin dürfte die Partei in Zukunft keine größere Rolle mehr spielen. Oder um den politischen Extremfall Kolumbien zu erwähnen: Nach wie vor beherrschen die beiden programmatisch einander sehr nahen Traditionsparteien, die Liberale Partei und die Konservative Partei, die politische Szenerie, und gegenwärtig gibt es weder im Abgeordnetenhaus noch im Senat einen Parlamentarier, der Mitglied einer Linkspartei wäre. Generell

<sup>125</sup> Lipset/Marks, *It Didn't Happen Here*.

<sup>126</sup> Vgl. zur Linken in Lateinamerika z.B. Jorge G. Castaneda, *Utopia Unarmed. The Latin American Left After the Cold War*, New York: Vintage Books, 1993, der die Zukunftsaussichten einer reformierten Linken allerdings eher positiv einschätzt.

gilt: Im post-agrarischen Lateinamerika dominierten Parteien mit einer polyklassistischen Wählerschaft und einer vag-diffusen Programmatik. Häufig haben sozial Benachteiligte unter diesen Parteien »populistisch« orientierte bevorzugt. Schon vor dem Ende des Ost-West-Konflikts und dem Zusammenbruch und der Diskreditierung des »real existierenden Sozialismus« waren Linksparteien schwach.

Hauptverantwortlich für die Schwäche der sozialistischen Bewegung in Lateinamerika war vermutlich die außerordentlich große soziale Heterogenität der Unterschichten, die nur zum Teil aus organisationsfähigen und dauerhaft politisch mobilisierbaren Gruppen bestand. Wie konnte sich eine Klasse »für sich«, also eine Sozialgruppe mit einem einheitlichen (Klassen)Bewußtsein entwickeln, wenn die soziale Einheitlichkeit einer Klasse »an sich« nicht gegeben war, schon weil sich die Interessenlagen der verschiedenen Untergruppen deutlich unterschieden?<sup>127</sup>

Wie bereits ausgeführt, hat sich diese Heterogenität noch erhöht. Um nur einige grobe Unterscheidungsmerkmale für die städtischen Unterschichten zu nennen: Die Gruppe der Niedriglohnempfänger ist zumindest nicht nur nach manuell und nicht-manuell Arbeitenden und nach im industriellen oder Dienstleistungsbereich Beschäftigten zu differenzieren, sondern nach denjenigen, die im formellen und denjenigen, die im informellen Sektor tätig sind. Zu den Niedriglohnempfängern gesellt sich zudem die immer noch große, keineswegs einheitliche Gruppe von Kleinstselbstständigen mit Niedrigeinkommen und mithelfenden Familienangehörigen. Neu hinzugestoßen sind die als »neue Arme« apostrophierten Absteiger aus den Mittelschichten.

127 Vgl. in diesem Zusammenhang die berühmte Beschreibung der Klassensituation der französischen Parzellenbauern von *Marx* im 18. Brumaire: »So wird die große Masse der französischen Nation gebildet durch eine einfache Addition gleichnamiger Größen, wie etwa ein Sack von Kartoffeln einen Kartoffelsack bildet. Insofern Millionen von Familien unter ökonomischen Existenzbedingungen leben, die ihre Lebensweise, ihre Interessen und ihre Bildung von denen der anderen Klassen trennen und ihnen feindlich gegenüberstellen, bilden sie eine Klasse. Insofern ein nur lokaler Zusammenhang unter den Parzellenbauern besteht, die Dieselbigkeit ihrer Interessen keine Gemeinsamkeit, keine nationale Verbindung und keine politische Organisation unter ihnen erzeugt, bilden sie keine Klasse. Sie sind daher unfähig, ihre Klasseninteressen im eigenen Namen, sei es durch ein Parlament, sei es durch einen Konvent geltend zu machen. Sie können sich nicht vertreten, sie müssen vertreten werden« (zitiert nach der im Insel Verlag erschienenen Ausgabe von 1960, S. 124).

Es sei noch einmal darauf hingewiesen, daß die dem klassischen europäischen Sozialdenken geläufige Gleichsetzung von Unterschicht mit Industriearbeiterschaft für alle lateinamerikanischen Länder problematisch, für die meisten unzutreffend ist. Denn die Industriearbeiterschaft hat immer nur eine Minderheit der Erwerbstätigen gebildet – in den meisten lateinamerikanischen Ländern ist ihr Anteil seit den 80er Jahren sogar rückläufig – und nur eine Minderheit dieser Minderheit war und ist in Groß- und Mittelbetrieben tätig. Eine in mehreren Ländern relativ günstige Situation in bezug auf Löhne, Sozialleistungen und Arbeitsplatzsicherheit hatte diese vornehmlich im formellen Sektor tätige, durchweg stark gewerkschaftlich organisierte Gruppe häufig auch einer staatlichen Gewerkschaftspolitik zu verdanken, die in mehreren Ländern (so in Brasilien und Mexico) Elemente der Kontrolle, aber auch der Protektion geschickt miteinander kombiniert hat.<sup>128</sup> Hier kann nicht näher auf Unterschiede im Beziehungsmuster Staat – Gewerkschaften in den einzelnen Ländern sowie auf nationale Unterschiede in der Lebenslage der Industriearbeiterschaft eingegangen werden. Erwähnt werden sollte aber, daß die Politik der Strukturanpassung für das herkömmliche Beziehungsmuster zwischen Staat und Gewerkschaften wahrscheinlich weniger folgenreich war als vielfach vermutet wird. Nach *Dombois* und *Pries*, die die neueren Entwicklungen in Mexico, Brasilien und Kolumbien untersucht haben, hat die Politik der Strukturanpassung die traditionelle Form der Arbeitsbeziehungen nicht grundlegend umgestaltet: »Die Befunde aus den von uns untersuchten Ländern legten aber den überraschenden Schluß nahe, daß die neoliberale Wende selbst die Spielregeln der Arbeitsbeziehungen nicht in einer Weise verändert hat, wie häufig angenommen wird. Weder läßt sich die allgemeine Tendenz feststellen, daß der Staat seine regulativen Funktionen und Interventionsspielräume aufgegeben und eine Deregulierung der Arbeitsbeziehungen durchgesetzt hätte, noch haben sich die institutionellen Rollen und Machtbeziehungen der gesellschaftlichen Akteure fundamental verändert.«<sup>129</sup>

128 Vgl. *Peter Waldmann*, Gewerkschaften in Lateinamerika, in: *Siegfried Mielke* (Hg.), Internationales Gewerkschaftshandbuch, Opladen: Leske und Budrich, 1983, S. 119–147; *Dombois/Pries*, Neue Arbeitsregimes.

129 *Dombois/Pries*, Neue Arbeitsregimes, S. 318f.

## Diskussion der politischen Einflußmöglichkeiten der sozial Unterprivilegierten

Bei der Diskussion der politischen Einflußmöglichkeiten der sozial Unterprivilegierten wird von Überlegungen Guillermo O'Donnells ausgegangen. O'Donnell, Professor für Politische Wissenschaft an der University of Notre Dame, gehört zu den scharfsinnigsten Sozialwissenschaftlern, die über Lateinamerika arbeiten. Seine hochinteressante, alles andere als optimistische Analyse soll hier kurz referiert werden.

O'Donnell bezeichnet die durch extreme soziale Ungleichheit und Massenarmut gekennzeichnete soziale Situation Lateinamerikas zu Recht als »Skandal«,<sup>130</sup> ist zugleich aber recht skeptisch, daß sich daran in absehbarer Zeit etwas Entscheidendes ändern wird.<sup>131</sup> Man müsse das »harte Faktum« akzeptieren, daß die Armen »politisch schwach« seien. Denn der permanente Überlebenskampf behindere ihre Fähigkeiten zur Organisierung und Mobilisierung und mache sie zum Objekt »vielfältiger Taktiken der Kooptation, selektiven Repression und politischen Isolierung«. <sup>132</sup> Die demokratische Staatsform biete den Armen im Vergleich zu den Bedingungen unter autoritären Regimen zwar den Vorteil, Parteien unterstützen zu können, die sich für soziale Gerechtigkeit einsetzten. Andererseits würden derartige sozialreformerisch orientierte Parteien nicht nur bei den Privilegierten, sondern auch bei einem Großteil der Mittelschichten auf Opposition stoßen. Denn unter Mittelschichtangehörigen, die unter ökonomischen Krisen und der ökonomischen Strukturanpassung gelitten hätten, sei die Überzeugung verbreitet, »sie seien es, die eine Vorzugsbehandlung verdienen«. <sup>133</sup> Es gelte vor allem diese Gefahr, daß sich eine »Veto-Koalition« von Ober- und Mittelschicht bilde, zu vermeiden.

Nach O'Donnell stehen potentiellen Reformern zwei traditionelle Taktiken zur Verfügung: zum einen der Appell an die Furcht der Privilegierten vor einer Rebellion der Unterprivilegierten und zum anderen der Appell an ihr »aufgeklärtes Selbstinteresse«, <sup>134</sup> rechtzeitig Sozialreformen zuzustimmen, weil dies auch für sie mittel- und langfristige Vorteile sei. O'Donnell

weist aber auch auf Probleme beider Taktiken hin. Mit Ausnahme von sporadischen (häufig regional begrenzten) Rebellionen sei es üblich, daß die Armen, vor allem die Ärmsten der Armen, schweigend litten, ohne aufzubegehren. Aus diesem Grund sei ihr Drohpotential gering. Auch der Appell an das »aufgeklärte Selbstinteresse« der Privilegierten erweise sich häufig als wirkungslos: So führe der Hinweis, daß es ohne eine gut ausgebildete Arbeitnehmerschaft um die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaft schlecht bestellt sei, in der Regel nicht zum Erfolg, weil niemand, der bereit sei, Opfer zu bringen, wissen könne, ob auch die anderen mitzögen. Außerdem stelle sich für die Privilegierten die Frage, ob es angesichts schlechter ökonomischer Aussichten des eigenen Landes nicht sinnvoller sei, ihr Kapital ins Ausland zu transferieren und dort zu investieren.

O'Donnell ist der Meinung, daß die Armen, schon wegen ihrer politischen Schwäche, Koalitionspartner benötigen. Er hält es für eher unwahrscheinlich, daß sich die Gewerkschaften energisch für ihre Belange einsetzen würden. Sie würden sich vielmehr im Wesentlichen darauf beschränken, die Interessen der im formellen Sektor beschäftigten Lohnempfänger zu verteidigen. Die Mehrheit der Reichen (auch neureicher Aufsteiger aus den Mittelschichten) werde sich vermutlich für die »Exit-Option« <sup>135</sup> entscheiden, das heißt für ein Leben in einer Art Reichen-Ghetto. Die Absteiger aus den Mittelschichten und vom sozialen Abstieg bedrohte Mittelschichtgruppen sieht er nicht als potentielle Bündnispartner, da sie vornehmlich an der Behebung der eigenen Notlage interessiert seien. Als Koalitionspartner verblieben dementsprechend lediglich Angehörige der mittleren Mittelschicht (the middle of the middle sectors). <sup>136</sup>

Nach O'Donnell wird man nur dann die Probleme von extremer sozialer Ungleichheit und Massenarmut ernsthaft politisch in Angriff nehmen, wenn sich die Einsicht durchsetze, daß sie mit dem für Demokratien konstitutiven Verständnis von Menschenwürde nicht vereinbar seien. Er glaubt, daß man mit einer derartigen Argumentation und den oben skizzierten Appell-Taktiken (Appell an die Furcht und an das »aufgeklärte Selbstinteresse«) auch die Privilegierten von einer aktiven Opposition abhalten könne. Denn schließlich hätten sie mit der demokratischen Staatsform in den letzten Jahren gute Erfahrungen gemacht und zudem entspreche sie dem Zeitgeist. Außerdem sei zu hoffen,

130 O'Donnell, *Poverty and Inequality in Latin America*, S. 49.

131 Ebd., S. 51: »The overall political and economic conditions are not congenial to giving top priority to the eradication of poverty and to a significant diminution of inequality.«

132 Ebd.

133 Ebd.

134 Ebd., S. 52.

135 Ebd., S. 60.

136 Ebd.

daß Zustimmung zur Demokratie aus pragmatischen Gründen sich in Zukunft in normative Identifikation mit der Demokratie verwandeln werde.

Diese skeptische Analyse der politischen Einflußmöglichkeiten der Unterprivilegierten würde noch skeptischer ausfallen, wenn man darauf hinwiese, daß es ihnen schon wegen ihrer ausgeprägten sozialen Heterogenität kaum möglich ist, einheitliche Interessen zu definieren und gemeinschaftlich zu handeln. Auch könnte man zweifeln, ob sich in lateinamerikanischen Demokratien das für etablierte Demokratien übliche Verständnis von sozialer Gerechtigkeit und Menschenwürde in absehbarer Zukunft in allen Gesellschaftsschichten durchsetzen wird. Fragen kann man sich auch, durch welche *materiellen* Interessen sich die Bereitschaft des »middle of the middle sectors« zur Koalition mit den Unterprivilegierten begründen läßt.

Die Unterprivilegierten sind zwar ohne Verbands- und ohne Marktmacht. Allerdings – und dies gibt zu einem gewissen Zukunftsoptimismus Anlaß – verfügen sie heute im demokratisierten Lateinamerika über die Wahlstimme als politische Ressource. Auf Grund ihrer großen Zahl können sie die Wahlen entscheiden. Sie haben zwar häufig von dieser politischen Ressource schlechten Gebrauch gemacht und werden für populistische Verlockungen anfällig bleiben, aber man wird zumindest damit rechnen können, daß in Zukunft – bisher war das nicht der Fall – das Problem sozialer Gerechtigkeit zum zentralen Problem der politischen Auseinandersetzung wird. Keine Partei, die bei den Wahlen gut abschneiden will, wird es sich leisten können, die Problematik sozialer Bürgerrechte<sup>137</sup> zu vernachlässigen. Auch aus diesem Grunde ist der Erhalt der *politischen* Demokratie in Lateinamerika derart wichtig

Die Leistungserwartungen der Unterprivilegierten an den Staat werden steigen. Makroökonomische Erfolge gelten (nicht mehr) als ausreichend.<sup>138</sup> Das Vertrauen in die Fähigkeit des Marktes, aus sich heraus sozial gerechte Verhältnisse zu schaffen, schwindet zunehmend. Damit stellt sich für den

<sup>137</sup> Vgl. zur Konzeption der für die Demokratie konstitutiven rechtlichen, politischen und sozialen Bürgerrechte den berühmten Essay von Marshall von 1949: T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, in: *ders.*, *Class, Citizenship and Social Development*, Chicago/London: The University of Chicago Press, 1964, S. 71–134.

<sup>138</sup> Zunächst gaben sie sich ja damit zufrieden und waren – in Hoffnung auf eine bessere Zukunft – auch bereit, soziale Härten zu ertragen, die der ökonomische Umbruchprozeß mit sich brachte.

Sozialreformer das traditionelle Dilemma Markt versus Staat in verschärfter Form. Es wäre natürlich ein verhängnisvoller Fehler, wenn man mit der Forderung nach dem starken Staat zu den – erwiesenermaßen untauglichen – Rezepten der ISI-Periode zurückkehrte. Dabei wird mißachtet, daß ein Plädoyer für einen *starken* Staat nicht mit dem Votum für einen *umfangreichen* Staat identisch ist. Gerade die Globalisierung verlangt vermehrte Anstrengungen des Staates. Denn »systematische Wettbewerbsfähigkeit«<sup>139</sup> läßt sich ohne staatliche Mithilfe nicht realisieren. Dem Staat fällt zum Beispiel die Aufgabe zu, sicherzustellen, daß mit einer geeigneten Bildungs- und Forschungspolitik ausreichend in »Humankapital« investiert wird. Ein Anliegen des Staates sollte es auch sein, sich tatkräftig für die Realisierung eines Zustandes elementarer sozialer Gerechtigkeit (*mäßige* Ungleichheit und Armut) einzusetzen. Ein solcher Zustand gehört meines Erachtens zu den Grundmerkmalen »systematischer Wettbewerbsfähigkeit« und dürfte nicht zuletzt beim internationalen Standort-Wettbewerb als Auswahlkriterium an Gewicht gewinnen. So ist es von entscheidender Bedeutung, bei Versuchen der Armutsbekämpfung und Ungleichheitsreduzierung auch Kriterien des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit zu beachten.<sup>140</sup>

<sup>139</sup> Vgl. Klaus Eßer u.a., *Systematische Wettbewerbsfähigkeit. Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Anforderungen an die Politik*, Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 1994. Eine Kurzfassung findet sich in: Klaus Eßer u.a., *Systematische Wettbewerbsfähigkeit*, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 36 (1995) 10, S. 256–260.

<sup>140</sup> Dirk Messner, *Stärkung internationaler Wettbewerbsfähigkeit und die soziale Dimension von Entwicklung: Wirkungszusammenhänge und Spannungsfelder aus entwicklungspolitischer Perspektive*, in: Dirk Messner/Georg Vobruba, *Die sozialen Dimensionen der Globalisierung*, Duisburg 1998 (Gerhard-Mercator-Universität Gesamthochschule Duisburg, INEF Report 28/1998), S. 19–47 (20): »Armut ist in den Ländern am geringsten ausgeprägt, die über viele wettbewerbsfähige Unternehmen und leistungsfähige wirtschaftsorientierte Institutionen verfügen. Insofern ist »Wettbewerbsfähigkeit« und dauerhaftes Wachstum ein entscheidender Garant (eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung) für soziale Entwicklung und breitenwirksame gesellschaftliche Wohlfahrt.«