
Lateinamerikas Sozialpolitik und Arbeitsbeziehungen in der neoliberalen Ära

Rezension von: Susana Sottoli,
Sozialpolitik und

entwicklungspolitischer Wandel in
Lateinamerika. Konzepte und Reformen
im Vergleich, Leske + Budrich, Opladen
1999, 352 Seiten; Rainer Dombois,
Ludger Pries, Neue Arbeitsregimes im
Transformationsprozeß Lateinamerikas:
Arbeitsbeziehungen zwischen Markt und
Staat, Verlag Westfälisches Dampfboot,
Münster 1999, 357 Seiten.

Die Sozialpolitikforschung als wissenschaftliche Disziplin konzentrierte sich seit Mitte der 1980er Jahre zunehmend auf den Transformationsprozeß des keynesianischen Wohlfahrtsstaates im industrialisierten Norden. Länder- und Sozialpolitikerverfahren anderer Regionen der „Einen Welt“ wurden systematisch ausgeblendet, was selbstverständlich in theoretischer und gesellschaftspolitischer Hinsicht zu Verzerrungen in den einschlägigen Diskussionen führte.¹ Während sich die intellektuell-akademischen Retter des Wohlfahrtsstaates hauptsächlich innerhalb der EU-Staaten in sozialpolitischem Autismus übten, hatten in den 1990er Jahren Institutionen wie die Weltbank das Thema Sozialpolitik für sich reklamiert und nach den desaströsen Erfahrungen und Ergebnissen des „verlorenen Jahrzehnts“ der 1980er Jahre eine modifizierte Konzeption neoliberaler Strukturanpassungspolitik auf die Tagesordnung gesetzt. Angesichts der angedeuteten zeitgeistigen Sozialpolitikforschungswüste ist es mehr als erfreulich, wenn sich zwei Publikationen mit strukturellen Fragestellungen beschäftigen, die einen wichtigen Kontinent in den Blick nehmen, der zumindest an-

gesichts seines Industrialisierungsniiveaus und langen Tradition staatlicher Unabhängigkeit sowie hinsichtlich der sozialpolitischen Errungenschaften einen interessanten Einblick in die Hintergründe und Prozesse der sozial- und entwicklungspolitischen „Wende“ ermöglichen.

Das Buch von *Sottoli* liefert sowohl einen historischen wie aktuellen Überblick über die allgemeinen Entwicklungsmuster der Sozialpolitik Lateinamerikas und stellt diese in einen erklärenden Zusammenhang mit den allgemeinen entwicklungs- bzw. wirtschaftspolitischen Leitstrategien. Der Zeithorizont der Untersuchung umfaßt das gesamte 20. Jahrhundert, und in methodischer Hinsicht wird mit einem Vergleich von Länderentwicklungen operiert. Die Länderbeispiele thematisieren die Erfahrungen und Entwicklungen in Argentinien und Chile sowie in Paraguay. Der Hauptschwerpunkt der Untersuchung liegt allerdings bei der Erklärung der Transformationsprozesse, die seit den 1980er Jahren zum Tragen gekommen sind. Vor dem Hintergrund der Verschuldungskrise der meisten Länder des Subkontinents wurde eine neoliberale Wirtschaftspolitik inthronisiert. Dies alles spielte sich vor dem Hintergrund politischer Veränderungen ab, namentlich der Ablösung autoritärer Regimes unterschiedlicher Prägung. Dieser Demokratisierungs- und Redemokratisierungsprozeß ging Hand in Hand – wie auch anderswo – mit Strategien der Deregulierung, Privatisierung und Liberalisierung der Wirtschaft. Die soziale Bilanz der ersten Runde neoliberaler Strukturanpassungspolitik zeigte ein eindeutig negatives Bild: Die Armut stieg erstens wegen der Zunahme der offenen Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sowie der Zahl von Arbeitsplätzen mit niedriger Produktivität; zweitens aufgrund der negativen Reallohnentwicklung und des rapiden Rückgangs der Mindestlöhne; drittens wegen des Kaufkraftverlustes der Renten

und zu guter Letzt aufgrund von Ausgabenkürzungen im Bereich staatlicher Sozialleistungen (S. 55ff).

Der Auf- und Ausbau der Sozialpolitik in Lateinamerika erfolgte zwischen den 1930er und 1970er Jahren mit der Absicht, daß der Staat mit einer verteilungspolitischen Wirkung soziale Ziele (aber auch politische Ziele: Loyalitäts- und Legitimationsbeschaffung) erreichen sollte. Während die Umverteilungseffekte der staatlichen Sozialausgaben in vielen Ländern eindeutig progressive Wirkungen erzielten, insbesondere im Bereich der staatlichen Gesundheits- und Bildungsausgaben, waren diese Wirkungen in den Ausgabensektoren der Sozialen Sicherheit und des Wohnungssektors „in der Regel sehr beschränkt oder gar regressiv“ (S. 91). Wie auch in den OECD-Wohlfahrtsstaaten war die starke Begünstigung der Mittelschicht und der Städte evident, zudem geriet die traditionelle Sozialpolitik ins Schußfeld der Kritik (S. 92).

Die sozialen Folgen der brutalen Strukturanpassungspolitik der 1980er Jahre führten zu einem Kurswechsel in den 1990er Jahren, der verschiedene kompensatorische Programme (z.B. Sozialhilfe- und Sozialinvestitionsfonds) ins Leben rief (vgl. Übersicht S. 131ff). Zu den prägenden sozialpolitischen Schlagworten dieser jüngsten Entwicklungs- etappe sind zu zählen: Selektivität und Zielgruppenorientierung im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme (v.a. Armutsbekämpfung); Privatisierung staatlicher Sozialdienstleistungen einhergehend mit einer Aufwertung von Nicht-Regierungsorganisationen; Demokratisierung und Dezentralisierung des sozialpolitisch-institutionellen Gefüges (S. 121ff).

All diese Reformoptionen implizieren ein neues Beziehungsmuster Staat-Gesellschaft-Wirtschaft. Für *Sottoli* sind allerdings vereinfachende Dichotomien wie etwa staatlich versus privat, zentralisiert versus dezentralisiert oder selektiv versus universell angesichts der histori-

schen Erfahrungen keine adäquaten Reaktionen auf die neu an die Tagesordnung gesetzten Reformoptionen (S. 194). Als entscheidend wird die konkrete praktische Umsetzung angesehen, die länderweise vergleichend und empirisch zu geschehen hat (vgl. Kapitel 5).

Die konkreten Erfahrungen in den einzelnen Ländern blieben realiter stark von den jeweiligen Pfadabhängigkeiten und je spezifischen Faktoren geprägt. Nichtsdestotrotz zeigten sich auch wichtige gemeinsame Bestimmungsfaktoren für die sozialpolitische Umorientierung. Neben dem Druck der ausländischen Gläubiger (des Washington-Consensus) waren es auch systemimmanente Strukturprobleme der Systeme der sozialen Sicherheit, die neue Reformdiskussionen beförderten. Außerdem hat sich der jeweilige politische Regimetyp als wichtige Variable im sozialpolitischen Reformprozeß erwiesen. Es macht einen gravierenden Unterschied aus, ob der sozialpolitische Reformprozeß ‚von oben‘ in einer Diktatur unter Pinochet oder in der ersten postautoritären Regierung in Chile stattfindet. In den demokratischen Regierungszeiten kann aber wiederum auch ein Unterschied zwischen Chile und Argentinien gegeben sein, wenn man etwa nach der Berücksichtigung bzw. Partizipation der Betroffenen fragt. Argentinien hatte einfach per Dekret den Reformprozeß gesteuert, die erste Übergangsregierung in Chile hatte hier vergleichsweise eine Strategie der Kompromißbildung verfolgt (S. 313).

Einen nicht zu unterschätzenden Faktor sieht *Sottoli* für die Politikformulierung im Transformationsprozeß wohl zu Recht in den regionalen und internationalen Entwicklungsorganisationen „durch kreditpolitische und programmatische Einflüsse“ (S. 314). Im Ausblick betont die Autorin nochmals ihre positive und hoffungsvolle Einschätzung, daß unter demokratischen Rahmenbedingungen (sozial-)politische Verhandlungsprozesse demokratiepolitisch und sozialpo-

litisch integrativ wirken und so zu einer dauerhaften demokratischen Stabilität beitragen können.

Auch der Band von Dombois/Pries handelt vom Zusammenhang neoliberaler Politikmuster und davon, welche Folgen auf das System der Industriellen Beziehungen in Lateinamerika auszumachen sind. Das Buch ist eine synthetisierte Studie, die auf einigen empirischen Einzelstudien, die in den 1990er Jahren entstanden sind, aufbaut. Bei der Beschäftigung mit einer Region wie Lateinamerika verwundert es nicht, wenn vorab an die Dominanz des ‚Normalarbeitsverhältnisses‘ in Ländern wie etwa Deutschland erinnert wird und daß dieses im Gegensatz dazu in Lateinamerika nicht diesen dominanten Stellenwert hat.

Dennoch: in Lateinamerika waren in der Ära der binnenorientierten Entwicklungsstrategie der importsubstituierenden Industrialisierung verhältnismäßig mehr Arbeitskräfte in formellen Lohnarbeitsverhältnissen integriert als anderswo in der ‚Dritten Welt‘. Und auch historisch gesehen hatten Arbeiterschutzgesetzgebung und die Ausgestaltung von sozialer Sicherheit bereits eine lange Geschichte hinter sich. Dies bedeutete praktisch: Eine Gruppe von Menschen zählte zu den Nutznießern regulierter und sozial geschützter und abgesicherter (Lohn-)Arbeitsverhältnisse. Die andere Gruppe - die Mehrheit - blieb von diesen Segnungen ausgeschlossen. Dabei handelt es sich um Menschen, deren Zahl seit den 1980er Jahren wieder ansteigt, die gleichsam als ‚selbständig Erwerbstätige‘ (in familiären Konstellationen, als ‚Arbeiter/innen auf eigene Rechnung‘ oder als Kleinunternehmer/innen) ihr Einkommen erzielen. Für sie sind die historisch gewachsenen Strukturen der „Industriellen Beziehungen“ kein positiver Bezugspunkt. Es kann auch nicht überraschen, daß aus der Sicht der Masse der ‚Marginalisierten‘ und Erwerbslosen die Gewerkschaften als

„Schutzverbände“ für ihre eigenen (Gewerkschafts-)Mitglieder wahrgenommen wurden und werden.

Dombois/Pries streichen aber heraus, daß die klassische These von der „Arbeiteraristokratie“ im lateinamerikanischen Kontext zu kurz greifen würde. In Europa wurden immer mehr Lohnarbeiter/innen zu Nutznießern kollektiver Arbeitsregulierung und genereller Sozialpolitik. In Lateinamerika allerdings hatte die Regulierung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im System Industrieller Beziehungen einen „gegenüber dem Heer der auf Dauer nicht formell und abhängig Beschäftigten exkludierenden Charakter.“ (S. 29) Mit dem „Scheitern“ des alten, auf ‚Importsubstitution‘ und einen starken ‚Entwicklungsstaat‘ orientierten Entwicklungsmodells begann auf dem Subkontinent eine „leise Revolution“ (S. 40ff), die eine neue Matrix in wirtschafts- und sozialpolitischer Hinsicht, genauso aber im Bereich Industrieller Beziehungen mit sich brachte. Anhand der Länderbeispiele von Brasilien, Kolumbien und Mexiko arbeiten die beiden Autoren den Wandel in den politökonomischen Rahmenbedingungen heraus und beschreiben bzw. analysieren die jeweiligen „nationalen Transformationspfade“ hinsichtlich der Erosion tradierter Industrieller Beziehungen.

Im Falle von Mexiko und Kolumbien bilden drei Branchenfallstudien die empirische Basis (Textil- und Automobilindustrie sowie der Telekommunikationssektor), bei Brasilien wird statt der Telekom-Branche ein Fallbeispiel aus der petrochemischen Industrie herangezogen. Die Fülle der Einzelbeispiele und die Rückkoppelung mit dem generellen Wandel des soziopolitischen Systems versuchen die Autoren jeweils am Ende ihrer Länderkapitel in eine Zusammenschau münden zu lassen.

Die Wandlungsdynamik des Regimes der Arbeitsregulierung in *Mexiko* weist im Vergleich zu allen anderen lateinamerikanischen Ländern eine „fast paradoxe

Besonderheit“ aus. Der Kern des korporatistischen Arrangements blieb äußerlich betrachtet sehr stabil, das Modell der Arbeitsregulierung im Einparteiensstaat Mexiko folgte der Logik des „political bargaining“-Handelns (S. 155). In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre kam es allerdings auf gesamtstaatlicher und betrieblicher Ebene zu Veränderungen. Inwiefern sich der Kontrollverlust der traditionellen Gewerkschaften gegenüber der gestiegenen Macht der Unternehmen fortsetzen wird, oder welchen Einfluß die Pluralisierung der Gewerkschaftsszene auf die Bedingungen des sich durchsetzenden Modernisierungsmodells („einschließendes“ versus „ausschließendes“) haben wird, das lassen die Autoren offen (S. 160f). Die endgültige Abwahl der PRI-Eliten in Mexiko und die Installation eines ‚Mannes der Wirtschaft‘ kann diese Einschätzung nur unterstreichen.

Die Industriellen Beziehungen in Kolumbien sperren sich gegen einfache Kategorisierungen, denn sie sind „eigentlich wenig institutionalisiert, heterogen und zerfasert“ (S. 162). Selbst in den wirtschaftlichen Expansionsphasen der 1960er und 1970er Jahre erfuhren sie nur eine „prekäre Institutionalisierung“ und wurden durch ausgeprägte Machtungleichgewichte zwischen Kapital und Arbeit bestimmt, in der Krisenphase der 1980er Jahre und seit Beginn der Politik der „apertura“ („Öffnung“) im Jahre 1990 haben sich diese Machtungleichgewichte noch verstärkt (S. 162ff). Seit Beginn der 1980er Jahre haben sich in Kolumbien vorwiegend im Bereich der Textilindustrie neopaternalistische Muster im Zuge tiefgreifenden Restrukturierungs- und Modernisierungsprozesse ausgebreitet (S. 191ff). Die Beschäftigten der Telekom-Branche machten mit den Folgen der Privatisierung Bekanntschaft. Gewerkschaften blieben von der Aushandlung von Privatisierungsplänen ausgeschlossen. Ihnen blieb nur der Rückgriff auf öffentliche Proteste, betriebliche Kampfmaßnahmen und Versuche infor-

meller Einflußnahme (S. 222). Die kolumbianische Situation der Arbeitskonflikte ist zusätzlich von einer Überlagerung grundlegender gesellschaftlicher Konflikte geprägt. Die Eingrenzung auf beschränkte soziale Interessen ist in Kolumbien kaum möglich, es geht stets um übergeordnete Fragen gesellschaftlicher und politischer Machtverhältnisse.

In kaum einem anderen Land Lateinamerikas haben sich die Industriellen Beziehungen derart verändert wie in Brasilien. Das „staatsautoritäre korporativistische Regime“, das in den 1930er Jahren formiert wurde und über Jahrzehnte die Arbeitsbeziehungen dominierte, befindet sich allerdings seit den 1970er Jahren im Umbruch. Unklarheit herrscht darüber, wohin die Entwicklungen führen werden: Zu „einem neuen ‚Hybridsystem‘“ oder zu neuen Formen des „collective bargaining“-Verhaltens, also neuen Formen der „Konzertierung“? (S. 232ff)

In Brasilien spielte seit den 1980er Jahren auch die Demokratisierungskomponente ‚von unten‘ eine nicht unbedeutende Rolle. Zudem hatte die Größe des Landes tiefgreifende (neoliberale) Reformen mit dem entsprechenden Veränderungsdruck auf die Industriellen Beziehungen vorerst ‚gebremst‘. Die Rolle der Gewerkschaften in Brasilien weist sehr eigenständige Züge auf, was sich auch in der ersten Hälfte der 1990er Jahre zeigte, als die Gewerkschaften aus einer Position der Schwäche und Defensive durch inhaltlich-qualitative Vorschläge und eigene Gestaltungsentwürfe Verhandlungsmacht zu gewinnen imstande waren (S. 294f). Die Nichtverlängerung eines zu Beginn der 1990er Jahre abgeschlossenen Branchenvertrags in der bedeutenden Automobilindustrie verweist exemplarisch aber auch „auf die strukturellen Grenzen eines Regulierungsmusters, welches als eine Mischung aus keynesianischer staatlicher Politik der Nachfrigestimulierung, unternehmerischer Modernisierungs- und So-

zialverpflichtung und der gewerkschaftlichen Übernahme produktivistischer Verantwortung bestand.“ (S. 293) Was auf der nationalstaatlichen Ebene mittels Branchenverträgen „als Produktivitätsspirale eine für alle beteiligten Akteure positive Entwicklung war, läßt sich nur schwer wiederholen oder steuernd anstreben, weil entscheidende Parameter (wie z.B. die Währungsrelationen, die globale Preis- und Standortpolitik der Transnationalen Konzerne) nicht mehr auf der nationalstaatlichen Ebene tripartistisch vereinbart werden können.“ (S. 293) Diese Abhängigkeit von den übergeordneten Rahmenbedingungen (Dimensionen des ‚Globalisierungsprozesses‘) veränderte schrittweise auch die Positionen der Gewerkschaften innerhalb der Akteursmatrix Industrieller Beziehungen. In den inflationsgeplagten 1980er Jahren standen noch Lohnfragen im Mittelpunkt der kollektiven Aushandlungsprozesse, in den 1990er Jahren zunehmend Themen einer „qualitativen Tarifpolitik“ (z.B. Fragen der Beschäftigungssicherung, Flexibilisierung des Arbeitseinsatzes und der horizontalen Mobilität zwischen verschiedenen Arbeitsplätzen).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß das Verdienst der Studie von *Dombois/Pries* darin liegt, gezeigt zu haben, wie das Zusammenspiel von Makro- und Mikro-Politiken vor dem Hintergrund der neoliberalen Etappe des Globalisierungsprozesses in einzelnen Ländern und Branchen aussehen kann. Die besonders intensive Fokussierung auf die betrieblichen Restrukturierungs- und Arbeitspolitiken und die durch sie ausgelösten Konflikt- und Aushandlungsprozesse konnte die vielfachen Implikationen auf den Wandel der historisch ge-

wachsenen Industriellen Beziehungen aufzeigen. Zum einen zielen Unternehmensstrategien unter dem globalen Wettbewerbsdruck auf die individuelle Integration der Beschäftigten in die ‚betriebliche Produktionsgemeinschaft‘ (zumindest auf Diskursebene), zum anderen ‚produziert‘ die Politik der Flexibilisierung und Rationalisierung unübersehbar negative Effekte (massive Kündigungen, befristete Arbeitsverträge etc.). Ob man schließlich mit *Dombois/Pries* eher an die optimistischen Möglichkeiten für ein neues inkludierendes Modell Industrieller Beziehungen in Lateinamerika glaubt (bei *Sottoli* wird der gleiche Grundtenor angesprochen), oder ob man die beiden Arbeiten mit ihrer akademisch abwägend-zurückhaltenden Argumentation für zu defensiv hält, braucht nicht unbedingt in einer Buchbesprechung geklärt werden. Die empirischen Entwicklungen in den nächsten fünf Jahren werden darauf eine weitere Antwort liefern. Es gibt aber gute Gründe, einer grundsätzlich kritischeren und skeptischer ausfallenden Interpretation der Entwicklungsdynamiken das Wort zu reden.

Gerhard Melinz

Anmerkung

¹ Einen anderen Zugang zur Geschichte und aktuellen Transformation von Sozialpolitik weltweit und insbesondere für „weniger entwickelte“ Weltregionen liefert der jüngst erschienene Sammelband „Sozialpolitik in der Peripherie. Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa“, hrsg. von Johannes Jäger, Gerhard Melinz und Susan Zimmermann, Brandes & Apfel und Südwind-Verlag (Frankfurt/M. und Wien 2001).