

A stylized map of Latin America composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific countries or regions.

Lateinamerikas gespaltene Gesellschaften

Sozialer Wandel durch linke Regierungen? Eine Zwischenbilanz

SIMONE MAYER
April 2010

- Lateinamerika ist nicht die ärmste, aber die ungerechteste Region weltweit. Nirgendwo sonst sind Einkommen und Besitz ungleicher verteilt. Diese Tatsache wird immer stärker als Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung sowie als eine Ursache für defekte Demokratien wahrgenommen.
- Das ursprünglich in Europa geprägte Konzept der »sozialen Kohäsion« gewinnt heute in einer neuinterpretierten Form in Lateinamerika an Bedeutung und wirft die Frage auf: Wie kann der gesellschaftliche Zusammenhalt nicht nur zwischen den Staaten, sondern vor allem innerhalb der Gesellschaften gestärkt werden?
- Die Debatte um soziale Kohäsion setzt neue politische Prioritäten. Das Konzept stellt nicht länger nur die Armutsbekämpfung in den Mittelpunkt, sondern legt den Fokus der Sozial-, Arbeits-, Steuer- und Wirtschaftspolitik auf die Förderung von Chancengleichheit, sozialer Mobilität und struktureller Umverteilung.
- Im Hinblick auf die linken Regierungen in Lateinamerika fällt eine Zwischenbilanz ambivalent aus: Viele Länder erzielten zwar durch ambitionierte Sozialpolitiken große Erfolge bei der Armutsbekämpfung, dringend benötigte strukturelle steuer- und wirtschaftspolitische Reformen wurden allerdings kaum angegangen und traditionelle Machtstrukturen nicht aufgebrochen.
- Die sozialen Erfolge werden nun von den Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise zunichte gemacht. Sie treffen in erster Linie die armen und mittleren Bevölkerungsschichten und schmälern den politischen Verteilungsspielraum der Regierungen. Die Legitimation der progressiven Regierungen schwindet, da sie die in sie gesetzten Hoffnungen auf Teilhabe und soziale Gerechtigkeit nicht mehr erfüllen können. Eine Vertiefung der Demokratie scheint daher in vielen Ländern blockiert.

Die lateinamerikanische Variante des Begriffs »soziale Kohäsion«

Der Begriff »soziale Kohäsion« ist in letzter Zeit in Lateinamerika in Mode und nimmt zunehmend einen festen Platz in den (entwicklungs)politischen Diskursen ein. Die progressiven Regierungen erklärten die soziale Frage zur politischen Priorität, und zahlreiche regionale und internationale Organisationen widmeten ihre Lateinamerika-Jahresberichte in den letzten Jahren diesem Thema. In der viel zitierten, aber kaum gelebten strategischen Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika ist die Förderung der »sozialen Kohäsion« seit jeher ein Schwerpunktthema.

Das ursprünglich in Europa geprägte Konzept beschreibt die politische Notwendigkeit, Einkommensunterschiede zwischen armen und reichen Ländern einer Region zu verringern, um ähnliche Lebensstandards, soziale Mobilität, politische Rechte und ein gesellschaftliches Zusammengehörigkeitsgefühl zu sichern. Die Förderung sozialer Kohäsion ist bis heute ein zentrales Element des Europäischen Integrationsprozesses und wird durch Struktur- und Regionalfonds, die als Ausdruck der Solidarität der Mitgliedsstaaten untereinander gelten, aktiv unterstützt.

In Lateinamerika wird der Begriff aufgenommen und beschreibt ebenfalls den Bedarf an Politiken zur Überwindung sozio-ökonomischer Unterschiede zwischen höher und weniger entwickelten Ländern, die die regionale Integration schwierig machen und weitgehend zum Stocken gebracht haben. Darüber hinaus wird das Konzept aber auch aufgrund der von Europa abweichenden innerstaatlichen Realitäten in Lateinamerika neu interpretiert, um in erster Linie auf ein anderes grundlegendes Problem aufmerksam zu machen: Es gelingt den Regierungen kaum, die soziale Kluft zwischen Armen und Reichen in ihren Ländern zu verringern und gesellschaftlichen Zusammenhalt zu schaffen. Soziale Kohäsion ist daher der Gegenentwurf zur herrschenden sozialen Ausgrenzung.

Soziale Ungleichheit in Lateinamerika – der Zustand der Gesellschaften ist düster

Die Hoffnung, der Rohstoffboom, der Lateinamerika von 2003 bis Mitte 2008 ein jährliches Wirtschaftswachs-

tum von durchschnittlich fünf Prozent garantierte und die defizitären Haushalte in prall gefüllte Staatskassen verwandelte, würde diese soziale Ungleichheit reduzieren, hat sich nicht erfüllt. Im Gegenteil, die Subregion befand sich in einer »Fortschrittsfalle« – einer besonderen Art von Teufelskreis: Die Reichen profitierten überdurchschnittlich stark vom Aufschwung und die soziale Ungleichheit nahm weiter zu. Dies führte zu einer noch tieferen Spaltung der Gesellschaft. Chile ist dafür ein klassisches Beispiel.

Objektive Daten, die den Zustand einer Gesellschaft und das Ausmaß der sozialen Ungleichheit beschreiben, zeichnen ein düsteres Bild für Lateinamerika. Das Pro-Kopf-Einkommen der reichsten 20 Prozent übersteigt die Löhne der ärmsten 20 Prozent um das 20-fache. Nirgendwo sonst auf der Welt sind Kapital und Land so ungerecht verteilt wie in Lateinamerika. Laut dem aktuellen Human Development Report der Vereinten Nationen weist die Region den höchsten Gini-Koeffizienten (0,57) der Welt auf und übertrifft damit die OECD-Länder (0,34) um über 60 Prozent.¹

Aber auch die subjektive Wahrnehmung des Zustands der lateinamerikanischen Demokratien durch die Bürgerinnen und Bürger ist besorgniserregend. Die 2008 und 2009 veröffentlichten Ergebnisse des bekannten Meinungsforschungsinstitutes *Latinobarómetro* spiegeln den steigenden Legitimationsverlust der politischen Systeme und der Demokratien wider: 75 Prozent der Befragten sehen in der Kluft zwischen Arm und Reich die Hauptursache für innere Konflikte und hohe Gewaltkriminalität. Zwei Drittel der Bevölkerung in Lateinamerika haben kein Vertrauen in politische Parteien oder Polizei. Darüber hinaus beurteilen viele Lateinamerikaner und Lateinamerikanerinnen aus den ärmeren und mittleren Einkommenschichten ihre Zukunftschancen als negativ. Sie glauben, dass die soziale Herkunft über das Schicksal entscheidet und ihre Kinder keine Aufstiegschancen haben. Folglich sehen sie sich selbst als *Outsider* und fühlen sich von der Gesellschaft ausgeschlossen.

1. Der wichtigste objektive Indikator für den Grad sozialer Gleichheit ist der Gini-Koeffizient. Je höher sein Wert, desto ungleicher ist die Verteilung von Einkommen und Besitz innerhalb einer Gesellschaft. Eine Länderliste mit den aktuellen Gini-Koeffizienten enthält der Human Development Report 2009: Overcoming barriers: Human mobility and development, S. 195.

Sozialer Wandel durch progressive Regierungen? Eine Zwischenbilanz

Die progressiven linken Regierungen in Lateinamerika haben in den letzten Jahren die Wahlen mehrheitlich mit dem Versprechen gewonnen, die soziale Situation zu verbessern. Die Erwartungen der Bevölkerung sind daher in diesen Ländern sehr hoch. Doch vielerorts ist der politische Handlungsspielraum der progressiven Regierungen begrenzt: Sie mussten heterogene Koalitionen mit konservativen Parteien eingehen, um Mehrheiten zu sichern (z.B. Paraguay, Brasilien, Chile unter der Präsidentin Bachelett). Nur in seltenen Fällen verfügen sie über eine klare Mehrheit im Parlament (z.B. Uruguay, Argentinien bis zu den Teilparlamentswahlen 2009). Kurzfristige strukturelle Veränderungen sind aufgrund dieser Konstellationen kaum möglich und traditionelle, ungleiche Machtstrukturen – wie die hohe Konzentration von Land und Besitz in den Händen weniger – werden nicht aufgebrochen. Trotz dieser Realitäten zeigt eine erste Bilanz der linken Regierungspolitiken auf den für eine sozial gerechte Umverteilung so wichtigen Politikfeldern (Sozial-, Steuer-, Arbeits- und Wirtschaftspolitik) zum Teil innovative entwicklungspolitische Ansätze, die mit dem Linksruck in Lateinamerika einsetzten.

Von Lula bis Chávez: Sozialpolitik als Schlüsselrolle in der politischen Praxis linker Regierungen

So unterschiedlich die politische Praxis und die Rhetorik der linken Regierungen in Lateinamerika sind, so gibt es doch die Übereinstimmung, dass der Sozialpolitik eine Schlüsselrolle zukommt. In beinahe allen linksregierten Ländern wurde bereits vor dem Einsetzen der derzeitigen globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und entgegen dem neoliberalen Zeitgeist die aktive Rolle des Staates bei der Umverteilung gestärkt. Ein Beispiel dafür ist die kurzfristige Einführung ambitionierter Sozialprogramme, die große Erfolge bei der Armutsbekämpfung erzielten.

Der Schwerpunkt dieser neuen lateinamerikanischen Sozialpolitiken liegt auf der Ausweitung direkter Transferleistungen für bedürftige Haushalte. Durch Programme wie *Bolsa Familia* in Brasilien erhalten heute elf Millionen Familien finanzielle Unterstützung. Auch Argentinien, Bolivien, Chile und Venezuela führten Transferleistungen

und konditionierte Sozialhilfen im großen Maßstab ein, bzw. weiteten bestehende Programme aus.² Und diese Politik zeigt endlich Wirkung: Die sozialen Entwicklungsindikatoren (Lebenserwartung, Alphabetisierungsrate, Kinder- und Müttersterblichkeit) verbessern sich seit dem Linksruck erheblich, die Kaufkraft steigt und die Armut in Lateinamerika ist von 2002 bis Mitte 2008 von 48 Prozent auf 36 Prozent zurückgegangen. Dies ist die beste Bilanz in den letzten 50 Jahren.

Trotz dieser Erfolge sind die sozialen Investitionen jedoch nicht ausreichend, um die soziale Kohäsion zu stärken. Ihr Anteil an den staatlichen Gesamtausgaben liegt im lateinamerikaweiten Durchschnitt bei nur 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und ist in den letzten Jahren nur geringfügig gestiegen. Lateinamerika investiert immer noch zu wenig in seine Bürgerinnen und Bürger. Pro Kopf belaufen sich die jährlichen Ausgaben durchschnittlich auf 111 US-Dollar in Bildung und 89 US-Dollar in Gesundheit. Ein weiteres Problem stellt häufig die regressive Ausgabenstruktur dar. Während Europa und Asien über 30 Prozent des BIP für den Zugang zu öffentlichen Gütern wie Bildung und Gesundheit und damit für soziale Mobilität und Chancengleichheit ausgeben, nutzen Lateinamerika und die Karibik den Großteil für Rentenzahlungen an mittlere und obere Einkommensschichten. Diese Ausgabenstruktur verschärft die Ungleichheit. Nur wenigen Regierungen ist es bislang gelungen, diese Tendenz zu stoppen. Positive Ausnahmen sind die Präsidenten Lula in Brasilien und Tabaré Vazquez in Uruguay, die seit ihrer Regierungsübernahme dringend benötigte Reformen einleiteten und durch die Einführung einer armutsorientierten Ausgabenstruktur die Kluft zwischen Arm und Reich verringern konnten.

Die vernachlässigte Steuerpolitik – eine ungenutzte Chance!

Mit Blick auf die Förderung der sozialen Kohäsion ist die Steuerpolitik das wichtigste Instrument. Erstens dient sie zur direkten Umverteilung (z.B. Einkommenssteuer) und damit der Korrektur der ungleichen Einkommens-

2. Die genannten Regierungen geben durchschnittlich 80 Prozent der Sozialausgaben für diese kurzfristigen, auf eine Legislaturperiode ausgerichteten und einfach zu implementierenden Transfers aus. Weitere aktuelle Informationen und Daten zur Sozial- und Steuerpolitik in Lateinamerika finden sich in den Jahresberichten und Publikationen der UN-Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen unter www.cepal.org.

und Besitzverteilung zwischen Arm und Reich. Zweitens kann der Staat durch sie einen gerechten Zugang zu öffentlichen Gütern wie Bildung, Sicherheit, Gesundheit – sowie im Armutsfall Sozialhilfe – finanzieren. In der Praxis erweist sich die Steuerpolitik in Lateinamerika aber häufig als inadäquat und verschärft oft die soziale Spaltung, statt sie zu mindern. Die drei Hauptursachen dafür sind eine niedrige Steuerquote, eine geringe Steuerbasis und eine regressive Steuereinnahmen- sowie Ausgabenstruktur.

Die Steuerquote liegt in der Subregion bei durchschnittlich 17 Prozent des BIP. In Paraguay beansprucht die Regierung sogar nur rund 11,5 Prozent, in Guatemala 13 Prozent und in El Salvador 14 Prozent der Wirtschaftsleistung. Folglich reichen die staatlichen Einnahmen nicht aus, um sich höhere Sozialausgaben leisten zu können. Die einzige Ausnahme ist Brasilien, das mittlerweile eine Steuerquote von 38 Prozent aufweist und damit höhere Finanzierungsspielräume hat.

Auch die Steuerbasis ist gering, da die Finanzbehörden häufig zu schwach sind, um flächendeckend Steuern einzutreiben, und Steuerhinterziehung in einem weit aus höheren Maße stattfindet als in Europa. Das gravierendste Problem in beinahe allen lateinamerikanischen Ländern ist allerdings die regressive Steuerstruktur. 66 Prozent der Steuern werden durch die indirekte Besteuerung des Konsums (z.B. Mehrwertsteuer) erhoben, während direkte Steuern auf Einkommen, Kapital und Gewinn nur einen kleinen Anteil (4,5 Prozent!) ausmachen. Diese Steuerstruktur belastet Familien mit niedrigen Einkommen überdurchschnittlich stark und führt zu der bizarren Situation, dass die soziale Ungleichheit in Ländern wie Argentinien, Honduras, Mexiko und Nicaragua nach der staatlichen Steuererhebung noch größer ist als vorher. Damit lässt Lateinamerika eine große Chance ungenutzt, wie ein Vergleich mit Europa zeigt: Vor der Steuererhebung ist der soziale Unterschied zwischen Arm und Reich in Europa und in Lateinamerika etwa gleich groß. Nach der Besteuerung ist die Ungleichheit in Europa deutlich verringert – da die europäischen Länder vor allem eine direkte Besteuerung von Einkommen und Besitz vornehmen und damit einen unmittelbaren Umverteilungseffekt erzielen. Mit Blick auf die soziale Kohäsion sind daher in Lateinamerika grundlegende Reformen der Steuersysteme dringend notwendig, um dem hohen Umverteilungsbedarf in den Gesellschaften

gerecht zu werden. Auch seit der Amtsübernahme der progressiven Regierungen ist in diesem Bereich nicht viel passiert. Brasilien, Uruguay und Ecuador haben in den letzten Jahren Reformen durchgeführt und verfügen über eine Einkommenssteuer. Andere Länder – vor allem die zentralamerikanischen Staaten – sind von diesem Schritt noch weit entfernt. Die UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik schätzt, dass der Anteil der Armen in Lateinamerika nur ein Fünftel des gegenwärtigen Wertes betrage, wenn eine Einkommensbesteuerung und Umverteilung wie in den europäischen Ländern stattfinden würde.

Erste progressive Antworten auf den informellen Arbeitsmarkt und das exklusive Wirtschaftswachstum

Der Arbeitsmarkt ist nach wie vor der entscheidende Faktor, der über Inklusion oder Exklusion in die Gesellschaft in Lateinamerika entscheidet. Ein formeller Arbeitsplatz bedeutet, Zugang zu Arbeitsrechten, zu ausreichendem Lohn und zum sozialen Sicherungssystem zu haben. Heute arbeitet allerdings jeder zweite Lateinamerikaner in der informellen Wirtschaft. Neben den Arbeitslosen gehört diese Gruppe zu den Verwundbarsten – für sie sind Mindestlöhne und Sozialleistungen wie Krankengeld und Renten unerreichbare Luxusgüter.

Eine Zwischenbilanz der Arbeits- und Wirtschaftspolitik der progressiven Regierungen fällt hinsichtlich der Förderung sozialer Kohäsion ambivalent aus. Die meisten Strategien beruhen auf Konzepten für den formellen Arbeitsmarkt und finden keine Antwort für die Arbeiterinnen und Arbeiter in der Informalität. Lediglich in Uruguay gelang es, durch innovative Konzepte auch Tarifverhandlungen für einst informelle Sektoren (Landarbeiterinnen und -arbeiter, Hausangestellte und andere) einzuführen und damit die Deckung der sozialen Sicherungssysteme auszuweiten. In Brasilien ermöglichten die positiven konjunkturellen Entwicklungen, den Trend zur weiteren Informalisierung des Arbeitsmarktes zu bremsen, und 2008 wurden zwei Millionen neue formale Beschäftigungsverhältnisse geschaffen.

Die wirtschaftspolitischen Strategien der linken Regierungen tragen bislang jedoch kaum zu einem breitenwirksameren Wachstum bei. Die hohen, dem Rohstoff-

boom geschuldeten Wachstumsraten der letzten Jahre führten in den meisten lateinamerikanischen Ländern eher zu exklusiven Gewinnen der oberen Schichten als zu einer breitenwirksamen Entwicklung. Die progressiven Regierungen widmeten sich ebenso wie ihre neoliberalen Vorgänger in erster Linie der makroökonomischen Stabilisierung der lateinamerikanischen Volkswirtschaften. Strukturelle Veränderungen – wie Landreformen, der Aufbau von Produktions- und Wertschöpfungsketten und damit von Arbeitsplätzen im Land – gelangen kaum. Warum nicht? Ein Hindernis ist sicherlich, dass dafür in den Regierungskoalitionen keine Mehrheiten vorhanden waren und sind. Ein weiteres Hindernis scheint zudem der Adaptionsprozess der linken Parteien auf ihrem Weg von der Opposition zur Regierungsverantwortung zu sein: In Brasilien, aber auch in anderen Ländern Lateinamerikas, versuchen die Regierungen »das Linke« in einem entschiedenen Fokus auf die Sozialpolitik auszuleben, während sie diese mit einer austeritären Wirtschafts- und Finanzpolitik kombinieren.

Schlechte Aussichten für Lateinamerika: Die globale Krise droht die ersten Erfolge der progressiven Regierungen zunichte zu machen

Mit Blick auf die soziale Lage zeigt eine Zwischenbilanz der linken Regierungspolitiken die positivsten Ergebnisse in Lateinamerika seit über 50 Jahren. Die Armut wurde deutlich reduziert und die sozialen Entwicklungsindikatoren verbesserten sich in beinahe allen linksregierten Ländern. Doch die soziale Ungleichheit zwischen Arm und Reich hat sich bislang auch unter den progressiven Regierungen nur in wenigen Staaten verringert, da politische Mehrheiten und der politische Wille für strukturelle Reformen und Veränderungen der traditionellen Machtstrukturen meist fehlen.

Außerdem beschert nun die globale Finanz- und Wirtschaftskrise schlechte Aussichten für die soziale Kohäsion. 2009 wuchsen die lateinamerikanischen Volkswirtschaften nicht mehr wie noch in den vergangenen Jahren um durchschnittlich fünf Prozent. Nach Angaben des Internationalen Währungsfonds ging das Bruttoinlandsprodukt in der Region durchschnittlich um 2,6 Prozent zurück, und die Exporterlöse sanken 2009 um 25 Prozent. Nach Schätzungen der Wirtschaftskommission

der Vereinten Nationen wird ein Fortdauern der Krise in den nächsten drei Jahren die Zahl der Armen von 180 auf 228 Millionen erhöhen und droht damit die sozialen Erfolge der progressiven Regierungen zunichte zu machen. Auch die soziale Kohäsion droht weiter zu zerbrechen, da Erfahrungen zeigen, dass in jeder Krise die mittleren und armen Bevölkerungsschichten mehr verlieren als die Reichen und sich nach der Krise langsamer davon erholen.

Waren die Regierungen des links-demokratischen Spektrums im Zuge der Abkehr vom Neoliberalismus in den letzten Jahren ins Amt gewählt worden, so stellt die globale Krise des neoliberalen Wirtschaftsmodells sie jetzt vor die Zerreißprobe. Zwar haben die aktuellen Entwicklungen traditionellen sozialdemokratischen Überzeugungen neuen Rückenwind verschafft und die Relevanz eines starken und regulierenden Staates verdeutlicht. Gleichzeitig verringert aber die Krise den Handlungsspielraum der Regierungen, indem sie die Staatseinnahmen drastisch schwinden und die Verschuldung durch die kostspieligen Konjunkturprogramme steigen lässt. Frustrierte Erwartungen der Bevölkerung könnten in der Wahlrunde 2010/2011 durchaus einen backlash zugunsten der konservativen Kräfte in Lateinamerika und der Karibik verursachen. Chile kann dafür als ein erstes Beispiel angesehen werden.

Wie lässt sich in dieser Situation die soziale Kohäsion in Lateinamerika stärken? Neben den dringend benötigten strukturellen Reformen auf nationaler Ebene, um die innerstaatliche Kluft zwischen Arm und Reich zu schließen, könnten künftig die regionalen Integrations- und Kooperationsbündnisse eine wichtigere Rolle als bislang spielen. Gemeinsam finanzierte Strukturfonds und Entwicklungsprojekte eröffnen die Chance, für einen sozialen und wirtschaftlichen Ausgleich zwischen den Ländern zu sorgen. Ansatzpunkte bieten dafür beispielsweise der Strukturfonds des Mercosur und die noch junge Entwicklungsbank des Südens (Banco del Sur), die regionale Mittel für Entwicklungsprojekte in den Mitgliedsländern der Union Südamerikanischer Nationen (Unasur) zur Verfügung stellt. Mit Blick auf die soziale Kohäsion lohnt es sich, diese Instrumente auszubauen und die Solidarität der lateinamerikanischen Länder untereinander zu stärken.



Über die Autorin

Simone Mayer ist Referentin im Referat Lateinamerika und Karibik der Friedrich-Ebert-Stiftung und für Brasilien, Uruguay, Nueva Sociedad und Regionalkoordination zuständig.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit
Referat Lateinamerika und Karibik
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich: Dörte Wollrad
Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik, Abteilung
Internationale Entwicklungszusammenarbeit

Tel.: ++49-30-269-25-7482 | Fax: ++49-30-269-35-9253
<http://www.fes.de/lateinamerika/>

Bestellungen/Kontakt hier:
info-lak@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

ISBN 978-3-86872-309-0