

**Politisch-institutionelle Bestimmungsfaktoren der
makroökonomischen Politik in Mexiko und Brasilien**

Binäre Analyse der 80er und 90er Jahre

Inauguraldissertation

zur Erlangung des Akademischen Grades
eines Dr. phil.,
vorgelegt dem Fachbereich Sozialwissenschaften

der Johannes-Gutenberg-Universität
Mainz

von

Delia Rodrigo Enriquez
aus Mexiko-Stadt

2002

Referent:

Korreferent:

Tag der mündlichen Prüfung: 16. April 2003

Vorwort

Die vorliegende Studie wurde als Inauguraldissertation von der Fakultät für Sozialwissenschaften der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz im Fachbereich Politikwissenschaft im Wintersemester 2002/2003 zugelassen. Gutachter waren
und .

An dieser Stelle möchte ich allen Personen danken, die durch ihre Hilfe zu dieser Arbeit beigetragen haben. Bei der Arbeit an dieser Dissertation habe ich vielfältige Unterstützung erfahren. Mein herzlicher Dank gilt in erster Linie meinem Doktorvater,

. Er hat die Untersuchung mit immer interessanten Ratschlägen begleitet und ich habe von ihm eine sehr wichtige persönliche Unterstützung bekommen.

hat am Anfang diese Arbeit angeregt: wichtige konzeptionelle Elemente sind auf ihn zurückzuführen. Mein Studien- und Forschungsaufenthalt in Deutschland wurde durch ein Stipendium der Konrad-Adenauer-Stiftung gefördert. Ich danke insbesondere meinem Betreuer der Stiftung, . Ebenso bedanke ich mich für die Unterstützung des Max-Planck-Instituts für Öffentliches- und Völkerrecht in Heidelberg, in dem ich diese Studie fertig stellen konnte. Ein großer Teil der verwendeten Literatur wurde von mir in der British Library in London und dem Iberoamerikanischen-Institut in Berlin erschlossen, wo ich stets freundliche Unterstützung erhielt.

Viele Freundinnen haben das Manuskript dieser Arbeit gelesen und mir beim Korrekturlesen sehr geholfen. Ich danke insbesondere und ganz herzlich , die die ganze Arbeit gelesen hat, , und . In konzeptionellen und methodischen Fragen hat der Austausch mit , , und sehr geholfen. Meine brasilianischen Freunde, und , haben mich mit Materialien und der Klärung von Detailfragen unterstützt. Meiner lieben und in London möchte ich ganz herzlich danken. Insbesondere möchte ich erwähnen, die mir in schwierigen Momenten immer zur Seite stand.

In Mexiko möchte ich meiner Familie für ihre Unterstützung, ihre Geduld und ihre Aufmunterungen danken. Meine Eltern und und meine Schwester waren immer bereit, mir zuzuhören und mir Anregungen zu geben. Trotz der Entfernung waren sie mir immer sehr nahe. Diese Arbeit widme ich mit ganzem Herzen meiner Familie, aber insbesondere meiner *Titi* und meiner *Nina*.

Heidelberg, im Oktober 2002.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Vorwort | 3 |
| Inhaltsverzeichnis | 5 |
| Abkürzungsverzeichnis | 11 |
| Einleitung | 14 |
| 1 Der Einfluss politischer Faktoren auf die Umstrukturierung der Volkswirtschaft .. | 22 |
| 1.1 Zum Stand der politikwissenschaftlichen Diskussion | 22 |
| 1.2 Zum Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaft und Politik in Lateinamerika..... | 25 |
| 1.3 Wirtschaft und Politik am Beispiel von Mexiko und Brasilien..... | 33 |
| 2 Spezifische Merkmale der historischen Entwicklungen Mexikos und Brasiliens | 36 |
| 2.1 Mexiko..... | 36 |
| 2.1.1 Die Entwicklung Mexikos nach dem II. Weltkrieg..... | 36 |
| 2.1.1.1 Die Regierungszeit von Lázaro Cárdenas: die Grundlagen der ISI-Strategie und die Konsolidierung des Präsidialsystems | 36 |
| 2.1.1.2 Die Regierungen von Manuel Ávila Camacho und Miguel Alemán: der Einfluss des II. Weltkrieges und die Institutionalisierung der Revolution..... | 40 |
| 2.1.1.3 Die Periode des „desarrollo estabilizador“ | 42 |
| 2.1.1.3.1 Die verschiedenen sexenios von 1952 bis 1970 | 42 |
| 2.1.1.3.2 Grundzüge des <i>milagro mexicano</i> | 44 |
| 2.1.1.3.3 Ergebnisse der Wirtschaftspolitik: die Veränderungen der mexikanischen Industrie und Gesellschaft | 47 |
| 2.1.2 Die Erschöpfung der ISI-Strategie | 47 |
| 2.1.2.1 Die internationalen Rahmenbedingungen | 48 |
| 2.1.2.2 Die Grenzen der ISI-Strategie aus wirtschaftlicher und sozialer Sicht | 48 |
| 2.1.2.3 Die Konfrontation des politischen Systems mit der Erschöpfung der Entwicklungsstrategie..... | 51 |
| 2.1.2.3.1 Die Regierungszeit von Luis Echeverría Álvarez | 53 |
| 2.1.2.3.2 Die Regierungszeit von José López Portillo..... | 55 |
| 2.1.3 Der Ausbruch der Verschuldungskrise..... | 58 |
| 2.1.3.1 Die internationalen Rahmenbedingungen | 59 |
| 2.1.3.2 Die Situation Mexikos in einem rezessiven internationalen Kontext..... | 60 |
| 2.1.3.3 Die ersten Reaktionen auf die Verschuldungskrise..... | 61 |
| 2.2 Brasilien..... | 62 |
| 2.2.1 Die Entwicklung Brasiliens nach dem II. Weltkrieg..... | 62 |

| | |
|---|-----|
| 2.2.1.1 Grundlagen der Wirtschaftsstrategie während der ersten Regierung von Getulio Vargas | 63 |
| 2.2.1.2 Die Entstehung und die Konsolidierung des <i>Estado Novo</i> | 64 |
| 2.2.1.3 Die ISI-Strategie in einem demokratischen und populistischen Zusammenhang | 66 |
| 2.2.1.3.1 Die Rückkehr der Demokratie und die Grundzüge der ISI-Strategie..... | 66 |
| 2.2.1.3.2 Die Wiederwahl von Getulio Vargas und die Vertiefung der ISI-Strategie..... | 67 |
| 2.2.1.3.3 Die Regierungszeit von Juscelino Kubitschek: der Ausbau der ISI-Strategie | 69 |
| 2.2.1.3.4 Die Regierung von Jânio Quadros und der Populismus von João Goulart | 72 |
| 2.2.1.3.5 Die politische Krise: der Zusammenbruch der Demokratie | 73 |
| 2.2.1.4 Die Entwicklung Brasiliens unter der Militärdiktatur | 75 |
| 2.2.1.4.1 Die Merkmale des politischen Systems unter der Militärdiktatur..... | 76 |
| 2.2.1.4.2 Der „ <i>desenvolventismo</i> “ als Wirtschaftsstrategie | 77 |
| 2.2.1.4.3 Die Jahre des <i>milagre brasileiro</i> und die Veränderungen der Volkswirtschaft | 80 |
| 2.2.2 Die Erschöpfung der ISI-Strategie | 82 |
| 2.2.2.1 Die internationalen Rahmenbedingungen | 82 |
| 2.2.2.2 Die Grenzen der ISI-Strategie | 84 |
| 2.2.2.3 Die politische Entwicklung vor dem Hintergrund der Erschöpfung der Wirtschaftsstrategie | 85 |
| 2.2.3 Der Ausbruch der Verschuldungskrise..... | 87 |
| 2.2.3.1 Die internationalen Rahmenbedingungen | 87 |
| 2.2.3.2 Die Situation Brasiliens in einem rezessiven internationalen Kontext..... | 87 |
| 2.2.3.3 Die ersten Reaktionen auf die Verschuldungskrise..... | 88 |
| 3 Endogene Bestimmungsfaktoren der makroökonomischen Politik: <i>Polity</i> und <i>Politics</i> in Mexiko und Brasilien | 92 |
| 3.1 Mexiko..... | 92 |
| 3.1.1 <i>Polity</i> | 92 |
| 3.1.1.1 Die Regierungsform: Präsidentialismus | 92 |
| 3.1.1.2 Die Verfassung von 1917 | 97 |
| 3.1.1.3 Das Parteiensystem..... | 98 |
| 3.1.1.4 Andere Institutionen | 104 |
| 3.1.2 <i>Politics</i> | 108 |
| 3.1.2.1 Der Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik..... | 108 |
| 3.1.2.1.1 Akteursgruppen | 109 |
| 3.1.2.1.1.1 Politische Entscheidungsträger..... | 109 |

| | | |
|---------------|--|------------|
| 3.1.2.1.1.1.1 | Herkunft der politischen Klasse | 109 |
| 3.1.2.1.1.1.2 | Die Technokraten | 111 |
| 3.1.2.1.1.1.3 | Die Rolle der Präsidenten und ihrer Berater..... | 114 |
| 3.1.2.1.1.2 | Wirtschaftliche Elite | 123 |
| 3.1.2.1.1.3 | Andere Akteure | 128 |
| 3.1.2.1.2 | Konsensstrategien und Konflikte | 134 |
| 3.2 | Brasilien..... | 144 |
| 3.2.1 | <i>Polity</i> | 144 |
| 3.2.1.1 | Die Regierungsform: Präsidentialismus | 144 |
| 3.2.1.2 | Die Verfassung von 1988 und ihre späteren Änderungen..... | 151 |
| 3.2.1.3 | Der Föderalismus..... | 156 |
| 3.2.1.4 | Das Parteiensystem..... | 157 |
| 3.2.1.5 | Andere Institutionen | 160 |
| 3.2.2 | <i>Politics</i> | 164 |
| 3.2.2.1 | Der Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik..... | 164 |
| 3.2.2.1.1 | Akteursgruppen | 164 |
| 3.2.2.1.1.1 | Politische Entscheidungsträger..... | 164 |
| 3.2.2.1.1.1.1 | Herkunft der politischen Klasse | 164 |
| 3.2.2.1.1.1.2 | Die Technokraten | 166 |
| 3.2.2.1.1.1.3 | Die Rolle der Präsidenten und ihrer Berater..... | 168 |
| 3.2.2.1.1.2 | Wirtschaftliche Elite | 176 |
| 3.2.2.1.1.3 | Andere Akteure | 180 |
| 3.2.2.1.2 | Konsensstrategien und Konflikte | 186 |
| 3.3 | Vergleichende Analyse..... | 193 |
| 3.3.1 | Der Entscheidungsprozess..... | 193 |
| 3.3.2 | Die politische Variable | 202 |
| 4 | Exogene Bestimmungsfaktoren der makroökonomischen Politik | 210 |
| 4.1 | Mexiko..... | 210 |
| 4.1.1 | Der Wandel des internationalen Kontextes | 210 |
| 4.1.2 | Mexiko und die USA..... | 216 |
| 4.1.3 | Die Auflagen der internationalen Finanzinstitutionen..... | 225 |
| 4.1.4 | Die internationalen Investoren..... | 232 |
| 4.1.4.1 | Die Rolle der ausländischen Direktinvestitionen | 232 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 4.1.4.2 | Die Investoren in Mexiko und die Finanzkrise | 236 |
| 4.1.5 | Der regionale Integrationsprozess: Mexiko und NAFTA | 242 |
| 4.2 | Brasilien..... | 248 |
| 4.2.1 | Der internationale Kontext | 248 |
| 4.2.2 | Brasilien und die USA..... | 251 |
| 4.2.3 | Die Auflagen der internationalen Finanzinstitutionen..... | 253 |
| 4.2.4 | Die internationalen Investoren..... | 254 |
| 4.2.4.1 | Die Rolle der ausländischen Direktinvestitionen | 254 |
| 4.2.4.2 | Die Investoren in Brasilien und die Finanzkrise | 255 |
| 4.2.5 | Der regionale Integrationsprozess: Brasilien und Mercosur | 258 |
| 4.3 | Gewichtung der internationalen Faktoren | 263 |
| 5 | Analyse der Ausprägungen der makroökonomischen Politik von 1982 bis 2000 | |
| | in Mexiko und Brasilien | 268 |
| 5.1 | Mexiko..... | 268 |
| 5.1.1 | Die Regierungszeit von Miguel De la Madrid Hurtado | 268 |
| 5.1.1.1 | Grundlagen der orthodoxen Strukturanpassung | 268 |
| 5.1.1.2 | Verschiedene Stabilitätsabkommen und Strukturanpassungsprogramme..... | 270 |
| 5.1.1.2.1 | Der <i>Programa Inmediato de Reorganización Económica</i> | 270 |
| 5.1.1.2.2 | Der <i>Programa de Aliento y Crecimiento</i> | 273 |
| 5.1.1.2.3 | Der <i>Pacto de Solidaridad Económica</i> | 276 |
| 5.1.1.3 | Der politisch-institutionelle Wandel Mexikos in den 80er Jahren | 280 |
| 5.1.2 | Die Regierungszeit von Carlos Salinas de Gortari | 284 |
| 5.1.2.1 | Grundlagen der Wirtschaftsstrategie | 284 |
| 5.1.2.1.1 | Der <i>Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico</i> | 285 |
| 5.1.2.1.2 | Das Schuldenmanagement..... | 287 |
| 5.1.2.1.3 | Die Handelsliberalisierung, NAFTA und die Annäherung an die USA | 288 |
| 5.1.2.2 | Die makroökonomische Politik: von den Bilanzdefiziten und Entwertungen des Peso bis zur wirtschaftlichen Stabilisierung..... | 291 |
| 5.1.2.3 | Die politische Lage Mexikos: langsame politische Öffnung vs. schnelle wirtschaftliche Liberalisierung | 293 |
| 5.1.3 | Die Regierungszeit von Ernesto Zedillo Ponce de León..... | 298 |
| 5.1.3.1 | Die Finanzkrise des Jahres 1994 | 298 |
| 5.1.3.1.1 | Die Ursachen der Peso-Krise..... | 299 |
| 5.1.3.1.2 | Der Ablauf der Finanzkrise | 300 |

| | |
|--|-----|
| 5.1.3.1.3 Die internationale Reaktion im Krisenmanagement..... | 304 |
| 5.1.3.2 Der Aufschwung der Wirtschaft nach der Peso-Krise und die ungünstigen Bedingungen auf internationaler Ebene | 307 |
| 5.1.1.3 Die Vertiefung des mexikanischen Strukturwandels und die Bedingungen am Ende des 20. Jahrhunderts | 310 |
| 5.1.1.4 Das Ende des „ <i>régimen de partido de Estado</i> “ und die Perspektiven der Demokratie in Mexiko..... | 312 |
| 5.2 Brasilien..... | 315 |
| 5.2.1 Die Regierungszeit von José Sarney | 315 |
| 5.2.1.1 Grundlagen der heterodoxen Strukturanpassung..... | 315 |
| 5.2.1.2 Verschiedene Stabilisierungsversuche und Strukturanpassungs-programe | 318 |
| 5.2.1.2.1 Der <i>Plano Cruzado</i> | 318 |
| 5.2.1.2.2 Der <i>Plano Bresser</i> | 321 |
| 5.2.1.2.3 Der <i>Plano Verão</i> | 323 |
| 5.2.1.3 Die Konsolidierung der Demokratie in Brasilien: von einem ausgehandelten Übergang zur neuen Verfassung..... | 325 |
| 5.2.2 Die Regierungszeit von Fernando Collor de Melo..... | 328 |
| 5.2.2.1 Die makroökonomische Politik und die ersten Schritte zur Umstrukturierung der brasilianischen Volkswirtschaft | 329 |
| 5.2.2.1.1 Der <i>Plano Collor I</i> und der <i>Plano Collor II</i> | 329 |
| 5.2.2.1.2 Die Ära von Márcio Moreira..... | 333 |
| 5.2.2.2 Die politische Entwicklung Brasiliens während der Umstrukturierung der Wirtschaft | 334 |
| 5.2.3 Die Regierungszeit von Itamar Franco..... | 336 |
| 5.2.3.1 Die Grundlagen der Wirtschaftsstrategie | 336 |
| 5.2.3.1.1 Die ersten Schritte des <i>Plano Real</i> | 337 |
| 5.2.3.2 Der lange Weg zur wirtschaftlichen und politischen Stabilisierung nach der Rückkehr zur Demokratie..... | 339 |
| 5.2.4 Die Regierungszeit von Fernando Henrique Cardoso | 341 |
| 5.2.4.1 Die Grundlagen der Wirtschaftsstrategie | 342 |
| 5.2.4.1.1 Die Durchführung und die Fortsetzung des <i>Plano Real</i> | 342 |
| 5.2.4.1.2 Die intra-regionale Integration des Cono Sur..... | 344 |
| 5.2.4.2 Die Finanzkrise der Jahre 1998/99 | 346 |
| 5.2.4.2 Die Ursachen der Finanzkrise | 346 |
| 5.2.4.2.2 Der Ablauf der Finanzkrise | 347 |

| | |
|---|-----|
| 5.2.4.2.3 Die internationale Antwort auf die Finanzkrise | 349 |
| 5.2.4.3 Die Vertiefung des brasilianischen Strukturwandels und die Bedingungen am Ende des 20. Jahrhunderts | 351 |
| 5.2.4.4 Die politische Entwicklung Brasiliens bis zum Jahr 2000 und ihre künftigen Tendenzen..... | 354 |
| 5.3 Vergleichende Analyse..... | 357 |
| 5.3.1 Die makroökonomische Politik | 357 |
| 6 Schlussbetrachtung | 366 |
| 6.1 Gewichtung und Wirkungsweise externer und interner politisch-institutioneller Einflüsse auf die makroökonomische Politik | 366 |
| 6.2 Erfolgsvoraussetzungen der makroökonomischen Politik | 373 |
| Bibliographie | 378 |
| Lebenslauf | 445 |
| Zusammenfassung | 446 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------|--|
| ADE | Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca |
| ALADI | Asociación Latinoamericana de Integración |
| AMIB | Asociación Mexicana de Inversionistas Bancarios |
| AMIS | Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros |
| ARE | Alianza para la Recuperación Económica |
| ARENA | Aliança Renovadora Nacional |
| AUSEE | Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico |
| CANACINTRA | Cámara Nacional de la Industria de la Transformación |
| CCE | Consejo Coordinador Empresarial |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina |
| CMHN | Consejo Mexicano de Hombres de Negocios |
| CNI | Confederação Nacional da Industria |
| COFIPE | Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales |
| COLMEX | El Colegio de México |
| CONCAMIN | Confederación de Cámaras Industriales de México |
| CONCANACO | Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio |
| CTM | Confederación de Trabajadores de México |
| FIESP | Federação das Indústrias do Estado de São Paulo |
| FOBAPROA | Fondo Bancario de Protección al Ahorro |
| GATT | General Agreement on Trade and Tariffs |
| IEDI | Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial |
| IFE | Instituto Federal Electoral |
| INEGI | Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica |
| ISI | Importsubstituierende Industrialisierung |
| ITAM | Instituto Tecnológico Autónomo de México |
| IWF | Internationaler Währungsfonds |
| LIBOR-Rate | London-Inter-Bank Offer Rate |

| | |
|-----------|--|
| MDB | Movimento Democrático Brasileiro |
| MF | Ministerio da Fazenda |
| MP | Ministerio do Planejamento e Orçamento e Gestão |
| NAFTA | North-American Free Trade Agreement |
| OECD | Organization for Economic Cooperation and Development |
| PAN | Partido Acción Nacional |
| PARAUSEE | Programa para Reforzar el Acuerdo para Superar la Emergencia Económica |
| PDT | Partido Democrático dos Trabalhadores |
| PECE | Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico |
| PFL | Partido do Frente Liberal |
| PIRE | Programa Inmediato de Reorganización Económica |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PNR | Partido Nacional Revolucionario |
| PRD | Partido de la Revolución Democrática |
| PRI | Partido Revolucionario Institucional |
| PRM | Partido de la Revolución Mexicana |
| PRN | Partido da Reconstrução Nacional |
| PRONAFIDE | Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo |
| PRONASOL | Programa Nacional de Solidaridad |
| PSE | Pacto de Solidaridad Económica |
| PSD | Partido Social Democrático |
| PSDB | Partido da Social-Democracia Brasileira |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| PTB | Partido Trabalhista Brasileiro |
| PUC-RJ | Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro |
| SECOFI | Secretaría de Comercio y Fomento Industrial |
| SEDESOL | Secretaría de Desarrollo Social |
| SEDUE | Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología |
| SEMIP | Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |

| | |
|---------|--|
| SPP | Secretaría de Programación y Presupuesto |
| UNICAMP | Universidade de Campinas |
| UNAM | Universidad Nacional Autónoma de México |
| WTO | World Trade Organisation |

Einleitung

In der wissenschaftlichen Diskussion über die Entwicklung Lateinamerikas in den letzten Jahrzehnten erschienen zwei hauptsächliche Studiengegenstände (*Remmer* 1989:315): zum einen die Strukturanpassungen der lateinamerikanischen Volkswirtschaften und zum anderen die (Re-) Demokratisierungsprozesse. Die Frage nach den Verflechtungen beider Prozesse führte zur Forschung nach den Ursachen, dem Verlauf und den Ergebnissen des Regimewechsels und der wirtschaftlichen Reformen. Bei der Fortsetzung und Vertiefung der neuen Entwicklungsstrategie wurde immer deutlicher, dass die tiefgreifenden Veränderungen, die dieses Modell mit sich brachte, viele Herausforderungen für die jungen Demokratien darstellten.

Die Strukturanpassungsprogramme, die seit den achtziger Jahren in Lateinamerika durchgeführt wurden, konzentrierten sich grundsätzlich auf die Makroebene der Wirtschaftspolitik¹ bzw. auf die folgenden makroökonomischen Maßnahmen, mit dem Ziel, das Vertrauen der internationalen Investoren zurückzugewinnen und die wirtschaftliche Stabilisierung zu konsolidieren (*CEPAL* 1998:3):

- die Fiskalpolitik zur Reduzierung des Haushaltsdefizits und zur Kontrolle der Inflation
- die Anpassung des Wechselkurses zur Vermeidung einer Abwertung der Währung
- eine restriktive Geldpolitik

Die meisten lateinamerikanischen Länder führten diese Strategie ein, die fast alle Bereiche der Wirtschaftspolitik umfasst, nicht nur um sich auf die neuen Bedingungen der Weltwirtschaft einzustellen, sondern auch um das bereits erschöpfte alte staatsinterventionistische Entwicklungskonzept und die damit verbundene

¹ Die Wirtschaftspolitik bezieht sich auf „die Gesamtheit aller politischen und verbandlichen Aktivitäten sowie staatlichen Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, den Wirtschaftsprozess zu ordnen, zu beeinflussen oder direkt in die wirtschaftlichen Abläufe einzugreifen (...) Die Wirtschaftspolitik kann als Ordnungs-, Prozess- oder Strukturpolitik betrieben werden, wobei die angewandten wirtschaftspolitischen Instrumente unterschiedlich gewichtet, eingesetzt oder verworfen werden: 1) Ordnungspolitische Instrumente, die nach innen wirken oder außenwirtschaftliche Bedeutung haben; 2) Haushalts- und finanzpolitische Instrumente, die Staatsausgaben oder Staatseinnahmen betreffen; 3) Geld- und kreditpolitische Instrumente, die Einfluss auf die umlaufende Geldmenge haben, die Kosten für Kredite beeinflussen oder den Wechselkurs der eigenen Währung gegenüber anderen Währungen beeinflussen“ (*Schubert* 1998:727-728).

Importsubstitutionsstrategie zu ersetzen. Die Beispiele Mexikos und Brasiliens zeigen, dass die makroökonomische Politik in der zur Zeit durchgeführten Entwicklungsstrategie Vorrang hat. Da es sich um einen tiefgreifenden Wandel handelt, sind die Rollen von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft sowie ihre wechselseitigen Beziehungen neu zu definieren. Deshalb gibt es in der gegenwärtigen Diskussion über Lateinamerika eine zunehmende Tendenz, die *Policy*-Analyse zu bevorzugen, um den Inhalt und die Leistung der staatlichen Tätigkeit neu zu bewerten (vgl. *Mols/Thesing* 1995:9). Die Literatur über die makroökonomische Politik, hier als *Policy* verstanden, konzentrierte sich maßgeblich auf die wirtschaftliche Analyse. Dies liegt daran, dass der neoliberale orthodoxe Ansatz die Wende der Entwicklungsstrategie in Lateinamerika beherrschte. Die meisten frühen Untersuchungen vernachlässigten den politisch-institutionellen Faktor, der eine wesentliche Rolle bei der Konfiguration makroökonomischer Politik spielte. Es entwickelte sich jedoch eine allmähliche Tendenz, das Problem auf der Ebene des Diskurses anders zu betrachten. Die Debatte über die *public-policy* veränderte sich so, dass das aktuelle Entwicklungsparadigma kritisiert wurde, seine Widersprüche, Grenzen und Optionen anerkannt wurden und die neue Rolle des Staates im wirtschaftlichen Prozess betont werden sollte (*Evans* 1992; 1997b). Die breit generalisierende Annahme zwischen den Ökonomen, dass der Markt und die Demokratie kompatibel seien, wird heutzutage in Frage gestellt (*Sola* 1994) bzw. soll aus politisch-institutioneller Sicht durch die Analyse von Erklärungsfaktoren verschiedener Variablen anders betrachtet werden.

In dieser Studie wird deshalb davon ausgegangen, dass es wichtig ist, nach den Bestimmungsfaktoren der makroökonomischen Politik in der Zeit der neoliberalen Wende Lateinamerikas zu fragen. Die analytische Perspektive dieser Arbeit konzentriert sich nicht nur auf die sozio-ökonomischen, sondern auch auf die politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren. Anhand der Analyse des Entwicklungsprozesses in Mexiko und Brasilien soll untersucht werden, inwiefern exogene und endogene sozio-ökonomische und politisch-institutionelle Bestimmungsfaktoren die Ausprägungen der makroökonomischen Politik nach der entwicklungspolitischen Wende in Mexiko und in Brasilien beeinflussten.

Um diese Frage zu beantworten, soll auf folgende untergeordnete Fragestellungen eingegangen werden:

- Welche endogenen und exogenen sozio-ökonomischen und politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren haben die Ausprägung einer neuen makroökonomischen Politik nach der Verschuldungskrise in Mexiko und Brasilien ermöglicht und welche sind für die Unterschiede zwischen beiden Politiken verantwortlich?
- Wie ist die Gewichtung der verschiedenen Bestimmungsfaktoren bei der Ausprägung der makroökonomischen Politik in Mexiko und Brasilien?

Am Beispiel Mexikos und Brasiliens sollen folgende Bestimmungsfaktoren untersucht werden: In bezug auf die endogenen Bestimmungsfaktoren werden die Institutionen (die Regierungsform, die Verfassung, das Parteiensystem, der Föderalismus, die Ministerien und die Zentralbank) und die Akteure (die politische und wirtschaftliche Elite, die Technokraten, die Berater) berücksichtigt. Unter den exogenen Bestimmungsfaktoren werden der Wandel des internationalen Kontextes, die Rolle der USA, die Auflagen der internationalen Finanzinstitutionen, die Einflussnahme der ausländischen Investoren und die Verpflichtungen aufgrund regionaler Integrationsprozesse analysiert.

Diese Arbeit untersucht zwei Ebenen: Zum einen geht es vornehmlich um die Analyse der Erklärungsfaktoren (*Politics-* und *Polity-*Ebene), die eine wesentliche Rolle bei der Implementation der makroökonomischen Politik spielen, und zum anderen um die Ebene der *Policy-*Formulierung. Die Verschuldungskrise im Jahr 1982 wird als Wendepunkt angesehen, seit dem die makroökonomische Politik in Mexiko und Brasilien erforscht wird. Die Analyse im ersten Teil der Arbeit bzw. die Ebene der Erklärungsfaktoren soll sich auf einen Vergleich der beiden Länder beziehen. Hier geht es grundlegend um die politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren, welche die Einführung einer neuen makroökonomischen Politik und ihre jeweilige Ausprägung im Laufe der Zeit erklären sowie um den Vergleich der beiden Untersuchungsfälle, ihrer Gemeinsamkeiten und ihrer Unterschiede. Der zweite Teil der Arbeit bzw. die Ebene der *Policy-*Formulierung wird sich deshalb auf ein longitudinales Studium konzentrieren, in dem die makroökonomische Politik

nach der Verschuldungskrise deskriptiv, systematisch und historisch beschrieben werden soll.

Der Vergleich ist die geeignete methodologische Strategie, da nur bei einer vergleichenden Analysestruktur „historische Spezifika in den Hintergrund und strukturelle Verallgemeinerungen als Voraussetzungen für Theoriebildung in den Vordergrund der Betrachtung“ (Sandschneider 1994:25) treten. Ein zeitversetzter Vergleich (Nohlen 1994a) soll als methodologische Strategie angewandt werden, da es bei der Analyse um eine Mischform von diachronem und synchronem Vergleich geht: Es sollen Mexiko und Brasilien in der Zeit der Einführung neuer makroökonomischer Maßnahmen verglichen werden, die in unterschiedlichen Phasen stattfanden. Die wirtschaftlichen und politischen Liberalisierungsprozesse fanden in beiden Ländern zwar nicht synchron statt, aber am Ende des 20. Jahrhunderts schien es, als ob Mexiko und Brasilien den gleichen wirtschaftlichen Weg gewählt hätten. Ebenso werden die Bestimmungsfaktoren makroökonomischer Politik im Entscheidungsprozess in beiden Ländern miteinander verglichen und die Gewichtung der jeweiligen Bestimmungsfaktoren bewertet.

Die makroökonomische Politik wird als abhängige Variable behandelt, da es um die Ursachen der Einführung und der Umsetzung einer neuen makroökonomischen Politik geht. Das Ziel der Arbeit soll deshalb sein, diese Politik durch unabhängige Variablen erklären zu können. Diese sogenannten unabhängigen Variablen sind in diesem Fall die endogenen und exogenen sozio-ökonomischen und politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren, die angenommenerweise die *public-policy* bestimmen (vgl. Dye 1976:5). Die wichtigste Frage dieser Arbeit (vgl. Schmidt 1988:1) lässt sich deshalb so formulieren: Wodurch erklärt sich die Neuorientierung der makroökonomischen Politik in den beiden genannten Ländern Lateinamerikas? Geht man von den zentralen Elementen der Politikfeldanalyse (Jann 1994:309) aus, dann beschränkt sich die Untersuchung dieser Arbeit prinzipiell auf das „Was“ und das „Warum“ der makroökonomischen Politik im Zeitalter der entwicklungspolitischen Wende Lateinamerikas. Eine Berücksichtigung des „Wozu“ der Politikfeldanalyse würde aufgrund ihrer Komplexität den Rahmen der Arbeit sprengen, da die Veränderungen der makroökonomischen Politik und die finanziellen Krisen jüngste

Prozesse darstellen, zu denen es zur Zeit nur vorläufige Interpretationen gibt. Deshalb wird auch eine *ex-post*-Perspektive gegenüber der makroökonomischen Politik in beiden Ländern angewandt, da es sich um die Analyse bereits stattgefundener Politik handelt, d.h. die Beschreibung und Erklärung ihrer Inhalten und Voraussetzungen.

Die empirische Untersuchung richtet sich auf zwei Fälle. Die Vergleichbarkeit der beiden Länder erklärt sich daraus, dass Mexiko und Brasilien die zwei größten Volkswirtschaften Lateinamerikas sind, und ihr politisches und wirtschaftliches Gewicht auf regionaler Ebene ist unbestreitbar. Sie verfolgten seit den 1930er Jahren ein Entwicklungsmodell, in dem der Staat die treibende Kraft im Prozess der wirtschaftlichen Modernisierung war und ihre Gesellschaften eine große Mobilisierung und Differenzierung erfuhren. Mexiko und Brasilien besitzen einen hohen Industrialisierungsgrad, der als entscheidender Indikator für die Bezeichnung als Schwellenland² (*Messner* 1998:665) gilt. Die Größe ihrer Volkswirtschaften impliziert auch, dass die Zusammenhänge zwischen internen und externen Faktoren für ihre Entwicklungsstrategien wechselseitig sind und immer komplexer werden. Diese Komplexität von exogenen und endogenen Bestimmungsfaktoren spielt eine wesentliche Rolle beim Vergleich der beiden Länder. Mexiko und Brasilien weisen Gemeinsamkeiten in bezug auf ihre wirtschaftliche Lage auf, aber sie unterscheiden sich deutlich bezüglich ihrer politisch-institutionellen Entwicklung. Ausgangspunkt dieser Arbeit ist jedoch die Tatsache, dass sich die Grundlagen und Merkmale der makroökonomischen Politik in beiden Ländern seit den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts deutlich veränderten. Diese Veränderungen, die nach der Verschuldungskrise des Jahres 1982 auftraten, stellten die Wende der Entwicklungsstrategie in Lateinamerika dar. Nach dieser Wende wurden die sozio-ökonomischen und politisch-institutionellen Unterschiede beider Länder immer deutlicher.

Da in Mexiko die Umstrukturierung der Volkswirtschaft früher als in Brasilien stattfand, wird der mexikanische Fall in dieser Untersuchung vor dem brasilianischen analysiert und

² Die Bezeichnung Schwellenland bezieht sich auf einige Entwicklungsländer, die nicht von den Marginalisierungsprozessen der 70er Jahre, wie z.B. der Senkung der Anteile am Weltexport oder des Rücklaufs ihres Beitrags zur Weltproduktion, betroffen waren. Einige von ihnen spürten jedoch die Konsequenzen der Verschuldungskrise der 80er Jahre. Der Begriff des Schwellenlandes entspricht der Diskussion über die Hierarchisierungsprozesse in der Dritten Welt (*Messner* 1998:664).

vorgestellt. Die Umorientierung der mexikanischen Entwicklungsstrategie seit 1982, ab dem Zeitpunkt, als Mexiko seine Zahlungsunfähigkeit erklärte, stellte einen Wendepunkt in der Wirtschaftsstrategie Lateinamerikas dar. Die Maßnahmen, die die verschiedenen mexikanischen Regierungen einführten, dienten als Beispiel für viele lateinamerikanische Länder. Brasilien war in diesem Sinne ein *latecomer*, der mit Verzögerung die Umstrukturierung seiner Volkswirtschaft erreichte, weil es die politisch-institutionellen Veränderungen voranstellte.

Die Gliederung dieser Arbeit konzentriert sich auf die Beschreibung der makroökonomischen Politik und die Analyse der verschiedenen Erklärungsvariablen, die den Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik in unterschiedlichem Maße bedingen. Im ersten Kapitel wird ein theoretisch-konzeptioneller Rahmen entworfen, der zu Interpretationen der Verflechtungen zwischen Politik und Wirtschaft dienen soll. Es wird versucht, die wichtigsten Probleme zwischen wirtschaftlicher Umstrukturierung und politischer Liberalisierung zu skizzieren sowie die theoretischen Überlegungen, zu den wirtschaftspolitischen Reformen in der politikwissenschaftlichen Betrachtung gefunden werden können, darzustellen. Das erste Kapitel wurde deshalb als Einführung in das Thema konzipiert.

Das zweite Kapitel bezieht sich auf die spezifischen Merkmale der historischen Entwicklungen Brasiliens und Mexikos. Die wirtschaftlichen Strategien, die sich nach dem II. Weltkrieg und in der Phase der importsubstituierenden Industrialisierung (ISI) in beiden Ländern herausbildeten, waren einander zunächst sehr ähnlich. Aus wirtschaftlicher Hinsicht unterschieden sich die beiden Akkumulationsprozesse im Laufe der Zeit, und in jedem Land entwickelten sich eigene wirtschaftliche Schwierigkeiten. Von größerer Bedeutung waren jedoch die verschiedenen politischen Konfigurationen, die relativ stabile Volkswirtschaften und über lange Jahre hohe Wirtschaftswachstumsraten ermöglichten. Der Regimetyp spielte dabei eine entscheidende Rolle. Als das ISI-Modell sich erschöpfte, gab es nur noch wenige Gemeinsamkeiten zwischen den beiden Ländern. Die Verschuldungskrise betraf beide Länder in unterschiedlichem Maße.

Im anschließenden dritten Kapitel werden die endogenen politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren der makroökonomischen Politik untersucht. Diese bilden die erste große unabhängige Variable dieser Untersuchung. Dabei können zwei verschiedene Ebenen unterschieden werden, nämlich zum einen die Ebene der politischen Variable bzw. der *Polity*, in der Faktoren wie der Regimetyp, der verfassungsmäßige Rahmen, der Föderalismus und die wirtschaftlichen Institutionen betrachtet werden, und zum anderen die Ebene des Entscheidungsprozesses bzw. der *Politics*, an dem hauptsächlich die politischen und die wirtschaftlichen Eliten, die Technokraten und die Berater teilnehmen und in der sich zahlreiche Mechanismen und Dynamiken widerspiegeln. Eine deutliche Trennung zwischen den Variablen ist nur aufgrund methodologischer Ansätze möglich, da die politisch-institutionellen Konfigurationen miteinander in wechselseitigen Beziehungen stehen.

Die externen Bestimmungsfaktoren der makroökonomischen Politik sowohl in Mexiko als auch in Brasilien stehen im Mittelpunkt des vierten Kapitels. Aufgrund des Einflusses der internationalen Zusammenhänge ist es notwendig, diese Bestimmungsfaktoren für den Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik zu berücksichtigen. Die internationalen Bedingungen sind die zweite unabhängige Variable, die der Erklärung der Einführung und Fortsetzung der makroökonomischen Politik dienen soll. Für die Analyse dieser Bestimmungsfaktoren werden folgende Variablen betrachtet: der Wandel der internationalen Zusammenhänge, das Gewicht der USA, die Auflagen der internationalen Finanzinstitutionen, die Rolle der Auslandsinvestoren und die Verpflichtungen in Bezug auf regionale Integrationsprozesse.

Das fünfte Kapitel widmet sich der Beschreibung und Diskussion der abhängigen Variable dieser Dissertation bzw. der makroökonomischen Politik in Mexiko und Brasilien nach der Verschuldungskrise (1982) bis zum Jahr 2000. Es wird versucht, die Analyse auf die Fiskal-, die Geld- und die Wechselkurspolitik zu begrenzen. Die makroökonomische Politik kann jedoch nicht verstanden werden, ohne den breiteren Rahmen der Strukturanpassungsmaßnahmen zu betrachten. Die Analyse der makroökonomischen Politik wird nach präsidentiellen Regierungszeiten geteilt, in denen die politischen Zusammenhänge für ein besseres Verständnis dieser Politik erwähnt werden sollen. Im Falle Mexikos besaß

die Einführung einer neuen makroökonomischen Politik als Reaktion auf die Verschuldungskrise einen kontinuierlich orthodoxen Charakter³, der durch verschiedene sozio-ökonomische und politisch-institutionelle Bestimmungsfaktoren begünstigt war. Die makroökonomische Politik wurde danach mit bestimmten heterodoxen Elementen⁴ ergänzt. Diese kontinuierlich orthodoxen Maßnahmen waren im Falle Brasiliens nicht gleichzeitig zu erkennen. Hier wurden zunächst heterodoxe Stabilisierungsprogramme eingeleitet und nach deren Scheitern orthodoxe Maßnahmen angewandt. Beide makroökonomischen Politikansätze näherten sich nach dem Ausbruch der Finanzkrisen einander an, wobei diese Krisen zwar nicht parallel abliefen, aber ihre Ursachen, ihr Verlauf und ihre Auswirkungen in Mexiko und Brasilien viele Gemeinsamkeiten hatten.

Das abschließende sechste Kapitel versucht, die Ergebnisse der Untersuchungen zusammenfassend an die theoretischen Betrachtungen des ersten Kapitels anzuknüpfen und die exogenen und endogenen Bestimmungsfaktoren der makroökonomischen Politik zu gewichten. Dabei geht es dann auch um die Erläuterung der Erfolgsvoraussetzungen des Entscheidungsprozesses der makroökonomischen Politik.

³ Orthodoxe Programme basieren „auf der monetaristischen Inflationserklärung, die das Geldmengenwachstum als wesentliche Determinante inflationärer Preisentwicklungen ansieht und deswegen fiskalpolitische Korrekturmaßnahmen und restriktive Geldpolitik als zentrale Stabilisierungsinstrumente betont. Sie werden von den Bretton Woods Institutionen, d.h. vom Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank stark geprägt und befürwortet“ (*Sottoli 1999:37*).

⁴ Heterodoxe Programme berufen sich „auf strukturalistische Inflationserklärungen, wonach vor allem Verteilungskämpfe und strukturell bedingte Rigiditäten die Inflation verursachen. Im Gegensatz zu den orthodoxen Programmen enthalten die heterodoxen Programme in der Regel weniger restriktive Geld-, Fiskal- und Einkommenspolitik, eine graduelle Verringerung der strukturellen Starrheiten sowie vorübergehende Preisstops“ (*Sottoli 1999:38*).

1 Der Einfluss politischer Faktoren auf die Umstrukturierung der Volkswirtschaft

1.1 Zum Stand der politikwissenschaftlichen Diskussion

Die Erklärung der Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher Umstrukturierung und politischer Liberalisierung ist seit Jahren das Ziel unterschiedlicher politisch-ökonomischer Untersuchungen. Viele Autoren haben sich mit diesem Gegenstand unter verschiedenen Gesichtspunkten beschäftigt (*Skidmore* 1977; *Stallings/Kaufman* 1989; *Remmer* 1989; *Nelson* 1990; *Bresser/Maravall/Przerworski* 1993; *Przerworski* 1995a; *Haggard/Kaufman* 1992, 1995; *Torre* 1998; *Dosch/Faust* 2000) und versuchten, beide Phänomene in Einklang zu bringen. Die Verflechtungen zwischen Wirtschaft und Politik sind komplex: Sie stehen in einer wechselseitigen Beziehung, da wirtschaftliche Maßnahmen politische Auswirkungen mit sich bringen und die politischen Variablen die wirtschaftlichen Strategien bestimmen. Die Entwicklungen von Wirtschaft und Politik variieren jedoch in einem gewissen Tempo und sind ein Ergebnis exogener und endogener Bestimmungsfaktoren, die in jeder einzelnen Fallstudie in verschiedenem Maße miteinander korrelieren (vgl. *Sheanan* 1991:3).

Den lateinamerikanischen Ländern gilt bei dieser Art von wissenschaftlichen Analysen ein besonderes Interesse, da die Umstrukturierung ihrer Volkswirtschaften in den meisten Fällen während des Übergangs zur Demokratie und in ihrer Konsolidierungsphase stattfand. Trotz dieser scheinbaren Uniformität der politischen Prozesse gab es große Unterschiede zwischen den lateinamerikanischen Ländern, was die Komplexität der Variablen in großem Maße erhöhte. Im Kontext der politischen Liberalisierung und Umstrukturierung der Volkswirtschaft sahen sich die meisten lateinamerikanischen Länder mit folgendem Szenarium konfrontiert (vgl. *Cheibub* 1998:349): Aufgrund der tiefgreifenden Wirtschaftskrise⁵ mussten die Länder Lateinamerikas eine neue Wirtschaftsstrategie einleiten, die oftmals mit dem Ende des Autoritarismus einherging. Die neu entstehenden Regierungen sahen sich mit einer doppelten Herausforderung konfrontiert: Einerseits

⁵ Wirtschaftskrisen beziehen sich auf akute Schwierigkeiten in der Volkswirtschaft bzw. auf obere Wendepunkte eines Konjunkturabschnitts. Wenn sie außer Kontrolle geraten, können sie zum Zusammenbruch des Wirtschaftslebens führen. Bei dieser Untersuchung handelt es sich hauptsächlich um die Verschuldungskrise des Jahres 1982, die in den Abschnitten 2.1.3. und 2.2.3. analysiert wird, und die Finanzkrisen der Jahre 1994/1995 (in Mexiko) und 1998/1999 (in Brasilien), die ausführlich im Kapitel 5 unter 5.1.3.1. und 5.2.4.2. untersucht werden.

mussten sie das Wirtschaftswachstum und die Stabilisierung der makroökonomischen Indikatoren fördern, andererseits die demokratische Entwicklung des erst seit kurzem vorhandenen institutionellen Rahmens konsolidieren. Diese Aufgabe war nicht einfach, da das neue Entwicklungsmodell, das auf neoliberalen Prinzipien und marktorientierten Maßnahmen basierte, viele soziale Nachteile und eine Verschlechterung der materiellen Bedingungen vieler sozialer Schichten mit sich brachte, was unmittelbar die Demokratie gefährdete. Der Entscheidungsprozess dieser marktorientierten Maßnahmen musste dann vom politischen Druck isoliert werden. Gleichzeitig nahm aber die Notwendigkeit zu, eine Antwort auf die Interessen der Wählerschaft zu geben (*Haggard/Kaufman 1992:332*).

In diesem Zusammenhang kann gefragt werden, warum sich die Regierungen entschieden, die Umstrukturierung ihrer Volkswirtschaft einzuführen, wie sie sich die wechselseitigen Beziehungen zwischen politischer und wirtschaftlicher Liberalisierung vorstellten und inwieweit die politische Variable die makroökonomische Politik beeinflusste und umgekehrt. Die Antworten auf diese Fragen scheinen eher politischer als wirtschaftlicher Natur zu sein. Wirtschaftliche Analysen reichen nicht aus, um eine Antwort auf diese Fragen zu geben. Es ist andererseits aber auch klar, dass politische Machtverhältnisse nicht der einzige Grund für wirtschaftliche Entscheidungen sind. Geht man von der Auffassung aus, dass es kein striktes Korrespondenzverhältnis zwischen Marktwirtschaft und Demokratie gibt (vgl. *Mols 2000:3; Linz/Stepan 1996:77*), dann könnte der Versuch, das Kausalitätsverhältnis zwischen Politik und Wirtschaft zu bestimmen, durchaus scheitern (vgl. *Molinar 1994*), da beide Prozesse in einer wechselseitigen oder aber in keiner Beziehung zueinander stehen können und die Richtung der Kausalität schwer zu definieren ist. Bei dieser Untersuchung wird deshalb versucht, die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik als parallele Prozesse zu betrachten, bei denen der Ausgangspunkt eine sehr schwierige Wirtschaftskrise war, die von politischen Veränderungen begleitet wurde. Die Einführung einer bestimmten makroökonomischen Politik muss notwendigerweise die Analyse von Kontextvariablen einbeziehen: Sie kann nur als eine Kombination von verschiedenen Faktoren, die in jedem konkreten Einzelfall mehr oder weniger Relevanz haben, erklärt werden. wobei beachtet werden muss, dass bei diesen Variablen sowohl endogene als auch exogene Bestimmungsfaktoren eine entscheidende Rolle spielen, insbesondere in einer sich extrem

schnell verändernden Welt, in der die Verflechtungen zwischen In- und Ausland verschmelzen (*Schmitter* 1996:28).

Eine Auswirkung der Verschuldungskrise im Rahmen der politikwissenschaftlichen Diskussion war die Betonung des „*regime issue*“ (*Stallings/Kaufman* 1989:201)⁶, das unter besonderer Berücksichtigung in die wirtschaftspolitischen Analysen eingegliedert wurde, als die lateinamerikanischen Länder die ersten Stabilisierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen einführten. Die technischen Erklärungen waren nicht ausreichend (*Nelson* 1990:4), um die tiefen Veränderungen zwischen Staat, Gesellschaft und Markt zu erklären. Die Transitionsforschung brachte „einen gewissen Bruch mit der lateinamerikanischen Forschungstradition“ (*Nohlen/Thibaut* 1994:197) bzw. mit dem Strukturalismus mit sich, der die sozio-ökonomischen Variablen betont hatte. Die politische Variable bei der Transitionsforschung nahm das Studium verschiedener Gegenstände auf, wie den Einfluss verschiedener politischer Akteure (die Rolle der Eliten, der sozialen Gruppen, der Interessengruppen usw.) sowie die Rolle der Institutionen (politische Parteien, Exekutiv-Legislativ-Beziehungen, Wahlsysteme usw.). Diese mikroanalytischen Forschungsansätze betonen „die Entscheidungsspielräume der Handelnden und demzufolge die kontingenten Aspekte politischer Prozesse“ (*Thibaut* 1996:32). Die politisch-institutionellen Variablen üben einen unabhängigen Einfluss auf die *policy-processes* aus: „they create incentives and disincentives for different kinds of action. They paved roads and create barriers for different policies, thereby affecting the rapidity and breadth of reform“ (*Mainwaring* 1999:317). Die Bedeutung der politischen Variablen nahm zu, als sich die politikwissenschaftliche Lateinamerikaforschung mit der Frage der Entwicklung der Transition zur Konsolidierung der Demokratie (*Mainwaring/O'Donnell/Valenzuela* 1992) und mit dem Funktionieren eines demokratischen Regimes im Sinne einer Polyarchie⁷ von

⁶ Das *regime issue* bezieht sich auf die Analyse des politischen Regimes. In Lateinamerika war dies von großer Bedeutung, da die Verschuldungskrise und ihre Auswirkungen in den meisten Fällen im Rahmen großer politischer Veränderungen stattfanden.

⁷ Die minimalen Bedingungen für die politische Demokratie nach *Dahl* sind folgende (1971:1): „All full citizens must have unimpaired opportunities: (1) to formulate their preferences; (2) to signify their preferences to their fellow citizens and the government by individual and collective action; (3) to have their preferences weighed equally in the conduct of the government, that is, weighed with no discrimination because of the content or source of the preference“. Das zentrale Definitionsmerkmal für Demokratien lautet dann (*ibidem* 2): „contestation open to participation“. Die essentiellen institutionellen Garantien für das Funktionieren der Demokratie sind folgende (*ibidem* 3): „(1) freedom to form and join organizations; (2) freedom of expression;

Dahl (1971) beschäftigte. Die Konsolidierungsfragen mussten dann die höchst problematischen ökonomischen Rahmenbedingungen, unter denen sich die demokratischen Regierungen befanden, berücksichtigen.

1.2 Zum Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaft und Politik in Lateinamerika

Bis in die 1960er Jahre hinein wurden die Demokratie und der Markt in Lateinamerika als kompatibel betrachtet⁸. Diese Auffassung änderte sich hauptsächlich in den 70er Jahren, als sich das Wirtschaftswachstum unter demokratischen Vorzeichen reduzierte und durch die wirtschaftlichen Schwierigkeiten in einigen Ländern der Region die öffentliche Unterstützung frei gewählter Regierungen erodierte (*Skidmore* 1977:180). Damals wurde gesagt, dass die demokratischen Regime des Kontinentes nicht in der Lage seien, mit kompetitiven Wahlen, Pluralismus und Verteilungspolitiken umzugehen. Die Demokratien wurden für eine Reihe von Fehlern verantwortlich gemacht:

„Democracies tend to encourage consumption at the expense of investment, thereby slowing economic growth. Pluralism in general reduces efficiency, creates more divisions, and retards decisions. Popular participation may even make democracies ungovernable. Politicians will tend to outbid each other in their efforts to purchase the support of a population whose expectations are far above what the society can deliver“ (*Centeno* 1998:27-28).

Der Zusammenbruch der Demokratie in Lateinamerika konnte in vielen Fällen aufgrund dieser Elemente verstanden werden. Viele Militärdiktaturen stellten sich als Modernisierer vor, und waren eine Reaktion auf die „general crisis of public authority brought about by the multiple effects of delayed dependent development“ (*Malloy* 1977:5). Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten und Grenzen der Entwicklungsstrategie wirkten sich unmittelbar auf die

(3) right to vote; (4) eligibility for public office; (5) right of political leaders to compete for support (and votes); (6) alternative sources of information; (7) free and fair elections; and (8) institutions for making government policies depend on votes and other expressions of preference“.

⁸ Aus der Praxis der Industrieländer und in einer westlich geprägten Tradition ist unbestritten, dass die Demokratie und der Markt total kompatibel sind. Eine marktorientierte Wirtschaft wird auch als Vorbedingung für Demokratie angesehen (*Dahl* 1971:48-81).

politischen Machtverhältnisse aus⁹. Die Reaktion auf diese Probleme war die Entstehung und die Ausdehnung einer Staatsform in einigen Ländern Südamerikas, die eine Umstrukturierung innerhalb der Gesellschaft und die Stabilisierung der Volkswirtschaft durchsetzen konnte: der bürokratisch-autoritäre Staat (*O'Donnell* 1973, 1977)¹⁰. Die Problematik des Autoritarismus reduzierte sich nicht nur auf die Beziehungen zwischen Politik und Wirtschaft. Der Ausbruch der Verschuldungskrise zeigte jedoch, dass die Militärregierungen negative Wirtschaftsbilanz produzierten, was dazu beitrug, dass die korrelierende Beziehung zwischen Autoritarismus und wirtschaftlichem Erfolg in Frage gestellt wurde (vgl. *Remmer* 1989:318). Mit dem Ausbruch der Verschuldungskrise erschwerte sich die wirtschaftliche Lage der meisten autoritären Systeme, und viele Länder in der Region erfuhren gleichzeitig eine Tendenz zur (Re-) Demokratisierung (*Hurrell* 1996:165-ff.). Die Konsolidierung der Demokratie wurde dann zum Gegenstand der politikwissenschaftlichen Lateinamerikaforschung (*Mainwaring/O'Donnell/Valenzuela* 1992) und es entstand eine zunehmende Tendenz, die Zerbrechlichkeit der Demokratie und des *Policy*-Scheiterns in den Mittelpunkt der Untersuchungen zu stellen, statt die Erfolgsaussicht der Demokratie unter schwerwiegenden wirtschaftlichen *constraints* zu betonen (vgl. *Remmer* 1989:335).

Aufgrund dessen wurde schließlich gefragt, unter welchen politischen Umständen eine Regierung die Umsetzung einer bestimmten Wirtschaftsform besser ein- und durchführen konnte. Für einige Strömungen (*Stallings/Kaufman* 1989) gab es eine starke Verknüpfung zwischen den Merkmalen des Regimes und der *policy performance*: Autoritäre Regimes konnten besser als Demokratien mit Wirtschaftsreformen umgehen, wurde damals gesagt, da die regierenden Eliten in diesen besonderen politischen Systemen eine größere Autonomie im Entscheidungsprozess genossen, was die Einführung einer Politik durch diskretionelle Entscheidungen der regierenden Elite ermöglichte. Der empirische Beweis war der Fall

⁹ Die frühen Modernisierungskonzepte gingen von makroanalytischen Forschungsansätzen aus, die „die Modernisierung als ein Ergebnis von Differenzierungs- und Transformationsprozessen sozialstruktureller und soziokultureller Art, die mit der ökonomischen Entwicklung einer Gesellschaft verknüpft sind“ (*Thibaut* 1996:24) ansehen. Im Gegensatz dazu entwickelte sich eine Kritik in den 60er und 70er Jahren, die auf Strukturalismus und historischer Soziologie basierte und versuchte, eine Theorie über den Zusammenhang zwischen sozioökonomischer Entwicklung und Demokratie vorzustellen.

¹⁰ Auf den bürokratisch-autoritären Staat (*O'Donnell* 1973, 1977) wird ausführlicher weiter unter 2.2.1.4.1. eingegangen.

Chiles während der Zeit der Militärdiktatur, als sich eine vollständige Umstrukturierung der Volkswirtschaft unter neoliberalen Prinzipien im Rahmen einer Militärdiktatur vollzog. Zu Beginn der Umstrukturierungsprozesse der 80er Jahre tendierten autoritäre Regimes zur Wahl kurz- und langfristiger orthodoxer Maßnahmen, während sich Regimes, die sich im Übergang zur Demokratie befanden, für heterodoxe Maßnahmen entschieden¹¹. Es wurde in der Lateinamerikaforschung über wirtschaftliche Reformen nach der Verschuldungskrise versucht, die Bedeutung des Regimetyps in Zeiten wirtschaftlicher Krisen zu betonen. Die Einführung von bestimmten wirtschaftlichen Maßnahmen, wie die Kontrolle der Inflationsrate, hing in dieser Art von Untersuchungen unmittelbar und hauptsächlich vom Regimetyp ab:

„...the relative capacity of different types of regimes to stabilize is a function of the political dynamics that underlie inflationary pressures in the first place. Where rates of inflation have historically been low or moderate, constitutional and authoritarian regimes seem equally able to implement stabilization policies in the face of temporary shocks. On the other hand, in economies characterized by very high and persistent inflation, price stability has generally been restored under the auspices of labor-repressive authoritarian regimes. This pattern appears most prevalent precisely where fragmented party systems contribute to increased social conflict and the entrenchment of inflationary expectations“ (*Kaufmann/Haggard* 1992:272).

Diese Art von Analysen bevorzugte den Einfluss von politischen Konfigurationen (*Politics* und *Polity*) auf die wirtschaftliche *policy-choice* und *performance* (*ibidem* 319). Für andere Autoren (*Bresser/Maravall/Przeworski* 1993) musste die Analyse der Beziehungen zwischen Demokratie und Wirtschaftsreformen anders betrachtet werden, da es kein eindeutiges Verhältnis zwischen den politischen Zuständen und der Umstrukturierung der Volkswirtschaft gab. Die noch offene Diskussion über die Kontextvariable „Regimetyp“ und

¹¹ Für die Fälle dieser Untersuchung war diese Annahme in der ersten Phase der Stabilisierung richtig. Das erste Stabilisierungsprogramm der mexikanischen Regierung (1985-1987) basierte auf rein orthodoxen wirtschaftlichen Maßnahmen, während die ersten Stabilisierungsversuche der brasilianischen Regierung (1986-1990) heterodoxe Maßnahmen beinhalteten. Danach konnte dieser Beweis nicht mehr für beide Fälle benutzt werden.

ihren Einfluss auf die wirtschaftliche Liberalisierung verstärkte sich, nachdem die radikal neoliberale Entwicklungsstrategie und die daraus abgeleitete Minimierung des Staates ihre eigenen Grenzen zeigte (*Evans 1992:140-ff*). Es war auch klar, dass die Verallgemeinerung und der Determinismus, die aus der Untersuchung der Variablen oftmals resultierten, nicht immer stimmten, da die historischen Spezifizierungen jedes Landes nicht immer mit diesen Erklärungen zusammenpassten.

In dieser zweiten Analyserichtung wäre es besser zu fragen, „not how regimes affect the success of economic reforms but whether there are ways to resume growth under democratic conditions“ (*Bresser/Maravall/Przeworski 1993:2*). Es gab Beispiele demokratischer Regimes, die erfolgreich genug waren, um die mit der Umstrukturierung der Volkswirtschaft verbundenen politischen Probleme zu überwinden. Aber die Demokratie war in diesen Fällen eine Demokratie, in der die Macht stark konzentriert war, die Interessengruppen institutionalisiert wurden und die private und die öffentliche Elite zusammen arbeiteten. Das Problem der jung etablierten demokratischen Regierungen ist deshalb die Institutionalisierung der Konflikte, die aus den wirtschaftlichen Reformen erfolgen. Diese Institutionalisierung bedeutet, dass die Forderungen der Bevölkerung durch demokratische Kanäle zum Ausdruck kommen müssen, während man auf andere Mittel endgültig verzichtet:

„Regardless of how pressing their needs may be, political forces must be willing to subject their interests to the verdict of democratic institutions. They must be willing to accept defeats and to wait, confident that these institutions will continue to offer opportunities the next time around. They must adopt the institutional calendar as the temporal horizon of their actions, thinking in terms of forthcoming elections, contract negotiations, or at least fiscal years“ (*Bresser/Maravall/Przeworski 1993:4*).

Die Regimewechselprozesse in Lateinamerika wurden nicht nur von internen Bestimmungsfaktoren, insbesondere vom Regimetyp, sondern auch von den Veränderungen des internationalen Kontextes beeinflusst. Der Einfluss dieser Bestimmungsfaktoren variiert

jedoch sehr stark je nach Land, was bei der vergleichenden Analyse der Verflechtungen zwischen Politik und Wirtschaft¹² in der Region berücksichtigt werden soll. Die Versuche, eine *cross-national*-Analyse des Zusammenhangs zwischen ökonomischer Liberalisierung und den politischen Bedingungen zu formulieren, multiplizierten sich in der Lateinamerikaforschung nach der Einführung von Maßnahmen, die die Umstrukturierung der Volkswirtschaften mit sich brachten. Diese Analysen¹³ versuchten durch die Benutzung zahlreicher Variablen, die Verhältnisse zwischen Wirtschaft und Politik zu erklären.

Die neoliberalen Veränderungen und Maßnahmen, die die meisten Länder Lateinamerikas seit den 80er Jahren erfuhren, wurden ohne öffentliche und verbreitende Debatten innerhalb der Gesellschaften ein- und durchgeführt, was die jüngst etablierten Demokratien direkt betraf (vgl. *Remmer* 1991:79-ff)¹⁴ und auf verschiedene Art gefährdete (*Linz/Stepan* 1996).

¹² Die meisten Analysen innerhalb der Transformationsforschung betonten die Vernetzung von drei Ebenen (*Sandschneider* 1994:25): „Eine Makroebene, auf der anhand systemtheoretischer Konzeptionen Strukturmodelle zur Erfassung und vergleichenden Analyse unterschiedlicher Transformationsprozesse entwickelt werden können; eine Mesoebene, auf der das Zusammenwirken institutionen- und elitentheoretischer Ansätze im Mittelpunkt der Analyse stehen sollte, und eine Mikroebene, auf der transformationsbezogenes Individualverhalten in den Blick genommen werden kann“.

¹³ Als Beispiel dieser Analysen können zwei verschiedene Untersuchungen genannt werden, in denen verschiedene Elemente der oben genannten Ebenen berücksichtigt wurden. Nach der Perspektive von *Nelson* (1990) und der Fallstudie ihres Buches sollen drei Dimensionen der Stabilisierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen berücksichtigt werden: *timing*, *scope* und *content* (*ibidem* 13). Die verschiedenen Variablen, die der Erklärung der Umstrukturierung der Volkswirtschaft dienen sollten und die die oben genannten Dimensionen unmittelbar bestimmten, waren folgende (*ibidem* 18-ff.): Die Interpretation und die Auswirkungen der Verschuldungskrise, die technische und administrative Fähigkeit des Staates zur Formulierung und Durchführung von Strukturanpassungsmaßnahmen, die Struktur von politischen Institutionen, politische Führung, Koalitionen und soziale Unterstützung sowie die externen Faktoren. Ein anderer Versuch entstand aus dem Buch von *Haggard* und *Kaufman* (1992). Diese Analyse ging von der Annahme aus, dass die folgenden Dimensionen der Wirtschaftsreformen betrachtet werden sollten, um die *policy choice* zu interpretieren: *scope*, *content* und *consolidation* (*ibidem* 6-ff). Die Ebenen der Analyse dieser Untersuchung waren der internationale Kontext, das Niveau der staatlichen Tätigkeit und die Ebene der politisch-institutionellen Konfiguration, in der sich die Verteilungskonflikte ausdrückten. Die Variablen, die aus diesen Ebenen resultierten, waren folgende: Die Rolle der *constraints* auf internationaler Ebene (wirtschaftliche *shocks*, Asymmetrien zwischen Gläubigern und Schuldnerländern usw.; die Rolle von *pressures* auf internationaler Ebene (Liberalisierung der Märkte, langfristige Konvergenzen von *policy*-Ansätzen, die Rolle der internationalen Finanzinstitutionen), die staatliche Organisation und *collective action problems*, staatliche Präferenzen bei der *policy reform* und die staatliche Autonomie und *embeddedness*. Diese Studien zeigten, dass die politisch-institutionellen Kombinationen sehr wichtig für die Fähigkeit der Regierungen sind, wirtschaftliche Veränderungen einzuführen.

¹⁴ Der empirische Hauptbeweis für diese Tatsache war, dass „during the 1980s economic crisis provoked electoral instability and turnover in Latin America. The magnitude of electoral change was directly related to the depth of the crisis experienced in the pre-electoral period, with variations in exchange rates, GDP, and inflation highly correlated with various indicators of electoral outcomes. The relationship between economic conditions and aggregate electoral results was mediated principally by party system structure, which insulated two-party democracies from the volatility experienced by their more politically fragmented counterparts.“

Als die Verschuldungskrise in Lateinamerika ausbrach, wurde als erste Reaktion versucht, stark orthodox orientierte Maßnahmen einzuführen, da die Diagnose der Wirtschaftskrise auf einem kurzfristigen Ungleichgewicht basierte. Es wurde im Laufe der Zeit aber festgestellt, dass die wirtschaftlichen Schwierigkeiten viel komplexer waren als gedacht. Schließlich entschieden sich einige Regierungen der Region, heterodoxe Komponenten in die Wirtschaftsstrategie einzufügen, um die demokratische Entwicklung nicht zu gefährden, da die orthodoxen Maßnahmen sehr große soziale Verwerfungen mit sich brachten. Die Einführung von Stabilisierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen beider Ausprägungen wurde in den meisten lateinamerikanischen Fällen durch einen autoritären und zentralisierten Entscheidungsprozess vorgenommen (*Teichman* 1995:18). Dies implizierte, dass die Umstrukturierung der Volkswirtschaft in vielen Fällen eine ausschließliche Entscheidung der Eliten war¹⁵. Die regierenden Eliten orientierten ihren *policy-style* hinsichtlich der Aufrechterhaltung der institutionellen Ordnung, aus der ihre Macht und ihre Autorität entstehen. Bei der Wirtschaftspolitik war klar, dass Zwangsmaßnahmen von den Regierungen bevorzugt wurden, die in nicht wenigen Fällen mit dem notwendigen Ausbau demokratischer Institutionen kollidierten (vgl. *Diniz/Boschi* 1996:165). Die schwerwiegende Wirtschaftskrise der lateinamerikanischen Länder seit 1982 war eine Quelle von Zerbrechlichkeit und Drohung, die das Überleben der regierenden Eliten gefährdete (vgl. *Torre* 1998:23-24), als der Staat aufgrund einer steigenden Inflationsspirale, des Verlusts des heimischen Währungswertes, der Volatilität von finanziellen Ressourcen und der Verschlechterung der makroökonomischen Ungleichgewichte usw. seine Fähigkeit zur Verteilung von Ressourcen innerhalb der Gesellschaft verlor. Die Auswirkungen der andauernden Wirtschaftskrise auf das Regime waren deutlich: „prolonged economic stagnation seriously eroded the regime’s performance-based claims to political legitimacy“

Contrary to the hypotheses of most regional observers, however, the sensitivity of electoral outcomes to economic conditions was not significantly affected by the relative age of Latin democracies. In terms of electoral responses, the so-called new democracies do not stand out as a distinctive group that can be characterized as unusually vulnerable to economic reversals“ (*Remmer* 1991:794-795).

¹⁵ Ein besonderer Aspekt bei der Analyse der Eliten in Lateinamerika war ihre Technokratisierung (*Centeno* 1994; *Loureiro* 1997; *Silva* 1998). Für den Entscheidungsprozess war diese Veränderung wichtig, da die Politiker und die Techniker in einem wirtschaftlich rezessiven und politisch instabilen Zusammenhang die meisten Entscheidungen treffen mussten. Ein derartiger Zusammenhang reduzierte die Autonomie des Staates, weshalb das *policy-making* von Spezialisten geleitet werden sollte. Aus dieser Perspektive sollte die Entscheidungsfindung vom politischen Druck und von den Interaktionen der Machtverhältnisse isoliert werden, was zum Ergebnis hatte, dass sich das *policy-making* immer mehr in nur wenigen Händen konzentrierte. Dies steht in einer engen Beziehung mit dem Regimetyp, insbesondere im Falle von semiautoritären Systemen (Mexiko) und nicht konsolidierten Demokratien (Brasilien).

(Cook/Middlebrook/Molinar 1994:16). Dieser *policy-style* der neoliberalen Reformen und ihre Rechtfertigung wirkten sich negativ auf die politische Entwicklung jedes Landes aus, insbesondere auf die Konsolidierung der Demokratie: „...the autocratic policy style characteristic of neoliberal reforms tends to undermine representative institutions, to personalize politics, and to generate a climate in which policies are reduced to fixes, to a search of redemption“ (Przeworski 1995a:84).

In der Diskussion über Wirtschaft und Politik in Lateinamerika wurden auch die Erfolgsvoraussetzungen betrachtet. Der Erfolg der wirtschaftlichen Umstrukturierung hing unmittelbar von den Merkmalen des politischen Systems ab. In diesem Zusammenhang spielte die Kapazität des Staates, diese Umstrukturierung fortzusetzen¹⁶, eine wesentliche Rolle. Bei der Implementierungseffizienz des Staates „wirken sich die bestehenden Patronage- und Klientelnetzwerke hinderlich aus, zumindest wenn es darum geht, Entscheidungen durchzusetzen und zu implementieren, die etablierten mächtigen Interessen zuwiderlaufen“ (Barrios/Röder 2000:64). Bestimmte Elemente waren notwendig, um diese Verbindung zu erklären (vgl. Centeno 1994:36): Einerseits trug die Zentralisierung von Ressourcen innerhalb des Staates zur Sicherung seiner Autonomie und zur Implementierung neuer Maßnahmen in einem vernünftigen Tempo bei. Die externen und internen Akteure, die für die finanzielle Unterstützung notwendig waren, spielten eine wichtige Rolle bei der Ressourcenverteilung, die nur durch ihre Optimierung erfolgreich sein konnte. Die finanzielle Autorität innerhalb des Staates war hier eher entscheidend als ihre Dispersion eine politische Lähmung aufgrund von Debatten innerhalb der Eliten mit sich bringen konnte. In diesem Sinne war eine Konzentration der Macht zur Durchsetzung wirtschaftlicher Reformen notwendig, nicht nur innerhalb des Staates, sondern auch innerhalb der regierenden Eliten. Andererseits und als Konsequenz war die Kohäsion der Eliten definitiv groß. Interne Meinungsverschiedenheiten erschwerten die Umsetzung angemessener Maßnahmen. Je wichtiger die Kohäsion wurde, desto radikaler wurden die Reformen. Schließlich war auch die Einstellung der Entscheidungsträger zur Aufgabe

¹⁶ Die Rolle des Staates in einer immer mehr globalisierten Welt steht auch im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Diskussion (Evans 1997b:71): „Whether active state involvement can increase the benefits that a country’s citizens garner from the global economy becomes a moot point in an ideological climate that proscribes using territorial sovereignty to limit the discretion of private economic actors“.

wichtig, was eine bestimmte Vorbedingung für die Umstrukturierung der Volkswirtschaft bedeutete.

Für die jungen demokratischen Regierungen brachten diese Tatsachen verschiedene Konsequenzen mit sich. Zum einen gab es das Problem der Wählerschaft, die die negativen Ergebnisse der Wirtschaftskrise ertragen musste. Die Umstrukturierung der Wirtschaft wurde von rezessiven Prozessen begleitet, die breite Schichten der Bevölkerung betrafen. Die Rollen und die Interessen der beteiligten Akteure sowie die handlungsleitenden Institutionen mussten dabei berücksichtigt werden (vgl. *Dosch/Faust* 2000:11). Basis dieser Interpretation war die Tatsache, dass die Umsetzung von Wirtschaftsreformen eine Umverteilung von Ressourcen bedeutete, die nicht in gleichem Maße die verschiedenen Schichten und die politischen und sozialen Akteure betraf. Die politischen Entscheidungsträger reagierten nicht nur auf ökonomische Motive, sondern „im hohen Grade (auch auf) politische Legitimationskalküle (...) Die Herausforderung für die Regierungen liegt (lag) dabei darin, Kosten und Nutzen von Reformen so zu verteilen, dass dem Großteil der für die Systemstabilisierung relevanten Akteure nur geringe Anreize für politische Destabilisierungsstrategien gegeben werden“ (*ibidem* 12). Zum anderen konnten die Kosten der Strukturanpassungsmaßnahmen nicht deutlich von den unmittelbaren Konsequenzen einer Wirtschaftskrise getrennt werden. Beim Krisenmanagement war die staatliche Leistungsfähigkeit dadurch beeinträchtigt, dass die verschiedenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten die Festlegung des Tempos und der Reihenfolge der Prioritäten erschwerten. Wenn sich eine Regierung z.B. entscheidet, die heimische Währung abzuwerten, kann nicht mit Sicherheit gesagt werden, ob dies eine Auswirkung eines nicht mehr kontrollierbaren Handelsdefizits ist oder ob es eine Maßnahme zur Verbilligung der Exporte darstellt. Beide Tatsachen können den Entscheidungsprozess beeinflussen. Aber was daraus sicher resultiert, sind die Konsequenzen für die ganze Bevölkerung, insbesondere die Belastungen für die niedrigen Schichten und die Mittelklasse.

Die Diskussionen über die Verhältnisse zwischen Wirtschaft und Politik sind in der lateinamerikanischen Forschung noch nicht abgeschlossen. Nach zwei Jahrzehnten der Ein- und Durchführung von Stabilisierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen gibt es immer

noch viele offene Fragen. Ungeachtet der Tatsache, dass bei der Konsolidierung der demokratischen Prozesse große Fortschritte gemacht wurden, gibt es immer noch Befürchtungen in einigen Ländern wegen der enormen sozialen Ungleichheiten (*Mols* 1997), die die bisher erreichten wirtschaftlichen Ergebnisse noch nicht beseitigen konnten. Die in der 90er Jahren in der Region beobachtete Tendenz, das Wirtschaftswachstum zurückzugewinnen, wurde von den Turbulenzen der Finanzkrisen auf der ganzen Welt unterbrochen. Aufgrund dessen wurde konstatiert, dass „die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Lateinamerika noch keineswegs auf einem längerfristig tragfähigen finanziellen Fundament aufbauen kann“ (*Sangmeister* 1999b:2). Hinzu kam, dass neue Finanzkrisen, die die ganze Region betrafen, nicht nur durch die Rolle der internationalen Bestimmungsfaktoren, sondern auch durch die internen Fehlentwicklungen der vergangenen Jahre zu erklären waren. Deshalb „wird nicht die politische Dynamik ökonomischer Reformen, sondern vielmehr die ökonomische Dynamik politischer Herrschaft ins Zentrum der Analyse gerückt“ (vgl. *Dosch/Faust* 2000:2).

1.3 Wirtschaft und Politik am Beispiel von Mexiko und Brasilien

Bei dieser Untersuchung handelt es sich um zwei lateinamerikanische Länder, Mexiko und Brasilien, die in unterschiedlicher Art und Weise sehr stark von der Verschuldungskrise betroffen waren. Die Ausweitung dieser Krise reduzierte die Handlungsspielräume der Entscheidungsträger, als die Knappheit von Ressourcen auf internationaler Ebene sie zwang, marktorientierte Reformen einzuführen (vgl. *Remmer* 1989:320). Mexiko und Brasilien weisen jedoch nicht nur sozio-ökonomische, sondern auch und hauptsächlich politisch-institutionelle Unterschiede auf. Die oben skizzierte theoretische Diskussion über die Verknüpfung zwischen Politik und Wirtschaft kann beide Fälle betreffen. Es ist jedoch notwendig und sehr wichtig zu erwähnen, dass diese Unterschiede bei einer vergleichenden Analyse zwischen Mexiko und Brasilien berücksichtigt werden müssen, um die politischen und wirtschaftlichen Zusammenhänge der Umstrukturierung der Volkswirtschaften besser zu verstehen. Der Mangel an Gemeinsamkeiten erhöht die Varianz der Variablen und bewirkt, dass die Verflechtungen zwischen Politik und Wirtschaft anders betrachtet werden.

Die deutlichsten Unterschiede bei der Betrachtung der Verhältnisse zwischen Wirtschaft und Politik in Mexiko und Brasilien beziehen sich auf die folgenden Elemente. Erstens geht es um die politischen Ausgangsbedingungen beider Länder, die in jedem Land für einen anderen Typ des Autoritarismus und eine andere autoritäre Situation sorgten. Die Vorbedingungen in Brasilien waren dergestalt, dass das Land zwischen demokratischer und autoritärer Herrschaft wechselte, während in Mexiko die „Institutionalisierte Revolution“ seit den 30er Jahren das ganze politische System prägte. Der Ausbruch der Verschuldungskrise (1982) und die Einführung der ersten wirtschaftlichen Liberalisierungsmaßnahmen fanden in zwei verschiedenen politischen Kontexten statt: Mexiko konnte am Anfang dieser Untersuchungsperiode immer noch als ein autoritäres System (*Kaufman Purcell* 1973) bezeichnet werden, das vom (Re-) Demokratisierungskurs der 80er Jahre in ganz Lateinamerika kaum betroffen war. Brasilien hingegen befand sich Mitte der 80er Jahre in der Übergangsphase von einer Militärdiktatur zur Demokratie (1985). Diese verschiedenen politischen Regime waren in unterschiedlichem Maße von der Verschuldungskrise betroffen: Das mexikanische System überlebte die Verschuldungskrise trotz ihrer sehr negativen Auswirkungen auf das Land, während die Krise in Brasilien mit der Auflösung der Militärdiktatur einen ganz anderen Einfluss ausübte.

Zweitens unterscheiden sich die Zeiträume, die die Phasen der Transition umfassten. Das mexikanische politische Regime konnte sich bis Ende der 80er Jahre halten, es veränderte sich jedoch während der 90er Jahre aufgrund endogener und exogener struktureller Impulse (*Mols* 1996:240-ff), was im Jahr 2000 bei den Präsidentschaftswahlen zu einer relativ demokratischen Normalität führte. Der Weg zur Konsolidierung der Demokratie in Brasilien dauerte im Vergleich zu anderen Ländern aufgrund verschiedener Faktoren länger (*Linz/Stepan* 1996). Anfang der 90er Jahre war die brasilianische Demokratie noch mit der Überlebensfrage konfrontiert. Seit der Machtübernahme von Fernando H. Cardoso im Jahr 1994 konnte man in Brasilien endlich von einer konsolidierten Demokratie sprechen¹⁷.

¹⁷ Regierungswechsel sollen nicht als Indikator der Konsolidierung der Demokratie betrachtet werden, aber im Fall Brasiliens gab es deutlich trennbare politische Zusammenhänge vor und nach der Machtübernahme von Fernando H. Cardoso, die sich in der Wirksamkeit der Wirtschaftsstrategie widerspiegeln.

Aufgrund dieser Tatsachen wird davon auszugehen sein, dass die Korrelation zwischen wirtschaftlicher Umstrukturierung und politischer Liberalisierung in Mexiko und Brasilien in verschiedenen Richtungen ablief. Im mexikanischen Fall wurde zuerst die Umstrukturierung der Volkswirtschaft eingeführt. Erst danach wurde eine kontrollierte und gradualistisch politische Liberalisierung fortgesetzt. Im Gegensatz dazu wurde die politische Liberalisierung in Brasilien vom Militär ausgehandelt. Die erste Zivilregierung war mit der parallelen Umstrukturierung der Volkswirtschaft konfrontiert. Diese zwei verschiedenen Sequenzen von Verhältnissen zwischen Wirtschaft und Politik spiegelten sich in den *Politics*- und *Polity*-Konfigurationen wider, die den Inhalt der makroökonomischen Politik (*Policy*) bestimmten.

Bei dieser Untersuchung werden den verschiedenen Bestimmungsfaktoren der makroökonomischen Politik bzw. den unabhängigen Variablen zwei Niveaus zugeordnet: das internationale und das nationale Niveau. Es wird versucht, die erklärenden Variablen, die sich hauptsächlich auf die Makro-, Meso- und Mikroebene der Transitionsforschung beziehen (*Sandschneider* 1994), zu kombinieren, da die makroökonomische Politik in Mexiko und Brasilien nicht verstanden werden kann, ohne verschiedene Aspekte der politischen Konfigurationen und die Verschmelzung von endogenen und exogenen Faktoren zu berücksichtigen.

Diese Arbeit geht also von der Annahme aus, dass Wirtschaft und Politik in Mexiko und Brasilien nicht in einer einzigen Richtung korrelieren. Sowohl junge Demokratien als auch autoritäre Regime können von ökonomischen „Modernisierungskrisen“ stark betroffen sein: Es gibt weder einen Zusammenhang zwischen der Dauer der Konsolidierungsphase und Krisenanfälligkeit noch zwischen einer speziellen ökonomischen Reformausrichtung und Krisenanfälligkeit (vgl. *Faust/Dosch* 2000:11). Die Verflechtungen der verschiedenen Kontextvariablen sollen deshalb als ein dynamischer Prozess betrachtet werden.

2 Spezifische Merkmale der historischen Entwicklungen Mexikos und Brasiliens

2.1 Mexiko

2.1.1 Die Entwicklung Mexikos nach dem II. Weltkrieg

Das Ende des II. Weltkrieges koinzidierte mit einem entscheidenden Anstoß zu einer Industrialisierungspolitik und einer Importsubstitutionsstrategie seitens der Regierung. Die Beteiligung des Landes am Krieg auf der Seite der Alliierten trug zu der Idee bei, dass Mexiko die Beschleunigung einer neuen nationalistisch orientierten Entwicklungsstrategie brauchte, da das exportorientierte Modell vom Anfang des Jahrhunderts schon erschöpft war. Mexiko sollte nicht mehr ein Agrarland sein, sondern den Weg zur Modernisierung einschlagen¹⁸.

2.1.1.1 Die Regierungszeit von Lázaro Cárdenas: die Grundlagen der ISI-Strategie und die Konsolidierung des Präsidentsystems

Die Grundlagen der ISI-Strategie sollen unter der Regierung von Lázaro Cárdenas (1934-1940) gesucht werden. Diese Periode stellt einen Wendepunkt des revolutionären Prozesses dar, da mit Cárdenas wesentliche Revolutionspostulate, die bereits in der bis heute in Mexiko gültigen Verfassung aus dem Jahre 1917 ihren Niederschlag gefunden hatten, verwirklicht wurden, wie z.B. die Aufteilung des Großgrundbesitzes bzw. die Konsolidierung der *ejidos* sowie die Nationalisierung der Bodenschätze bzw. die Wiedergewinnung der nationalen Souveränität über das mexikanische Erdöl (vgl. *Tobler* 1976:42). Daher kann man auch diese Administration als „eine eigentliche Nahtstelle zwischen spätrevolutionärer Konsolidierung und der heutigen institutionalisierten Revolution“ (*Mols* 1981a:87) bezeichnen.

¹⁸ Die Idee der Modernisierung hat in Mexiko eine lange Geschichte. Porfirio Díaz, der Diktator, der Mexiko über 30 Jahre regierte, war überzeugt, dass der einzige Weg zur Modernisierung die Anziehung von Außeninvestitionen war (*Sheahan* 1987:296). Am Ende der 20er Jahre hatte der *callismo* bereits das Ziel der Modernisierung Mexikos. Das bedeutete für das Land die Einführung einer kapitalistischen Entwicklung und dafür war es nötig, die Konsolidierung des Staatsapparates nach den europäischen und nordamerikanischen Mustern zu erreichen (vgl. *Garrido* 1982:70).

Während der Regierung von Cárdenas bekam Mexiko die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise von 1929 zu spüren. Dies bedeutete einen drastischen Schlag für die *terms of trade*, da sich die Exporteinnahmen und das Bruttosozialprodukt verschlechterten. Mexiko begegnete der Krise mit einer restriktiven Fiskal- und Geldpolitik, die am Ende dieser Regierungszeit in expansionistische Maßnahmen keynesianischer Grundlagen umgewandelt wurde. Solche Maßnahmen waren mit der Rolle des Staates in bezug auf die Landreform und die Entstehung einer konsolidierten Infrastruktur verbunden (vgl. *Graham* 1982:17). Die Idee der neuen Staatskonzeption wurde in dieser Regierungsperiode verwirklicht, da sich die Regierungsfunktion des Staates (vgl. *Mols* 1981a:92) deutlich veränderte. Der Staat übernahm eine aktive Rolle in seinem Verhältnis zur Gesellschaft und gestaltete bewusst die sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsprozesse¹⁹. Es gab aber kein artikuliertes Programm, das der Reorganisation der politischen Ökonomie Mexikos zugrunde lag. Der erste *Plan Sexenal* von 1934 bis 1940 enthielt nur allgemeine wirtschaftspolitische Grundsatzserklärungen (*Müller-Ohlsen* 1974:52). „Der mexikanische Staat hatte – auf der Basis von Erfahrungen, die weit vor der Präsidentschaft von Lázaro Cárdenas lagen und die im Umgang mit einem von den Sonorensern angefangenen und später geförderten Instrumentarium konkreter geworden waren - sich dort aktiv den ökonomischen und sozialen Belangen zu stellen, wo er das Gefühl bekam, es läge ein öffentliches Interesse vor“ (*Mols* 1981a:95). Der institutionelle Rahmen des Entscheidungsprozesses makroökonomischer Politik hatte sich in Mexiko in den 20er und 30er Jahren verbessert, als die wichtigsten wirtschaftlichen Institutionen bzw. *Banco de México* (1925), *Banco de Crédito Agrícola* (1926) oder *Nacional Financiera*²⁰ (1934) gegründet wurden, die zweckmäßig für die Lösung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten waren (*Moore* 1963:85). Das Finanz- und Wirtschaftsministerium (*Secretaría de Hacienda*) wurde im Laufe der Zeit das wichtigste Ministerium, da es die Einnahmequellen und die Haushaltszuteilungen kontrollierte (*Bennett/Sharpe* 1982:176; *Torres* 1999:40-41). Die

¹⁹ Von 1934 bis 1940 stiegen die öffentlichen Ausgaben um 100% aufgrund der neuen Rolle des Staates als Infrastrukturhersteller und Antriebskraft der wirtschaftlichen Entwicklung. Die öffentlichen Ausgaben wurden so verteilt (*Aguilar Camín/Meyer* 1991:156-158): 44% für bürokratische Ausgaben, 38% für Infrastruktur und 18% für soziale Ausgaben.

²⁰ *Nacional Financiera* wurde zur wichtigsten Institution, die die Industrialisierungspolitik der Regierung unterstützte. Sie war eine Investitionsbank, die sowohl öffentliche als auch private Unternehmen finanzierte und deren Ressourcen aus öffentlichen Mitteln und privatem Kapital stammten. Ihre ursprüngliche Aufgabe war die Unterstützung der Gründung bzw. des Ausbaus bestimmter Basisindustrien. Danach konzentrierte sie sich auf die Finanzierung von Infrastrukturvorhaben und Großprojekten.

Wirtschaftspolitik dieser Regierung führte dazu, dass die Produktionsstruktur vorrangig auf die Versorgung des heimischen Marktes ausgerichtet wurde. Die ISI erschien als „der geeignete Weg zur raschen wirtschaftlichen Entwicklung des Landes und damit zur Hebung des Lebensstandards der explosionsartig wachsenden Bevölkerung sowie zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für das erhöhte Arbeitspotential und – letztlich - zur Erlangung größerer wirtschaftlicher Unabhängigkeit für Mexiko“ (*Müller-Ohlsen* 1974:18-19). Diese Strategie kann als „horizontale Importsubstitution“ bezeichnet werden (vgl. *Evans/Gereffi* 1982:121) und sie bedeutete die Entwicklung von lokalen Manufakturen, die Erzeugnisse der Leichtindustrie herstellten und die vom Staat durch Zollbeschränkungen geschützt wurden.

Während dieser Regierungszeit konsolidierten sich auch die wichtigsten Merkmale des politischen Systems Mexikos im 20. Jahrhundert. Die mexikanische Revolution bzw. die Verfassung von 1917 prägten die Bildung eines Staates, in dem die Regierungsform *sui generis* durch eine sehr starke Präsidentschaft bzw. ein präsidentielles Regierungssystem charakterisiert ist (*Carpizo* 1985). Der mexikanische Präsident besaß nicht nur weitläufige verfassungsgebundene Zuständigkeiten, sondern auch besondere Befugnisse, wie z.B. die unbestreitbare Kontrolle der politischen Partei (zuerst *Partido Nacional Revolucionario*-PNR, dann *Partido de la Revolución Mexicana*-PRM und heutzutage *Partido Revolucionario Institucional*-PRI) (vgl. *Meyer* 1994:7; *Cosío* 1974:22-ff.). Diese Partei wurde von Plutarco Elías Calles gegründet und ihre Entwicklung trug dazu bei, dass man Mexiko viele Jahrzehnte lang als „Einpartei-Land“ oder „Einpartei-System“ bezeichnete (vgl. *Gil* 1953:15; *Taylor* 1958:25). Zugleich wurde die Stabilität maßgebliches Merkmal des politischen Systems. Die Partei und der mexikanische Staat standen in einer wechselseitigen Beziehung (vgl. *Garrido* 1982:103-104): Die Partei war ein entscheidendes Element für die Konsolidierung des postrevolutionären staatlichen Apparats, jedoch wurde ihre Entwicklung noch durch die Tatsache begünstigt, dass sie als ein Anhang des Staates errichtet und aufgefasst wurde. Der heutige PRI stellte sich seit seiner Gründung als Erbe der Mexikanischen Revolution dar und so entstand seine Legitimationsquelle. Nach der Auffassung von Elías Calles sollte die Partei versuchen, die Ziele der Revolution zu verwirklichen und die Revolution zur Institution zu machen (vgl. *Horn* 1969:59). Die Merkmale der Partei und des politischen Systems führten dazu, dass das Regime Mexikos als

gemäßigt autoritär, inklusiv, institutionell und zivilistisch bezeichnet werden konnte (vgl. *Smith* 1990:93; *Sheahan* 1987:272). Da andere Parteien bis in die 80er Jahre kaum eine Rolle in der Politik spielten, beherrschte die Regierungspartei seit ihrer Entstehung die politische Entwicklung des Landes.

Mit der Umbenennung der Nationalen Revolutionspartei (PNR) in PRM im Jahr 1938 erfolgte „eine institutionelle Umgestaltung in semikorporativer Form, indem nun die organisierte Arbeiter- und Bauernschaft je einen Sektor darstellten, denen sich als dritter der sog. *sector popular* und als vierter bis 1940 der *sector militar* zugesellten“ (*Tobler* 1976:46)²¹. Die Regierung von Cárdenas untermauerte die Säule des Korporatismus und verstand die verschiedenen Sektoren als eine solide Unterstützung der staatlichen Maßnahmen. Cárdenas trieb die Entstehung von Landarbeiter- (*campesinos*) und Arbeitergewerkschaften voran, welche vorher von der alten konservativen Revolutionselite verachtet wurden. Dadurch gewannen diese Gewerkschaften große Popularität und die Regierung konnte ihr Programm sozialer Reformen verwirklichen (vgl. *Garrido* 1982:298) sowie eine relativ große Autonomie gegenüber dem ausländischen und dem inländischen Kapital gewinnen (*Imbusch* 1988:19). Diese „offiziellen“ Organisationen konnten ihre Forderungen mittels der Partei repräsentieren. Sie versuchten, die Löhne zu erhöhen, die Arbeitsbedingungen zu verbessern und die Landverteilung zu beschleunigen (vgl. *Tobler* 1976:43). Die Eingliederung dieser Sektoren in die Parteistruktur bedeutete für sie Verlust an Autonomie und die Unterordnung ihrer Forderungen (vgl. *Erickson/Mittelbrook* 1982:216). Die Konsolidierung einer starken Partei begünstigte insofern allmählich die Einführung makroökonomischer Maßnahmen in Richtung einer ISI-Strategie, so dass die verschiedenen wirtschaftlichen und politischen Akteure ein gemeinsames Projekt für das Land ausarbeiten konnten (vgl. *Graham* 1982:18). Die Partei wurde zum Mittel für die Begrenzung der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Konflikte zwischen den verschiedenen Sektoren und sie konnte die künftige Polarisierung minimieren (vgl. *Berins* 1982:74). Es war den wirtschaftlichen und politischen Eliten bewusst, dass Mexiko durch die

²¹ Die Strategie war folgende: „Das Grundmuster einer nicht von unten nach oben, sondern deutlich von oben nach unten strukturierten Partei mit einer in zwangsmitgliedschaftlichen Korporationen organisierten Basis ohne echte politische Eigenständigkeit und ohne wirkliches Klassenbewusstsein blieb allerdings unverändert“ (*Tobler* 1976:46).

Konsolidierung der Staatsbildung und die kapitalistische Entwicklung den Weg der Industrialisierung versuchen musste²² (vgl. *Knight* 1990:3).

Das Ende der Regierung Cárdenas wurde von einer Veränderung der Politik begleitet, da die präsidentielle Macht aufgrund des Endes des *sexenio*, eines neuen politischen Drucks sowie der Auswahl des Nachfolgers zerfiel. Sowohl auf politischer als auch auf wirtschaftlicher Ebene erlangte die Regierungspolitik einen konservativen Charakter²³.

2.1.1.2 Die Regierungen von Manuel Ávila Camacho und Miguel Alemán: der Einfluss des II. Weltkrieges und die Institutionalisierung der Revolution

Die innere wirtschaftliche und politische Lage Mexikos wurde in dieser Zeit durch exogene Bedingungen beeinflusst. Während des II. Weltkrieges wurden die Beziehungen zwischen Mexiko und den USA intensiviert. Seit der Nationalisierung des Erdöls 1938 hatten sich die Beziehungen zwischen den beiden Staaten verschlechtert. Nunmehr verstanden die USA die Wahl von Manuel Ávila Camacho (1940-1946) zum Präsidenten als Anzeichen für einen Umschwung nach rechts (vgl. *Meyer* 1972:356). Der Einfluss der USA auf die

²² Während der Regierung Cárdenas war Gonzalo Robles der Direktor der Nationalen Bank Mexikos (*Banco de México*). Er studierte in den USA und entwickelte mit Daniel Cosío Villegas ein *training program* mit dem Ziel, junge *técnicos* auszubilden. Sie sollten folgende Orientierung haben: „economic independence from the colossus to the north, industrialization, the importance of the middle class, primary reliance on the private sector, and the need for vigorous action by the state to create the conditions for private sector investment and to do what the private sector would not or could not“ (*Bennett/Sharpe* 1982:177).

²³ Die Beschleunigung der Industrialisierung erforderte wirtschaftliche Maßnahmen in dieser Richtung. Obwohl die negativen Effekte der Wirtschaftskrise vom Jahr 1929 überwunden worden waren und die Staatseinnahmen durch Exporte stiegen, stieg auch das Handelsbilanzdefizit im Jahr 1938 auf 15,1% der Einnahmen aufgrund der Zunahme der sozialen Ausgaben (*Knight* 1990:51). Die Ursache dieses wirtschaftlichen Prozesses lag in der Art der Haushaltsfinanzierung, die die Regierung einführte, um die Ausgaben für Infrastruktur, Landreform und die Kosten der Nationalisierungen zu decken. In den drei ersten Jahren dieser Regierung sind orthodoxe Maßnahmen ergriffen worden, um die Kredite zu reduzieren und Stabilität der Währung zu erreichen. Ab 1936 änderte sich die Situation, da die Regierung von diesem Zeitpunkt an ihre großen Entscheidungen traf, wie die sozialen Reformen, die Landverteilung, den Bau von Infrastruktur und die Ansprüche auf Bodenschätze und die natürlichen Ressourcen. Die cardenistische Regierung versuchte, ihre sozialen Ausgaben zu finanzieren, indem sie mehr Geld in Umlauf brachte. Auf diese Weise verwandelte sich der *Banco de México* in die Institution, die die Kontrolle der Geldpolitik übernahm. Die Bank gewährte auch der Regierung den größten Teil der Kredite für die Finanzierung ihres teuren Entwicklungsprogramms. Im Jahr 1938 konnte die Bank den Wechselkurs des Peso nicht mehr aufrechterhalten, da sich ihre Reserven verringerten. Die nationale Währung erlitt nach der Enteignung des Erdöls einen Wertverlust, weil der Wert des Peso von 3,60 Dollar auf 5,99 Dollar stieg (vgl. *Moore* 1963:103). Diese Situation übte Druck auf inflationäre Tendenzen aus, da sie die privaten Investoren von Investitionen abhielten und die Kapitalflucht förderten.

Beschleunigung der neuen Entwicklungsstrategie war sehr groß, da sie die Versorgung mit Ressourcen gewährleisten mussten²⁴.

Seit der Regierung von Ávila Camacho fand die Annäherung des Staates an die populären Sektoren (*campesinos* und Arbeiter) in bezug auf ihre Forderungen ein Ende. Das Regierungsprogramm beruhte auf der Politik der *unidad nacional*, die von der Partei und ihren Organisationsmitgliedern als eine grenzenlose Unterstützung für den Präsidenten gedeutet wurde. Die Regierung entschied, dass das Wirtschaftswachstum als Strategie sowohl Mittel als auch Rechtfertigung der mexikanischen Revolution (vgl. *Medina* 1978:283) für die Transformation Mexikos war und erklärte die sozialen und politischen Reformen der Revolution für beendet²⁵. Die Machtstruktur Mexikos wurde in dieser Zeit verbessert. Die regierende Koalition schloss drei verschiedene Gruppen ein: den Staat, den nationalen privaten Sektor und den internationalen Sektor.

Diese Tendenz vertiefte sich unter der Regierung von Miguel Alemán Velasco (1946-1952), der der erste Zivilist an der Macht seit der Revolution war. Er eröffnete eine neue Ära der Entwicklung Mexikos, indem die ISI-Strategie mit Unterstützung der nationalen und internationalen Investoren beschleunigt, das Beziehungsgeflecht zwischen der Regierung und der *iniciativa privada* vertieft sowie der Planungs- und Entscheidungsprozess professionalisiert wurde (*Mols* 1981a:107)²⁶. Damit kam es zu einer Machtkonzentration in wenigen wirtschaftlichen Gruppen und Familien, die von ihren Beziehungen zur Regierung profitierten. Die ungerechte Einkommensverteilung wurde deutlicher und die *sectores*

²⁴ 1942 schlossen Mexiko und die USA verschiedene Abkommen für die Reaktivierung der Wirtschaft ab (*Thorp* 1994:123-126) und die USA gewährten Kredite in Höhe von 40 Mio. US-\$, um die mexikanische Währung zu stärken (*Meyer* 1988:1269). Am Ende des Krieges wurden die USA zum ersten Handelspartner Mexikos: Sie kauften im Jahr 1940 90% der Exporte Mexikos auf und exportierten im Jahr 1944 90% ihrer Güter nach Mexiko. Das trug dazu bei, dass der Außenhandel Mexikos erheblich anstieg und seine Handelsdefizite mit dem Nachbarn sich verschlechterten (*Knight* 1990:67).

²⁵ Die Regierung von Ávila Camacho bestimmte ca. 50% der öffentlichen Ausgaben für die Entstehung einer umfassenden Infrastruktur, die die privaten Unternehmen unterstützen sollte (*Meyer* 1988:1294). Die lokale Unternehmerklasse stimmte der neuen Politik von *unidad nacional* zu. So näherten sich die politische und die wirtschaftliche Elite an, und hatten dasselbe Ziel einer Entwicklungsstrategie.

²⁶ Die externe Investition wurde zum Grundpfeiler des Industrialisierungsprozesses, aber der Staat kontrollierte die wirtschaftliche Tätigkeit und konnte seinen Handlungsspielraum bei den Investoren bewahren. Die wirtschaftliche Staatstätigkeit entstand aus der Tatsache, dass die Regierung fiskal- und währungspolitische Maßnahmen sowie Preiskontrollen für die Importe einführen konnte. Ebenfalls wurde eine Reihe staatlicher Institutionen gegründet, die in bezug auf die Herstellungsprozesse direkt oder indirekt verbunden waren (*Meyer* 1988:1293).

populares erlitten einen Verfall der Kaufkraft. Die niedrigen Schichten wurden von der Regierung enttäuscht und dieses Gefühl verbreitete sich in der gesamten Gesellschaft aufgrund der Korruption in der öffentlichen Verwaltung.

Seit der Regierung von Cárdenas und bis zur Regierung von Alemán kann die Wirtschaftspolitik in Mexiko als *desarrollo con inflación* (Entwicklung mit Inflation) bezeichnet werden²⁷. Sowohl die internen als auch die externen Bedingungen begünstigten die Umsetzung einer solchen makroökonomischen Politik in Mexiko, da die langsam steigenden Defizite relativ einfach kontrolliert werden konnten und die politische Stabilität den Handelsspielraum der Regierung gegenüber verschiedenen Sektoren erweiterte. Es war jedoch am Ende der Regierung von Alemán notwendig, die Entwicklungsstrategie wegen der ihr innewohnenden Begrenzungen zu verbessern.

2.1.1.3 Die Periode des „desarrollo estabilizador“

Von 1950 bis 1970, den Jahren des sogenannten *milagro mexicano* (mexikanischen Wunders), gab es eine niedrige Inflationsrate, eine gemäßigte Auslandsverschuldung und ein jährliches Durchschnittswachstum des Bruttoinlandsprodukts von 6% (Müller-Ohlsen 1974:16). Diese Merkmale des Entwicklungsmodells waren die strukturelle Basis für die Macht der Präsidentschaft und des postrevolutionären Korporativismus (Meyer 1994:16). Der mexikanische Staat wurde zum wichtigsten Investor, da er die Anreize für private Investitionen schuf sowie eine aktive Rolle bei der Entstehung der Infrastruktur spielte (vgl. Bennett/Sharpe 1982:169).

2.1.1.3.1 Die verschiedenen *sexenios* von 1952 bis 1970

²⁷ Diese Phase könnte man „als Expansionspolitik zugunsten des Kapitals und Restriktionspolitik auf Kosten der Massen kennzeichnen; als Gleichzeitigkeit des Einsatzes expansionistischer Faktoren wie des staatlichen Defizits, der Erweiterung der Geldmenge, des Protektionismus, der Industrieförderung durch staatliche Produktion, etc. zur Stimulierung des wirtschaftlichen Wachstums und der systematischen Reduktion der Masseneinkommen durch Einfrieren der Löhne und Senkung der Sozialausgaben des Staates“ (Imbusch 1988:21).

Die Regierung von Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) wurde mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert. Die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der politischen Elite und mit den steigenden Lebenshaltungskosten zwang die Regierung, wirtschaftliche Maßnahmen zu ergreifen und Unterstützung bei den *sectores* des PRI zu suchen. Nach dem Korea-Krieg litt Mexiko unter einer starken wirtschaftlichen Rezession, da die Nachfrage nach Exportgütern fiel. Die Regierung musste 1954 die nationale Währung aufgrund des hohen Handelsdefizites abwerten. Diese Entscheidung verbesserte die Konkurrenzsituation für mexikanische Erzeugnisse und bedeutete einen Schutz der heimischen Produktion (Müller-Ohlsen 1974:15). Davon profitierte die industrielle Expansion und die ISI-Strategie wurde umgestaltet. Die „horizontale Importsubstitution“ wurde durch eine „vertikale Importsubstitution“ ersetzt, die die nationale Produktion erweiterte und sich auf die Herstellung von Kapitalgütern und Zwischenprodukten konzentrierte (Evans/Gereffi 1982:122). Die Regierung wurde bei ihren wirtschaftlichen Maßnahmen durch *campesinos*-Arbeiterorganisationen, welche von der Partei kooptiert wurden, unterstützt. Es gab jedoch syndikalistische Dissidentenbewegungen, die ein Beispiel der Intoleranz seitens der Regierung gegenüber den unabhängigen Gewerkschaften waren.

Die Zentralisierung der Macht verstärkte sich und wurde durch die präsidentielle Nachfolge im Jahr 1958 symbolisiert, in der die *maquinaria priísta* perfekt funktionierte. Während der Präsidentschaft von Adolfo López Mateos (1958-1964) konnte man eine linke Tendenz beobachten, da die Landverteilung, die unabhängige Außenpolitik Mexikos und die Nationalisierung der Elektrizitäts- und Telefonindustrien fortgesetzt wurden. Es gab jedoch einen deutlichen Versuch seitens der Regierung, die Kooptation und die Überredung als politische Mittel gegen die Dissidenten zu benutzen. Der Staat konnte in dieser Periode „einen beeindruckenden Grad von Hegemonie“ (Smith 1990:113) ausüben. López Mateos intensivierte die Rolle des Staates in der nationalen Wirtschaft, unterstützte die lokale Unternehmerklasse und brachte ausländisches Kapital nach Mexiko.

Die Regierung von Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) kann als Endpunkt der politischen Stabilität und des kontinuierlichen Wirtschaftswachstums Mexikos angesehen werden. „*Law and order*“ wäre eine blasse Formel für das, was dieser Präsident versuchte durchzusetzen:

die Fortsetzung einer vor allem industriewirtschaftlich akzentuierten Entwicklung in enger Zusammenarbeit zwischen Staat und ökonomisch aktiven Sektoren bei gleichzeitiger rigider Kontrolle von Störfaktoren“ (Mols 1981a:110). Die Beziehungen zur Arbeiterschaft und den *sectores populares* waren gespannt und die Mittelschicht wurde zum Ausdruck der Unkonformität mit dem Regime. Die Studentenbewegung, deren Demonstration am 2. Oktober 1968 auf der Plaza de las Tres Culturas in Tlatelolco brutal zerschlagen wurde, drückte die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit einem eingeschlossenen und entfremdeten System aus, das seine Legitimationsquelle verloren hatte. Das System geriet unzweifelhaft in eine politische und gesellschaftliche Krise (vgl. *González Casanova* 1982:22), in der die Massenkontrolle in Frage gestellt wurde und in der diese Massen keine Chance zur Partizipation fanden. Die politische Stabilität wurde durch die Unfähigkeit des Systems geschwächt, die ökonomische und politische Mobilität einer zunehmenden Bevölkerung zu ermöglichen. Das System war auch unfähig, in den Jahren des Wirtschaftswachstums eine bessere und gleichmäßigere Einkommensverteilung durchzusetzen. Das Land hatte einen wirtschaftlichen Wandel erfahren, war jedoch nach wie vor abhängig von der politischen Stabilität, und als es diese nicht mehr gab, offenbarten sich die inneren Widersprüche der Entwicklungsstrategie.

2.1.1.3.2 Grundzüge des *milagro mexicano*

Um die weitere Entwicklung und späteren Krisenprozesse Mexikos begreifen zu können, ist es notwendig, die mexikanische Wirtschaftsentwicklung in ihren Grundzügen zu skizzieren. Die wirtschaftliche Strategie, die während der Regierung von Ruiz Cortines eingeführt wurde, wurde *desarrollo estabilizador* (stabilisierende Entwicklung) genannt. Diese Strategie wurde von Antonio Ortiz Mena, Wirtschaftsminister in der Regierung von López Mateos und von Díaz Ordaz, und von Rodrigo Gómez, Direktor des *Banco de México*, ausgearbeitet. Nach ihrer Auffassung war die Importsubstitution die Grundlage des Industrialisierungsprozesses. Um diese ISI zu fördern, wurden verschiedene wirtschaftliche Maßnahmen eingeführt²⁸, wie die Umsetzung einer Zollpolitik und die Verstärkung einer

²⁸ Die Strategie des *desarrollo estabilizador* beruhte auch auf verschiedenen Fiskal- und Währungsinstrumenten: Erstens wurden Steueranreize benutzt, um die Investitionen zu begünstigen. Zweitens wurden die Kredite sowie die Geldmenge streng kontrolliert, um eine niedrige Inflationsrate

quantitativen Einfuhrregulierung. Die meisten Investitionen des Staates konzentrierten sich auf die Entstehung und Konsolidierung der Infrastruktur hinsichtlich des Agrarsektors sowie des Transports- und des Kommunikationsnetzes. Der Staat investierte seit 1940 ca. 30% seiner öffentlichen Ausgaben in die Industrie (*Hansen* 1971:45).

Die Effektivität dieser makroökonomischen Instrumente zeigte sich im Unterschied zu anderen lateinamerikanischen Ländern in einer niedrigen Inflationsrate, die mit Preisstabilität verbunden war. Alle diese makroökonomischen Maßnahmen stützten sich auf einen stabilen Währungskurs, der als Symbol einer erfolgreichen orthodoxen Währungspolitik angesehen werden kann. Seit der Abwertung im Jahr 1954 wurde die Wechselparität zwischen dem Peso und dem Dollar auf 12,50 Pesos festgesetzt. Die mexikanische Regierung musste daher die Preisstabilität, statt der Beschleunigung der Industrialisierung, bevorzugen (vgl. *Hansen* 1971:49). Damit konnte sie die Zustimmung der Unterschichten und der Investoren wiedergewinnen und die bereits ausgewählte Entwicklungsstrategie fortsetzen. Die Aufrechterhaltung der Peso-Parität wurde zum Kernelement ihrer Finanzpolitik. Die Sparer und die Investoren sahen diese Maßnahmen, neben dem freien Devisenverkehr und der niedrigen Inflationsrate, als attraktive Anlagebedingungen.

Die Wachstumsraten der 50er Jahre bis Anfang der 70er Jahre zeigen, dass sowohl das Wachstum des Inlandsprodukts als auch das Industriewachstum eine kontinuierliche Tendenz aufwiesen²⁹. Das könnte als Konsequenz einer ausgeglichenen und besser konzipierten Entwicklungsstrategie verstanden werden. Aber gleichzeitig besteht ein Zusammenhang mit dem politischen System, in dem die postrevolutionäre Regierung durch die Entstehung korporatistischer Beziehungen sowohl eine bessere Kontrolle über populäre Forderungen als auch geeignete wirtschaftliche Instrumente, wie z.B. zur Kontrolle der Inflation, hatte (vgl. *Graham* 1982:19). Deshalb begünstigte ein starker interventionistischer

aufrechtzuerhalten. Drittens wurden attraktive Zinssätze festgesetzt, niedriger als die Zinsraten in den USA, um das interne Sparen zu erhöhen und um internationale Investitionen anzuziehen.

²⁹ Die Zahlen für das Inlandsproduktwachstum und das Industriewachstum sind folgende: 1950-55 5,6% und 5,6%; 1955-60 5,7% und 7,3%; 1960-65 7,1% und 8,6%; 1965-70 6,9% und 8,9%. (*Graham* 1982:19 zitiert von Nacional Financiera 1972: *La Economía Mexicana en Cifras*, México und verschiedene Ausgaben des *Informe Anual* von Banco de México).

Staat das ISI-Modell dadurch, dass die Regierung relativ kontinuierliche Maßnahmen im Rahmen der Industrialisierungspolitik durchführen konnte. In dieser Hinsicht waren die politische Stabilität Mexikos und die Kontrolle über das Eigentum entscheidende Faktoren für die Macht des Staates und sein Ziel einer interventionistischen Politik. Die Regierung war sich bewusst, dass die Industrialisierung nur mit einer niedrigen Inflationsrate erfolgreich bleiben konnte. Die Stabilität der mexikanischen Wirtschaft in diesen Jahren war hauptsächlich auf die Effektivität des Entscheidungsprozesses hinsichtlich der makroökonomischen Politik zurückzuführen. Die mexikanische Regierung hatte die politischen Ressourcen für ein erfolgreiches *policy-making*, das der „capacity of the integrative, hegemonic regime“ entsprach (Berins/Collins 1991:590).

Der Staat begünstigte in dieser Periode die Investitionen der nationalen Bourgeoisie³⁰. Die „Mexikanisierung“ der Wirtschaft durch die Anwendung von konstitutionellen Vorschriften und die Verabschiedung verschiedener wirtschaftlicher Gesetze gestattete den lokalen Investoren eine gleichberechtigte Teilnahme am Investitions- und Herstellungsprozess (Evans/Gereffi 1982:124; Bennett/Sharpe 1982:188). Die wichtigsten Gruppen der mexikanischen Bourgeoisie stimmten der Entwicklungsstrategie der Regierung zu und verteidigten sie, weil sich in ihr nationalistische Einflüsse wiederfanden. Es ist jedoch klar, dass die Industrialisierung Mexikos nicht möglich gewesen wäre ohne die Beteiligung ausländischer Investoren und die Übernahme ausländischer Technologie. Die innere und äußere monetäre Stabilität Mexikos, sein relativ niedriges Lohnniveau sowie das beschleunigte Wirtschaftswachstum machten das Land profitabel für internationale Investoren³¹.

³⁰ Die Rolle der nationalen Investoren bei der Durchführung der ISI-Strategie in Mexiko war in dieser Zeit aufgrund folgender Elemente wichtig (vgl. Graham 1982:31): Erstens gab es in Mexiko die konservative Tradition, staatliche Ausgaben und öffentliche Investitionen zu begrenzen und sie durch private Kredite zu finanzieren. Zweitens profitierten die nationalen Investoren von einer kontrollierten Inflationsrate. Drittens spielte der mexikanische Staat eine wesentliche Rolle bei der Kontrolle von ausländischen Investitionen und internationalen Konzernen.

³¹ Die Beteiligung der ausländischen Investitionen an verschiedenen Produktionszweigen war 1970 folgende (González Casanova 1982:18): 67% bei chemischen Produkten, 62% bei Baumaschinen, 79% für bei elektrischen Maschinen, 49% beim Transport, 84% beim Kautschuk und 70% bei Kapitalgütern.

2.1.1.3.3 Ergebnisse der Wirtschaftspolitik: die Veränderungen der mexikanischen Industrie und Gesellschaft

Die Importsubstitutionsstrategie und die Industrialisierungspolitik führten zu Ergebnissen, die auf wirtschaftlicher Ebene als positiv bewertet werden können (*Hansen 1971; Müller-Ohlsen 1974; Mols 1981a*). Für internationale Organisationen und Wirtschaftswissenschaftler galt Mexiko am Ende der 60er Jahre als ein Land, das nicht mehr als agrarisches Entwicklungsland, sondern als ein diversifizierter Industriestaat bezeichnet werden konnte (vgl. *Mols 1981a:124*). Mexiko erfuhr seit dem II. Weltkrieg deutliche Veränderungen, die eine moderne wirtschaftliche Entwicklung gestatteten³². Die Industrialisierung Mexikos brachte darüber hinaus verschiedene andere Veränderungen für die Gesellschaft mit sich. Konsequenz der Entwicklungsstrategie war insbesondere die Verstärkung des Landes³³. Die Zusammensetzung der Gesellschaft veränderte sich, als sich die Mittelschicht vergrößerte. Die Oberschicht blieb klein und privilegiert und die niedrigen Schichten wurden kontinuierlich größer.

2.1.2 Die Erschöpfung der ISI-Strategie

Anfang der 70er Jahre war klar, dass das ISI-Modell aus wirtschaftlicher Sicht begann, sich zu erschöpfen. Die lange politische und wirtschaftliche Stabilität, die das Land seit den 40er Jahren genoss, wurde von sozialen Protesten und einer verbreiteten Unzufriedenheit abgelöst. Die Regierung war unfähig, verschiedene Probleme zu lösen. Allmählich wurde

³² Die Verteilung der Arbeitskräfte nach Sektoren ist ein gutes Beispiel dieser Transformation: Während 1950 57,8% der Bevölkerung in der Agrarwirtschaft tätig waren, sank diese Zahl im Jahr 1960 auf 54,2% und im Jahr 1970 auf 39,4%. Im Jahr 1950 waren 15,8% der Bevölkerung im Industriesektor beschäftigt. Diese Zahl stieg auf 18,9% im Jahr 1960 und auf 25,1% im Jahr 1970. Der Tertiärsektor erlebte einen großen Aufschwung: Im Jahr 1940 arbeiteten 26,4% der Bevölkerung im Dienstleistungssektor. Bis zum Jahr 1960 stieg die Zahl auf 26,9% und bis zum Jahr 1970 auf 35,5% (*Graham 1982:20*). Die erwerbstätige Bevölkerung nahm von 5,86 Mio. im Jahr 1960 auf über 20 Mio. Personen im Jahr 1980 zu. Trotz des hohen Bevölkerungswachstums zwischen 1950 und 1970 von jährlich 3% (*INEGI 2000:8*) stieg das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in der Zeit von 1940 bis 1961 um 2,8% und zwischen 1962 bis 1970 um 4%. Die landwirtschaftliche Produktion wuchs zwischen 1955 bis 1960 um durchschnittlich 4,3%, 1960-1965 um 4,6% und 1965-1970 um 2,7%. Die Inflationsrate betrug 1955-1960 6,4%, 1960-1965 2% und 1965-1970 durchschnittlich 2,8% (*Imbusch 1988:21*).

³³ Im Jahr 1900 wohnten nur 9,2% der mexikanischen Bevölkerung in einer Stadt, die als eine Gemeinschaft mit mehr als 20.000 Einwohnern bezeichnet werden kann. 1940 stieg die städtische Bevölkerung um 18% und im Jahr 1970 um 35% (*Smith 1990:91*). Die durchschnittliche Zuwachsrate der städtischen Bevölkerung war jährlich 5,9% im Zeitraum 1950-1980 (*Rott 1979:431*).

auch die Fähigkeit immer schwächer, die sozioökonomische und politische Mobilität einer zunehmenden Bevölkerung zu ermöglichen, was der eigentliche Garant der politischen Stabilität war (vgl. *Mols* 1976:173).

2.1.2.1 Die internationalen Rahmenbedingungen

Das kontinuierliche Wirtschaftswachstum und die Zeit der Vollbeschäftigung auf internationaler Ebene, die als bedeutendste Merkmale der kapitalistischen Entwicklung nach dem Weltkrieg angesehen werden können, dauerten 20 Jahre, in denen eine komplexe Struktur mit folgenden Merkmalen errichtet wurde (vgl. *Ffrench/Muñoz/Palma* 1994:161-163): Erstens gab es fast in der ganzen Welt Zustimmung zur Durchführung makroökonomischer Politik, deren Grundlagen auf keynesianischen Mechanismen ruhten. Zweitens wurde eine „internationale Ordnung“ unter US-amerikanischer Führung organisiert, in der versucht wurde, den Protektionismus zu reduzieren und die Handels- und Finanzströmungen zu intensivieren. Drittens wurden die großen Konzerne und Firmen international ausgerichtet.

Die ersten Zeichen der Verlangsamung der internationalen Wirtschaft zeigten sich deutlich Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre. In den Industrieländern fielen die Profitraten aufgrund des sinkenden Produktivitätswachstums und der gleichzeitigen Erhöhung der realen Löhne. Die steigende Inflationsrate verschlimmerte die wirtschaftliche Lage auf internationaler Ebene. Die USA verließen 1971 das Währungssystem von Bretton-Woods, als sie aufgrund einer rapiden Zunahme des Zahlungsbilanzdefizites den Goldstandard des Dollars aufheben mussten und der Dollar damit seine Funktion als Reservewährung verlor (vgl. *Windfuhr* 1998b:391). Ein neues System von floatenden Währungen ergab sich, das jedoch nicht in der Lage war, die finanziellen Schwankungen zu überwinden.

2.1.2.2 Die Grenzen der ISI-Strategie aus wirtschaftlicher und sozialer Sicht

In diesem internationalen Kontext vollzog sich die allmähliche Erschöpfung des ISI-Modells Mexikos. Die Industrialisierungsstrategie hatte bestimmte Grenzen, die nicht überschritten werden konnten (vgl. *Smith* 1990:85-89; *Ehrke* 1983:138-139; *Stamm* 1992:61-66). Die

Herstellung von Konsumgütern wurde durch protektionistische Maßnahmen begünstigt und das trug dazu bei, dass es auf dem lokalen Markt keine Konkurrenz mit internationalen Herstellern gab. Der industrielle Sektor war deshalb ineffektiv und auf internationalem Niveau nicht wettbewerbsfähig. Der Manufaktursektor erzielte Profite durch minimale Investitionen für die Modernisierung der industriellen Anlagen, was als Konsequenz einer abhängigen technologischen Entwicklung Mexikos gesehen werden kann. Mexiko versuchte auch, die Herstellung von Zwischenprodukten zu intensivieren, aber bezüglich des Kapitalgütersektors gab es wenige Fortschritte. Die sogenannten Linkage-Effekte³⁴ waren bescheiden. Aufgrund dieser Politik benötigte die industrielle Expansion Mexikos große Importe, die nicht mehr durch die Exporte finanziert werden konnten. Die ISI-Strategie erforderte auch die Existenz von kurzfristigem und langfristigem Kapital, um die Industrialisierung zu finanzieren. Obwohl der mexikanische Staat eine *dirigiste* Rolle bei der Finanzierung der Industrialisierung, wie z.B. durch Institutionen spielte, wie *Nacional Financiera*, verknappte sich das Kapital nach und nach auf nationaler und internationaler Ebene. Mexiko wurde gezwungen, die Industrialisierung durch internationale Fonds zu finanzieren. Die USA wurden zum ersten Gläubiger und Investor und die Außenverschuldung stieg durch internationale Kredite kontinuierlich an.

Die ISI-Strategie hatte eine wechselseitige Beziehung mit den ständigen Handels- und Zahlungsbilanzdefiziten, was mit den externen Bedingungen der Weltwirtschaft verbunden war³⁵. Der Widerspruch zwischen der staatlichen Finanzpolitik und der Ausgabenpolitik des

³⁴ Linkage-Effekte sind „die Fähigkeit von Direktinvestitionen und importierter Technologie, weitere Investitionen bzw. zusätzliche Investitionssequenzen auszulösen“ (Nohlen 1998a:480).

³⁵ Die Schwächen des Industrialisierungsmusters bezüglich seiner Außenhandelsentwicklung können folgendermaßen erklärt werden (vgl. König 1983:62-64): Erstens war das Ungleichgewicht der Zahlungsbilanz Mexikos struktureller Natur und wurde von der Industrialisierung verursacht, da das permanente industrielle Defizit nicht mit den nicht-industriellen Sektoren und den Krediten gedeckt werden konnte. Trotz der Binnenmarktorientierung der Entwicklungsstrategie hing das Modell von Deviseneinnahmen ab, die durch Verschuldung erlangt wurden und am Ende zu einem zusätzlichen Belastungsfaktor der Zahlungsbilanz wurden. Zweitens verschärfte der Protektionismus im Bereich hochmoderner Industriebranchen das Spannungsverhältnis zwischen Binnenmarktorientierung und außenwirtschaftlicher Verflechtung dadurch, dass er die Auslandsinvestoren mit ihrem Angebot an Technologie zwang, sich wie einheimische Unternehmer zu verhalten. Das bedeutete, dass sie sich in einer intensiven Importbeziehung zur Muttergesellschaft im Ausland befanden und das wiederum trug dazu bei, dass sie über Ressourcen zur Mobilisierung der einheimischen Nachfrage nach ihren Erzeugnissen verfügten. Drittens spielte der Zustand der Zahlungsbilanz eine wesentliche Rolle bei der Höhe des Inlandsprodukts und der Beschäftigungssituation des Landes. Das Inlandsprodukt war sofort betroffen, als sich die Importkapazität Mexikos verringerte und die Auslandsverschuldung nicht mehr zunehmen konnte. Deshalb wurde die Korrektur der überbewerteten Währung immer hinausgeschoben, bis sie

öffentlichen Sektors erschwerte das Funktionieren des Finanzsystems (vgl. *Ehrke* 1983:147-148). Hinzu kommt, dass das Wirtschaftswachstum Mexikos Zyklen darstellte, die u.a. außenwirtschaftlich bestimmt, aber auch durch die politisch-institutionellen Bedingungen des Landes beeinflusst waren³⁶. Die Entwicklungsstrategie hatte auch verschiedene soziale Nachteile für Mexiko, insbesondere verbreitete Arbeitslosigkeit, da das Modell mehr von Investitionen in Technologie als von Investitionen in Arbeitsplätze abhing. Es erfolgte ein Schrumpfungsprozess, in dem die kleinen Unternehmen mit niedriger Produktion zugunsten der großen weichen mussten, weil die Industrialisierung mit der Konzentration der Produktion auf eine relativ begrenzte Anzahl von Unternehmen, die im stärkerem Ausmaß kapital- und nicht mehr arbeitsintensiv waren, einherging. Dies hatte schwerwiegende Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, da die Absorptionsrate für neue Arbeitskräfte aufgrund der höheren Kapitalausstattung nur begrenzt steigen konnte (vgl. *Rott* 1979:411-413). Des weiteren verschlechterte sich die Arbeitsmarktsituation aufgrund der zunehmenden Geburtenrate, was für die Arbeitsplatzschaffung die Aufnahme von ca. 1 Million jungen Arbeitssuchenden pro Jahr auf den Arbeitsmarkt bedeutete³⁷. Die sozialen Kosten der ISI-Strategie können auch in bezug auf die ungleiche Einkommensverteilung gesehen werden, da es eine Polarisierung anstelle einer Verbesserung gab³⁸. Nach der in dieser Zeit dominanten Modernisierungstheorie war die Konzentration der Einkommen und Vermögen während der *Take-Off-Phase* der Entwicklung tolerierbar. Den Trickle-Down-Effekt³⁹ gab es

unter dem Druck der Währungsspekulation nicht mehr zu vermeiden war. Viertens war das Ziel des Zahlungsbilanzausgleichs so wichtig für die mexikanische Wirtschaftspolitik, dass die Regierung andere Probleme, wie z.B. die Bewältigung sozialer Herausforderungen, unterordnen musste.

³⁶ Diese Zyklen waren unmittelbar vom Staat abhängig, da die öffentlichen Investitionen eine wichtige Rolle für den wirtschaftlichen Aufschwung spielten und die privaten Investitionen von der staatlichen Aktivität geleitet wurden. Der Investitionsrhythmus entsprach den politischen Zyklen der Präsidentschaftsperioden (*Ehrke* 1983:142): „das erste und letzte Jahr jeder Präsidentschaftsperiode ist in der Regel ein Jahr der Austerität und des Wachstumsrückgangs; die ‚mittleren‘ Jahre der Regierungsperioden sind durch Konjunkturrückgänge gekennzeichnet“.

³⁷ 1969 betrug die offene Arbeitslosigkeit nach offiziellen Daten nur 3,8% der Bevölkerung. In diesem Jahr waren von rund 12,9 Mio. Erwerbstätigen zwischen 4,8 Mio. und 5,8 Mio. Personen unterbeschäftigt, das heißt zwischen 37,6% und 44,8% der erwerbstätigen Bevölkerung (*Rott* 1979:422).

³⁸ Auf 48% aller Familien entfielen nur 16% des Gesamteinkommens (1950 waren es 19,1%) und 13% aller Familien vereinigten auf sich 46,2% des Gesamteinkommens (1950 waren es 49%) (*Müller-Ohlson* 1974:91).

³⁹ Die Trickle-Down-Theorie geht von der Annahme aus, „dass die durch Kapitaltransfer (öffentliche Hilfe, Direktinvestitionen) in den Entwicklungsländern ausgelösten Wachstumsprozesse durchsickern und somit nicht nur den Lebensstandard der sozialen Eliten erhöhen, sondern auch die Lebensverhältnisse der Masse der Bevölkerung verbessern“ (*Nohlen* 1998a:746).

jedoch in Mexiko nicht (vgl. *Stamm* 1992:65). Zu den sozialen Kosten der Industrialisierung kann auch die Migration gezählt werden⁴⁰.

2.1.2.3 Die Konfrontation des politischen Systems mit der Erschöpfung der Entwicklungsstrategie

Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten Mexikos waren von einer politischen Krise begleitet, die die Hegemonie des PRI jedoch nicht zum Sturz brachten. Als sich die erfolgreichsten Ergebnisse des mexikanischen Wunders auflösten, sanken auch die Machtbefugnis und die Legitimation der Präsidentschaft (*Meyer* 1994:17). Am Ende der 60er Jahre wurde dies sichtbar, z.B. an den Konflikten mit verschiedenen sozialen Gruppen, der Entstehung unabhängiger Arbeiterorganisationen oder der blutigen Antwort auf die Studentenbewegung. Es gab eine Erosion nicht nur innerhalb der PRI-Strukturen, sondern auch innerhalb des ganzen politischen Systems. In den 60er und 70er Jahren äußerten sich verschiedene Autoren zur Rolle des PRI in der Geschichte der mexikanischen Politik in Hinsicht auf die jahrelange politische Stabilität. Es ist unbestreitbar, dass der PRI bzw. die Regierungspartei ein wichtiger Faktor für die vom mexikanischen Staat angetriebene Konsolidierung der Entwicklungsstrategie war. In bezug auf den Handlungsspielraum innerhalb der Partei gibt es verschiedene Interpretationen. Für einige Autoren (*Cline* 1962; *Scott* 1959; *Kantor* 1969) gewährleistete die Partei eine korporative Willensbildung durch die verschiedenen pluralistischen Gruppen, die an ihr teilnahmen. Andere Autoren mit verschiedenen Ansätzen (*Hansen* 1971; *Cosío* 1974; *Garrido* 1982; *González Casanova* 1982; *Mols/Lauth* 1992), für die eine kleine Elite die Partei und die mexikanische Politik beherrschte, sind gegensätzlicher Meinung. Die Handlungsweise der Partei wurde seit ihrer Entstehung von der Anwesenheit einer kleinen, sich selbsterneuernden regierenden Elite bestimmt, die einen wesentlichen Einfluss im Entscheidungsprozess Mexikos hatte.

⁴⁰ Dieser Prozess steht im engen Zusammenhang mit der Verstädterung des Landes, was durch den wirtschaftlichen Entwicklungsprozess (*Pull*-Faktor der Migration vom Land zur Stadt) erklärt werden kann. Die Hauptursache der Migration war die Verarmung auf dem Lande und die erfolgte ungleiche Verteilung der Ressourcen, wie z.B. Wasser, Kredite, Land usw. Es gab jedoch auch subjektive Motivationen zum Umsiedeln, wie z.B. die bessere infrastrukturelle und kulturelle Versorgung in einer Stadt (vgl. *Rott* 1979:431-432). Daraus resultierten regionale Disparitäten, die sich in der Konzentration der gesamten industriellen Anlagen in wenigen Städten widerspiegelten. Der Großteil der Anlagen (40%) war in Mexiko-Stadt angesiedelt und der Rest in drei oder vier weiteren Städten.

Von 1940 bis 1970 wurde die Partei wie folgt betrachtet: „...the burden of evidence clearly suggests that the PRI is better conceptualized as an apparatus through which the Revolutionary Coalition controls Mexican politics than as a mechanism for representing and implementing the demands of its component interest groups“ (*Hansen* 1971:90). Für die Ansicht von *Hansen* spricht, dass die tatsächlichen Effekte der staatlichen Maßnahmen gegenüber den Forderungen der Arbeiter und Bauern bescheiden waren, obwohl der Staat die Landreform fortsetzte, soziale Programme einführte und die Arbeiterbewegung unterstützte. Eine mögliche Koalition zwischen *campesinos* und Arbeitern regierungsseitig nie beabsichtigt; es wurde immer der *sector popular* bei der Bildung der politischen Elite bevorzugt, da er einen Stabilitätsmechanismus darstellte. Hinzu kommt, dass die Gruppen, die von den Ergebnissen der wirtschaftlichen Entwicklungsstrategie profitierten, wie z.B. die unternehmerischen Bündnisse CONCAMIN oder CONCANACO⁴¹, nicht in die Parteistruktur eingegliedert waren. Die Verflechtungen zwischen dem Staat und der Unternehmerschaft in bezug auf die Wirtschaftspolitik wurden durch zwei Handlungsrichtungen gekennzeichnet (vgl. *Smith* 1979:205): Zum einen erlaubte der mexikanische Staat den Zugang erwünschten ausländischen Kapitals, aber gleichzeitig schützte er durch Importkontrolle und Begrenzungen der Außeninvestitionen die heimische Industrie vor ausländischer Konkurrenz. Zum anderen kontrollierte der Staat die Massen bzw. die Arbeiter, die Bauern und die Armen. Beide Handlungsrichtungen ermöglichten das richtige Funktionieren des kapitalistischen Systems. Aus der Spezifik des politischen Systems Mexikos geht die Art der Verbindung zwischen Unternehmerklasse und Staat hervor: Die unternehmerischen Organisationen spielten immer eine Konsultationsrolle, bei der sie einen quasi offiziellen Status gegenüber der Regierung gewannen und womit sie an wirtschaftlichen Entscheidungen teilnehmen konnten (vgl. *Imbusch* 1988:40-41). Die Unternehmerschaft mischte sich nicht aktiv in die Politik ein, sie profitierte jedoch von ihren Beziehungen und wurde vom Staat großzügig geschützt. Diese Nicht-Einmischung erlaubte es dem politischen System, „nach außen weiterhin am Bild seiner revolutionären Fundierung und populären Basis festzuhalten“ (*Stamm* 1992:61). Die Partei hatte immer die Möglichkeit,

⁴¹ Über die Geschichte und die Entwicklung der unternehmerischen Bündnisse können *Alcázar* (1970), das Kapitel über die *iniciativa privada* bei *Mols* (1981a) und *Mols/Lauth* (1992) konsultiert werden. Auf die wirtschaftliche Elite wird ausführlicher weiter unter 3.1.2.1.1.2. eingegangen.

eine Apologie der Revolution zu halten. Aber der Inhalt dieser Rede hätte aus leeren Worten bestanden (vgl. *Garrido* 1982:99-101). Der PRI machte stets Propaganda für das Regime mit Hilfe ideologischer Manipulation (vgl. *Berins/Collier* 1991:579).

2.1.2.3.1 Die Regierungszeit von Luis Echeverría Álvarez

Die Präsidentschaft von Luis Echeverría (1970-1976) wurde mit den sichtbar hohen sozialen Kosten der Industrialisierung konfrontiert. Die bis jetzt durchgeführte Entwicklungsstrategie benötigte eine Umgestaltung (vgl. *Evans/Gereffi* 1982:125): Die „vertikale Importsubstitutionsstrategie“, die Anfang der 70er Jahre durch ständige Handels- und Zahlungsdefizite charakterisiert war, wurde durch eine „exportorientierte Strategie“ ersetzt. Es handelte sich nicht nur um die Erweiterung der Exporte, sondern auch um ihre Diversifizierung. In diese Strategie mussten die transnationalen Konzerne miteinbezogen werden, da sie über das Kapital, die Technologie und einen guten Zugang zu den Exportmärkten verfügten. Diese Firmen waren jedoch nicht in der Lage, die Produktion für den Export umzugestalten, da ihre Tätigkeit für den Binnenmarkt gedacht war. Die nationalen Unternehmen litten ihrerseits unter mangelnder Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt (vgl. *Imbusch* 1988:77-78). Die internationale Situation und die Unfähigkeit des mexikanischen Exportsektors, den gesamten Warenexport deutlich zu erhöhen, erschwerten die Umsetzung dieser neuen Entwicklungsstrategie. Für die Umgestaltung des Wirtschaftsmodells war auch die Zustimmung der unternehmerischen Klasse notwendig. Die Allianz zwischen dem Staat und der nationalen Bourgeoisie schien sich jedoch allmählich aufzulösen. Die privaten nationalen Investoren waren abhängig vom Staat, da sie fast das ganze Monopol des nationalen Marktes besaßen. Sobald deutlich wurde, wie groß die wirtschaftlichen Nachteile der ISI-Strategie waren, und die gesamte Produktion sank, entstanden zwischen den Unternehmern und dem Staat Probleme. Die Lage verschärfte sich durch den Versuch, eine neue Steuerpolitik einzuführen, was die Unternehmerklasse nicht akzeptierte.

Auch die neue Strategie des „*desarrollo compartido*“ (geteilte Entwicklung) fand wenig Zustimmung. Der *desarrollo compartido* ging davon aus, dass die verelendeten Massen auch

von den Gewinnen des Wirtschaftswachstums profitieren sollten (vgl. *Ayala/Ruiz Durán* 1986:245). Um dieses Ziel zu erreichen, war es notwendig, die Verhältnisse zwischen dem Staat und den Bauern bzw. den Arbeitern durch die Vormundschaft einer populistischen und selbständigen Regierung zu verstärken. Es war auch notwendig, die Unternehmerklasse an diesem Prozess zu beteiligen, aber aufgrund ihrer verschiedenen Auffassungen über die künftige Entwicklungsstrategie war es schwierig, ihre vollständige Unterstützung zu gewinnen. Innerhalb der Unternehmerklasse begannen Anfang der 70er Jahre die ersten Auseinandersetzungen über das wirtschaftliche Modell, das Mexiko in Zukunft durchführen sollte⁴².

Die Antwort der Regierung auf die politische Krise war die Eröffnung der politischen Debatte durch das Programm von *apertura democrática*, nachdem das politische System mit den sozialen Bewegungen der 60er Jahre, insbesondere der studentischen Bewegung des Jahres 1968, auf die Probe gestellt worden war. Die wichtigsten Merkmale dieses innenpolitischen Ereignisses waren folgende (*Mols* 1976:178-179): Erstens wurden der Dialog, die Kritik und die Selbstkritik zu unerlässlichen Stilelementen eines neuen „demokratischen“ Regierungssystems erklärt. Zweitens wurde eine Reihe von Wahlrechtsreformen eingeleitet, um die Zahl der Wahldistrikte zu erweitern, die Anzahl der Parlamentssitze für Listenkandidaten zu vergrößern und die Einbeziehung aller registrierten Parteien in den Ablauf der Wahlen zu verbessern. Drittens wurde der Presse eine größere Freiheit zugestanden als während der vorherigen Präsidentschaften. Viertens wurde versucht, eine Entspannungspolitik gegenüber den sozialen Bewegungen und ihren Führern, wie z.B. die Entlassung der politischen Gefangenen oder ein angemessenes Konfliktlösungsverhalten, zu verwirklichen sowie Formen eines unabhängigen Syndikalismus zu dulden. Fünftens wurden viele der Studentenfürher kooptiert und in höchsten politischen Ämtern aufgenommen.

In diesem politischen und wirtschaftlichen Zusammenhang geriet das Land allmählich in eine Verschuldungskrise. Die endogenen Ursachen der Krise können nicht nur in der

⁴² Einige Arbeitgeber unterstützten immer noch die binnenorientierte Entwicklungsstrategie, obwohl sie sich ihrer Umgestaltung bewusst waren. Für andere war es notwendig, eine neue Entwicklungsstrategie mit neoliberalen Prinzipien einzuführen, da der staatliche Interventionismus als nicht positiv angesehen wurde und der Staat anscheinend die Kontrolle über die wirtschaftlichen Mechanismen verlor (vgl. *Imbusch* 1988:41-48).

Erschöpfung des Industrialisierungsmodells gesehen werden (*Lustig* 1994:31-ff.), sondern auch in der allgemeinen Weltrezession, die die Schwierigkeiten noch verschlimmerte. Die Regierung konnte die Durchführung der Exportorientierung nicht vertiefen, da weder die protektionistischen Handelsbeschränkungen abgebaut wurden, noch die Politik eines fixierten Wechselkurses, der die Exporte künstlich verteuerte, eliminiert wurde. Seit 1970 stieg das Handelsbilanzdefizit von 1.0 Mrd. US-\$ bis auf 2.6 Mrd. US-\$ im Jahr 1976 (*Stamm* 1992:74). Die Industrie, die lange Zeit von protektionistischen Maßnahmen profitiert hatte, benötigte neue Investitionen und Devisen. Allein durch die Ausweitung der Exporte konnte keine Abhilfe geschaffen werden. Um die Lücke zwischen Importen und Exporten zu schließen, entschied sich die Regierung für die öffentliche Außenverschuldung bzw. die Expansion der öffentlichen Ausgaben. Als Konsequenz aus einer hohen Inflationsrate sowie der deutlichen Kapitalflucht wurde der feste Wechselkurs von 12,5 Pesos pro Dollar freigegeben und nicht mehr von der Regierung gestützt. Damit wurde eine sehr restriktive Geld- und Kreditpolitik eingeführt, welche das Ziel hatte, eine allgemeine Finanzkrise zu verhindern. Die Abwertung der mexikanischen Währung signalisierte das Ende einer langen Periode der Wechselkursstabilität, die viele Jahrzehnte hindurch von großem politischem Wert für die Regierung gewesen war, da sie als Zeichen der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Stabilität Mexikos geschätzt wurde. Die neue Parität bedeutete auch das Scheitern des Wachstumsmodells und bewirkte eine schwerwiegende Wirtschaftskrise, die durch Wachstums- und Investitionsrückgang, Inflation, finanziellen Bankrott des Staates, Zusammenbruch der externen Wirtschaftsbeziehungen und eine hohe internationale Verschuldung gekennzeichnet war (vgl. *Imbusch* 1988:31). Nach der Abwertung der nationalen Währung wurde zum ersten Mal ein Stabilisierungsprogramm mit dem IWF ausgehandelt. Die Durchführung dieser Stabilisierungspolitik koinzierte mit dem Präsidentschaftswechsel und das politische Regime zeigte „eine vertrauensmobilisierende Kapazität für die Besitzer von Geldvermögen“ (*Ehrke* 1983:150).

2.1.2.3.2 Die Regierungszeit von José López Portillo

Während der Regierungszeit von José López Portillo (1976-1982) wurden neue Ölquellen entdeckt⁴³. Dies hatte einen beruhigenden Effekt auf die Investoren, da das Land plötzlich enorme Ölressourcen⁴⁴ hatte und zu einem Nettoölexporteur wurde, was insbesondere aus den Ölpreiserhöhungen des Weltmarktes resultierte. Der Staat dehnte seine wirtschaftlichen Aktivitäten durch die stark steigenden Erdölexporte aus. Damit war die mexikanische Wirtschaft von der Entwicklung der Erdölpreise abhängig geworden. Die neue Regierung versuchte, „den Überfluss zu verwalten“ (*administrar la abundancia*) statt sich der Knappheit anzupassen. Die makroökonomische Politik änderte sich drastisch: Die Wachstumsstrategie verlagerte sich auf die Expansion der öffentlichen Ausgaben und das Land erfuhr Erhöhungen in Bezug auf das Inlandsprodukt, die Investitionen und die Beschäftigungsquote⁴⁵. Die Regierung strebte steigendes Wirtschaftswachstum und kontinuierliche Arbeitsplatzschaffung durch eine expansionistische Fiskal- und Geldpolitik an. Die wirtschaftliche Politik wurde in dieser Regierungszeit in das Programm „*Alianza para la producción*“ (Allianz für die Produktion) eingeschlossen; es bestand aus folgenden Elementen: „einer strikten Lohnkontrolle, die das Lohnniveau der Massen entschieden drückte, dem Verzicht auf eine Steuerreform, Zugeständnissen an das private Bankensystem (Zinssätze, Reduktion der Mindestreservepflichten), der Öffnung des *sector campesino* für das private Kapital, der Beibehaltung der protektionistischen Industriestruktur, ein bisher nicht gekanntes Ausmaß öffentlicher Ausgaben sowie einer kleinen Politik der Überbewertung des Peso, die Importe attraktiv macht, und einer Verbreitung der Politik der Subsidien“ (*Imbusch* 1988:32-33). Mit dieser Strategie konnte das Vertrauen der Unternehmerklasse teilweise wiedergewonnen werden, da sich diese Regierung damit vom revolutionären Diskurs der früheren distanzierte und die Rolle der Bourgeoisie als wichtige privatwirtschaftliche Komponente in der Entwicklung Mexikos betont wurde (vgl. *Stamm*

⁴³ Über die Entwicklung des Erdölbooms in diesen Jahren kann die Arbeit von *Comel* (1993) konsultiert werden.

⁴⁴ Die Erdöleinnahmen stiegen von 311 Mio. US-\$ im Jahr 1976 auf 14 Mrd. US-\$ im Jahr 1981 (*Smith* 1990:138).

⁴⁵ Das BIP wuchs 1978 um 8,3%, 1979 um 9,2%, 1980 um 8,3% und 1981 um 8,1% (*Imbusch* 1988:31). Die Beschäftigungszunahme war größer als das Bevölkerungswachstum, aber das spiegelte sich nicht in den sinkenden Reallöhnen wider (*Urquidi* 1983:29).

1992:81). Die privaten Investoren profitierten auch von dem Ölboom und verschuldeten sich kontinuierlich⁴⁶ mit dem Ziel, verschiedene Projekte zu finanzieren.

Die mexikanische Volkswirtschaft war jedoch „durch Ineffizienz, geringe Produktivität, mangelndes technologisches Know-how und einen aufgeblähten bürokratischen Apparat, gekoppelt mit entsprechender Korruption, gekennzeichnet. Hohe Importbarrieren, Subventionen, Preisbindung, verstaatlichte und verlustreich arbeitende Wirtschaftssektoren übten kaum Innovations- und Modernisierungsdruck auf die Unternehmen aus“ (Faust/Schwane 1995:101). Die steigende Inflationsrate, die 1982 58,8 % betrug und durch die hohen Zinssätze verschärft wurde, war ein wichtiges Element, das die Sparer entmutigte. Die Schwäche dieses mit den Ölexporten gekoppelten Modells war außerdem die Erhöhung des Fiskaldefizits und ein aufgrund der hohen Inflationsrate überbewerteter Wechselkurs, was eine steigende unausgeglichene Handelsbilanz verursachte. Die Defizite wurden durch ausländische Kredite finanziert, aber die Regierung unterschätzte zwei exogene Bestimmungsfaktoren, denn zum einen sanken die Ölpreise und auf der anderen Seite stiegen die ausländischen Zinsraten (Lustig 1994:42). Die Petrolisierung der mexikanischen Wirtschaft bedeutete, dass das gesamte System sehr empfindlich auf die Ölpreisänderungen reagierte. Die Regierung versuchte, die Kapitalflucht und die Defizite mit ausländischen Krediten zu finanzieren, und Mexiko verschuldete sich, ohne seine Zahlungsfähigkeit zu überprüfen. Die Reihe wirtschaftlicher Maßnahmen, die die Regierung von López Portillo mit dem Ziel einführte, die Zahlungsbilanzsituation zu verbessern und das Defizit zu reduzieren, war unzureichend⁴⁷. Nach der Abwertung des Peso vom 23. Februar 1982 konnte das Ende einer kurzen von Inflation und externer Verschuldung begleiteten Wachstumsphase beobachtet werden. Angesichts dieser Situation entschied die Regierung im September, einen gespaltenen Wechselkurs, der keine traditionelle finanzpolitische Maßnahme in

⁴⁶ Die private Verschuldung stieg von 6,5 Mrd. US-\$ im Jahr 1976 auf 22 Mrd. US-\$ im Jahr 1982 (Lara 1983:62).

⁴⁷ Die Regierung führte ein System von Miniabwertungen ein, das von einem Anstieg der Zinsen begleitet war. Die Zinserhöhungen verstärkten die Inflation und verringerten die Anreize zu Investitionen, was zu einem Teufelskreis wurde. Der freie Wechselkurs konnte nicht mehr aufrechterhalten werden, was dazu beitrug, dass der Peso weiter an Wert verlor. Da die nationale Bank aufgrund der zunehmenden Kapitalflucht nicht mehr in der Lage war, den Wert der Währung durch Devisenreserven zu stützen und sich ihre Reserven drastisch reduzierten, betrug der Wechselkurs zum Dollar im Januar 1982 26,15, im Februar 44,65, im März 45,5, im April 46,26, im Mai 47,13, im Juni 48,04, und im August 104 Pesos.

Mexiko war, einzuführen⁴⁸. Die Abwertung machte die Paralyse der Regierung deutlich, da sie nicht nur nicht in einem Jahr des Präsidentenwechsels stattfand, sondern auch „das Scheitern eines politisch-wirtschaftlichen *Projekts*, das als *langfristiges* Projekt konzipiert war, bedeutete“ (Ehrke 1983:153).

Die politische Legitimität des Regimes wurde in dieser Zeit geringer, da die Unzufriedenheit verschiedener sozialer Gruppen aufgrund der schwerwiegenden Wirtschaftskrise zunahm. Die Regierung von López Portillo verabschiedete 1977 die *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (LFOPPE)⁴⁹. Aufgrund der Ergebnisse bei den Parlamentswahlen im Jahr 1979 können die positiven Effekte dieser Strategie der partiellen Demokratisierung und Öffnung als sehr begrenzt beurteilt werden (Stamm 1992:85).

2.1.3 Der Ausbruch der Verschuldungskrise

Die Devisensituation hatte sich seit Februar 1982 deutlich verschlechtert. Das erhöhte die Verschuldung, die nicht mehr von der Regierung kontrolliert wurde. Das Land musste rund 60% der Exporterlöse für Schuldendienstleistungen ins Ausland transferieren. Die Entwertung des Peso und die Einführung eines zweigeteilten Devisenmarktes waren Zeichen der Devisenerschöpfung. Die externen Verpflichtungen konnten nicht mehr erfüllt werden. Im August 1982 erklärte die Regierung, dass Mexiko nicht mehr in der Lage sei, seinen Zahlungsverpflichtungen gegenüber den ausländischen Kreditgebern nachzukommen. Diese Entscheidung markierte den Ausbruch der Auslandsverschuldungskrise. Ebenfalls im August 1982 begannen die Verhandlungen mit dem IWF, um ein Stabilisierungsprogramm für den Zeitraum 1983-1985 durchzuführen. Am 1. September 1982 erklärte die Regierung von

⁴⁸ Die Regierung setzte zwei Paritäten für Angebot und Nachfrage im Land fest: den Vorzugskurs zu 49,13 Pesos pro Dollar für alle prioritären Importe, Zinszahlungen auf öffentliche und private Auslandsverschuldungen und einen allgemeinen Kurstyp von 75 Pesos pro Dollar, der 1982 148,5 Pesos erreichte.

⁴⁹ Mit der LFOPPE wurde eine Wahlreform durchgeführt, die aus drei verschiedenen Elementen bestand (vgl. Smith 1990:137): Erstens wurde die Registrierung der Parteien dadurch vereinfacht, dass der Listeneintrag mit 1,5 % der gesamten nationalen Stimmen oder 65.000 Mitglieder erreicht werden konnte. Zweitens wurde die Zahl der Abgeordneten auf 400 (300 Abgeordnete wurden mit einfacher Mehrheit und 100 mittels Verhältniswahl gewählt) erhöht. Drittens wurde der Zugang von Oppositionsparteien und deren Kandidaten zu den Medien erweitert.

López Portillo die Nationalisierung der Banken, was die politischen Beziehungen zwischen Staat und Bourgeoisie noch weiter verschlechterte.

2.1.3.1 Die internationalen Rahmenbedingungen

Die Ursachen der Verschuldungskrise sind in den 70er Jahre zu suchen. Der erste Ölpreisschock in den Jahren 1973 und 1974 wirkte auf die ölimportierenden Entwicklungsländer negativ, aber gleichzeitig standen den internationalen Banken enorme Summen von *petrodollars*, d.h. die Exporterlöse der OPEC-Staaten, die diese bei den Banken in Industrieländern anlegten, zur Verfügung. Die Banken konnten damit die stark wachsende Kreditnachfrage vieler Entwicklungsländer zunächst zinsgünstig befriedigen (vgl. *Thibaut* 1998a:794). Am Ende der 70er Jahre jedoch veränderten sich die wirtschaftlichen internationalen Bedingungen aufgrund verschiedener Faktoren: Erstens kam es zum zweiten Ölpreisschock in den Jahren 1979/1980, womit sich die Importe der Entwicklungsländer verteuerten. Zweitens fielen die Rohstoffpreise, was eine drastische Reduktion der Deviseneinnahmen vieler Entwicklungsländer zur Folge hatte. Die *terms of trade* der lateinamerikanischen Länder waren 1983 um 26% niedriger als im Jahr 1978 (*Griffith-Jones/Sunkel* 1989:98). Drittens verfolgten die USA eine Hochzinspolitik, die neue Kapitalimporte und Kredite verteuerte. Diese Politik war das Ergebnis des *policy-mix*, den die Industrieländer durchführten und der einen deflationären Charakter hatte. Schließlich kam es zu einem neuen Protektionismus der Industrieländer als Maßnahme gegen die weltwirtschaftliche Rezession.

Die Weltwirtschaft geriet 1979 in eine schwere Rezession. Als Margaret Thatcher in England und Ronald Reagan in den USA an die Macht kamen, wurde die makroökonomischen Politik auf internationaler Ebene neu definiert. Beide Regierungen empfanden die Inflation als gravierendes Problem ihrer Volkswirtschaft und beschlossen, monetaristische Maßnahmen einzuführen. Damit ergab sich eine Erhöhung der Zinsraten⁵⁰,

⁵⁰ Die Erhöhung der Zinsraten betraf die Entwicklungsländer in dreierlei Hinsicht (vgl. *Edwards* 1988:12): Erstens erschwerte diese Politik die Begleichung der Schulden, da sich die erhöhten Zinszahlungen im Wechselkurs widerspiegelten und die Dollar-Verschuldung höher wurde. Zweitens brachten die hohen Zinsraten eine deflationistische Wirkung auf die Weltwirtschaft mit sich, was die Reduzierung der Exportmärkte der Entwicklungsländer bedeutete. Drittens förderte diese Verteuierung der Zinszahlungen die

und was vorher eine zinsgünstige Politik der internationalen Gläubiger war, erwies sich Ende der 70er Jahre als sehr ungünstig für die Entwicklungsländer. Die zunehmende Kurzfristigkeit der Kreditlaufzeiten sowie die veränderliche Verzinsung der Kredite verschärfte das Verschuldungsproblem und wirkte sich drastisch auf den Schuldendienst aus. Die lateinamerikanischen Länder sahen sich mit einer Erhöhung der realen LIBOR-Rate von 2,5% im Jahr 1979 auf 22% im Jahr 1981 konfrontiert (*Ffrench/Muñoz/Palma* 1994:186). Außerdem entschieden die internationalen Gläubiger, die weitere Kreditgewährung einzustellen. Die Situation wurde als Zusammenbruch des internationalen Finanzsystems gedeutet.

Das Jahr 1982 wurde als Wendepunkt der wirtschaftlichen Entwicklung Lateinamerikas angesehen. Die ganze Region erlebte eine schwerwiegende Krise, aus der zum ersten Mal seit dem Weltkrieg ein tiefer Fall des BSP bzw. negative Wachstumsraten resultierten. Fast alle lateinamerikanischen Länder waren gezwungen, strenge Strukturanpassungsmaßnahmen einzuführen, die zunächst auf kurzfristigen Instrumenten beruhten, mit dem Ziel, die Glaubwürdigkeit der Schuldnerländer gegenüber den Gläubigern zurückzugewinnen oder ihre Zahlungsfähigkeit zu sichern. Die Verschuldungskrise kann jedoch mit dem heutigen Abstand als eine tiefgreifende Krise angesehen werden, die das ganze langfristige Entwicklungsmodell der lateinamerikanischen Länder in Frage stellte und das gesamte internationale Finanzsystem betraf.

2.1.3.2 Die Situation Mexikos in einem rezessiven internationalen Kontext

Das ISI-Modell brachte eine chronisch defizitäre Handelsbilanz mit sich, die neben internen und kontinuierlichen Haushaltsdefiziten eine wachsende Kreditnachfrage des Staates auslöste. Diese ständigen Defizite spiegelten die Unfähigkeit der Produktionsstrukturen und der wirtschaftspolitischen Orientierungen, die Importabhängigkeit abzubauen, wider. Die Verschuldung des öffentlichen Sektors Mexikos stieg seit den 50er Jahren. Die wirtschaftliche Situation Mexikos verschlechterte sich gravierend am Ende des Jahres 1982. In kürzester Zeit änderten sich die Aussichten auf ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum. Das

Kapitalflucht aus den Entwicklungsländern, da der Dollar stärker und die Zinsraten in den Industrieländern für die Investoren attraktiver waren.

Wirtschafts- und Finanzsystem war systematisch von Schwankungen des Ölpreises abhängig, und die Regierung war nicht in der Lage, die Diversifikation und Integration des Produktionsapparats zu konsolidieren. Die ganze Entwicklungsstrategie scheiterte an den Finanzierungsproblemen. Damit wurde deutlich, dass strukturelle Deformationen des Produktionsapparats den Handlungsspielraum der mexikanischen Wirtschaftspolitik begrenzt hatten und dass das Finanzsystem extrem sensibel gegenüber Wertveränderungen der nationalen Währung war (vgl. *Ehrke* 1983:137). Außerdem machten die Krisen von 1976/1977 und 1982 deutlich, dass die stabilisierenden Eingriffe des Staates in den Wirtschaftsprozess, wie z.B. die starken Abwertungen oder die tiefen Restriktionen, eine neue Dimension erreichten. Diese radikalen makroökonomischen Maßnahmen beabsichtigten nicht, die Kontinuität des Wachstumsprozesses zu verändern, da zu beiden Zeitpunkten der Krise ein präsidentieller Wechsel stattfand.

2.1.3.3 Die ersten Reaktionen auf die Verschuldungskrise

Im Jahr der präsidentiellen Nachfolge brach die Verschuldungskrise in Mexiko aus. Die Regierung von Miguel De la Madrid (1982-1988) übernahm ein Land mit erheblichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Schwierigkeiten: „Der Dollarwechselkurs kletterte von Januar bis August 1982 von 26 auf 80 Pesos; für 1982 rechnete man mit einer Inflationsrate nahe 80% (1981:29%); im selben Jahr nahm Mexiko die Spitzenposition unter den Schuldnerländern ein, laut offiziellen Angaben sollte der Schuldenberg (25% PEMEX-Anteil, 50% sonstiger öffentlicher Anteil, 25% privatwirtschaftlicher Anteil) auf über 80 Mrd. US-\$ anwachsen (1981: 52,5 Mrd. US-\$), was fast der Hälfte des mexikanischen Inlandsproduktes entsprach“ (*Lehr* 1983:124). Für diese Regierung war klar, dass das kurzfristige Ziel ihrer makroökonomischen Politik darin bestehen musste, die finanzielle Stabilisierung und die Kontrolle der Inflation zu sichern. Die langfristigen Ziele der Strategie waren, die Außenkompetitivität der mexikanischen Wirtschaft zu fördern, die interne Sparquote zu erhöhen und die interventionistische Rolle des Staates zu beschränken (vgl. *Lustig* 1994:49). Auf internationaler Ebene gab es eine sofortige Reaktion auf die Zahlungsunfähigkeit Mexikos. Die US-Regierung sowie private und multilaterale Gläubiger begannen Verhandlungen mit der mexikanischen Regierung, die mit der Vereinbarung

kurzfristiger Überbrückungskredite von rund 3 Mrd. US-\$, eines dreimonatigen Zahlungsaufschubs und Umschuldungsverhandlungen sowie eines vom IWF überwachten Anpassungsprogramms endeten.

Aufgrund der sehr komplizierten wirtschaftlichen, politischen und sozialen Situation Mexikos könnte man fragen, unter welchen Bedingungen die Regierung auf die Krise reagierte und was für einen Handlungsspielraum sie hatte, um die Umsetzung der marktwirtschaftlichen Prinzipien fortzusetzen. Für einige Autoren war klar, dass „die Fortsetzung populistischer Verteilungspolitiken oder die Implementation kostspieliger wirtschaftlicher Restrukturierungs- und Ankurbelungsprogramme“ geringe Chancen hatte. Deshalb „wurde ein drastischer Kurswechsel notwendig und entsprechend war für die achtziger Jahre eine tiefgreifende Umgestaltung des sozialen Systems Mexikos zu erwarten“ (Stamm 1992:92). Für andere Autoren (*Heredia* 1994a:273) ermöglichte die Krise die Umsetzung marktwirtschaftlicher Maßnahmen, die die wirtschaftliche Struktur des Landes änderten. In der den wirtschaftspolitischen Wandel thematisierenden Literatur zeichnete sich eine Tendenz ab, die politischen und institutionellen Dimensionen dieses Prozesses zu beobachten (vgl. *Haggard/Kaufman* 1992, 1995). Dabei werden die wirtschaftlichen Differenzen als die entscheidenden Bestimmungsfaktoren der politischen Handlung verstanden. Bei diesen Interpretationen wird die Politik als eine Widerspiegelung der sozialen Kräfte betrachtet, die sich mit dem Ziel organisierten, ihre verschiedenen wirtschaftlichen Ziele zu erreichen. Die politischen Institutionen funktionieren wie ein Filter, der dieses Konfliktinteresse verschärft oder vereinfacht. Im Fall Mexikos waren diese Konflikte aufgrund der Spezifik des Regimetyps sehr fein, da die Struktur der korporatistischen Netzwerke stark hierarchisch organisiert war.

2.2 Brasilien

2.2.1 Die Entwicklung Brasiliens nach dem II. Weltkrieg

Mit der Revolution des Jahres 1930 (*tenentista*), die als eine zwischen Eliten vereinbarte Allianz angesehen werden kann (vgl. *Berins* 1982:63), begann der Industrialisierungsprozess

Brasiliens, das bis dahin als *semicolonia* bezeichnet werden konnte (*Bresser Pereira* 1972:27). Die bedeutendsten wirtschaftlichen Veränderungen, die das Land erfuhr, waren u.a. die Konsolidierung des Binnenmarktes, die Diversifizierung der Exporte, die Zunahme des internen Konsums, die Industrialisierung in verschiedenen Sektoren sowie die Intensivierung der Rolle des Staates im wirtschaftlichen Prozess.

2.2.1.1 Grundlagen der Wirtschaftsstrategie während der ersten Regierung von Getulio Vargas

Diese Veränderungen wurden von der Wirtschaftskrise des Jahres 1929 und der neuen Regierung begünstigt (*Bresser Pereira* 1972:35; *Sangmeister* 1992:226; *Furtado* 1972a:10). Die wirtschaftliche Rezession der 30er Jahre ermöglichte der brasilianischen Regierung, in die Industrie durch expansionistische makroökonomische Maßnahmen zu investieren (*Graham* 1982:17). Die Revolution der *tenentistas* entschied sich für die Beschleunigung des Industrialisierungsprozesses. Die Ziele dieser nationalistisch orientierten Strategie waren, die bestehenden regionalen Disparitäten abzubauen und Brasilien in ein Industrieland umzuwandeln. Vargas und die *tenentistas* betrachteten sich als *modernizing nation-builders* und sie setzten das Konzept von nationalem Interesse um, da die Regierung nicht mehr zwischen den regionalen wirtschaftlichen und politischen sich bekämpfenden Gruppen vermitteln sollte, sondern sie die beherrschende politische Rolle spielen musste (vgl. *Erickson/Mittelbrook* 1982:216). Die politischen Faktoren, die diesen Transformationsprozess bedingt haben, waren die Stärkung des Staatsapparates und der Ausbau der politischen Zentralgewalt (vgl. *Sangmeister* 1992:227). Die Eingliederung der verschiedenen sozialen Kräfte Brasiliens wurde von mehreren Merkmalen charakterisiert (*Berins/Collier* 1991:171): Erstens spielte die Oligarchie aus ökonomischer Sicht eine wesentliche Rolle, obwohl sie die politische Macht verloren hatte. Zweitens entstand eine Mittelschicht, die am wirtschaftlichen Prozess teilnehmen wollte und die aus politischer Sicht sehr wichtig war. Drittens wuchs die Arbeiterklasse an, die jedoch nicht in den Industrialisierungsprozess einbezogen wurde. In den ersten Jahren der Regierungszeit von Vargas zentralisierte sich die politische Macht, um die makroökonomischen Maßnahmen fortzusetzen. Von 1934 bis 1937 regierte er mit der Verfassung von 1934 und musste gegen

verschiedene oppositionelle Gruppen kämpfen, was ein Grund für die Verstärkung der Armee auf föderaler Ebene und ein wesentliches Merkmal seiner künftigen Politik war.

2.2.1.2 Die Entstehung und die Konsolidierung des *Estado Novo*

Die ersten Jahre dieser Regierungszeit waren durch politische Experimente geprägt, da die *tenentistas* neue politische Formen für die *Velha República* suchten. Als die Opposition erstarke, entschied sich Vargas im November 1937 für einen Putsch. Daraus entstand der *Estado Novo*, ein Regime, das von anti-liberalen, elitären, autoritären und korporatistischen Merkmalen charakterisiert wurde (*Berins/Collins* 1991). Die Übereinstimmung der verschiedenen Eliten mit diesem gemeinsamen Projekt war ein wichtiger Faktor hinsichtlich der Kontrolle und der Integration des *setor popular*⁵¹. Die Mobilisierung der Arbeiterschaft war nur unter der Vormundschaft des Staates möglich (*Erickson/Middlebrook* 1982:214-215). Das Ziel dieses Paktes war, die Arbeiterbewegung zu kooptieren, damit sie keine Gefahr für die Eliten darstellte. Für die Eliten war die Entpolitisierung der sozialen Gruppen sehr wichtig. Insofern war dieses Regime exklusiv (vgl. *Graham* 1982:18). Die agraren Organisationen wurden nicht in einen solchen Mechanismus integriert und die klientelistischen Beziehungen im Land wurden nicht unterbrochen. Während des *Estado Novo* wurde nie versucht, die verschiedenen Sektoren bzw. die Arbeiterschaft zur Unterstützung der Regierung heranzuziehen. Es gab keine politische Partei bzw. keine politische Bewegung, die den *Estado Novo* unterstützte. Für die Arbeiterbewegung war es nicht einfach, am politischen Entscheidungsprozess teilzunehmen (*Eßer* 1979:54). Für ihre Forderungen gab es einen kleinen Handlungsspielraum und der Staat antwortete mit paternalistischen Mitteln (vgl. *Berins* 1982:66-69; *Erickson/Middlebrook* 1982:217-219). Der *Estado Novo* hatte auch eine Veränderung in den Beziehungen zwischen der Regierung und den Bundesstaaten zur Folge⁵². Die Exekutive wurde durch verschiedene Mittel

⁵¹ Die *setores populares* wurden durch den folgenden Mechanismus in das Regime eingegliedert: In der Ära Vargas wurde ein korporatives System für die staatlichen Beziehungen und Arbeitsbeziehungen eingeführt, damit die Aktivitäten von Arbeiterorganisationen und Arbeiterführern vom Staat kontrolliert werden konnten. Die Arbeiterschaft hing unmittelbar von den hierarchischen staatlichen Instanzen, wie z.B. den Gewerkschaften, den Arbeitsgerichten oder dem Inkrafttreten arbeiterfreundlicher Sozialgesetze ab.

⁵² Die Tradition des Föderalismus in Brasilien ist auf die Epoche der *República Velha* zurückzuführen, in der die Regierungen der Bundesstaaten gegenüber der Zentralregierung sehr stark waren. Während der Bildung und Entwicklung des brasilianischen Nationalstaates war die Zentralisierung vs. die Dezentralisierung der

verstärkt. Zum einen übernahm die nationale Regierung administrative Funktionen, die vorher in den Kompetenzbereich der Bundesstaaten fielen. Damit wurden neue Ministerien und Institutionen geschaffen, wie z.B. der *Conselho Federal de Comércio Exterior*, der *Departamento de Administração do Serviço Público* oder der *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Brasiliens zu beobachten und zu kontrollieren. Zum anderen wurde die Aktivität der Bundesregierung verstärkt, während sich die Zuständigkeiten der regionalen und lokalen Regierungen verringerten. Die Föderation entschied sich, aktiv am wirtschaftlichen Prozess teilzunehmen und die Verantwortung dafür zu übernehmen. Die Zunahme von neuen politischen Institutionen bedeutete für Brasilien folgendes: „it was part of the process of unifying the sprawling country administratively; and it helped enable the President to articulate a national network of political alliances“ (Skidmore 1967:33-34).

Die wirtschaftlichen Grundlagen und die Industrialisierungsstrategie des *Estado Novo* konzentrierten sich auf den staatlichen Interventionismus. Die Prinzipien der liberalen Wirtschaft lehnte die Regierung ab (vgl. *ibidem* 43): Erstens stimulierte die Regierung durch Steuersenkungen, Wechselkurskontrolle, Importbeschränkungen usw. die wirtschaftliche Aktivität und zweitens verstärkte sie ihren Interventionismus durch eine auf staatliche Investitionen und den Aufbau von Infrastruktur beruhende Politik. Der II. Weltkrieg eröffnete neue Anreize für die wirtschaftliche Entwicklung Brasiliens. Die Grundlagen der Entwicklungsstrategie waren jedoch bereits geschaffen. Die Regierung legte den Wechselkurs fest, um die produktivsten heimischen Sektoren zu schützen. Das trug dazu bei, dass die gesamte Exportwirtschaft von den günstigen Bedingungen profitierte. Bei dem dadurch entstehenden wirtschaftlichen Aufschwung Brasiliens spielten die USA eine wichtige Rolle, da sie die Grundlagen für die künftige Kooperation zwischen beiden Ländern schufen.

politischen Macht ein entscheidendes Thema (Abrucio 1998:31). In der Regierungszeit von Getulio Vargas wurde versucht, die Zentralisierung der politischen Macht durch die Schaffung eines modernen Nationalstaates und einer Bürokratie zu konkretisieren. Das Militär versuchte ebenfalls die Zentralisierung der politischen Macht aufrechtzuerhalten. Es musste jedoch mit den lokalen Eliten verhandeln, um die Zustimmung des Regimes zu erhalten (vgl. Palermo 2000:2). Der Grund für den brasilianischen Föderalismus war und ist immer noch „uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais“ (Souza 1998:3).

Vom politischen Standpunkt aus erlebte das letzte Jahr der Regierung Vargas eine Veränderung im Hinblick auf die korporatistischen Verflechtungen und den Staatsapparat. In dieser Zeit entwickelte die Regierung eine politische Tendenz, den *trabalhismo*, der versuchte, die Arbeiterschaft zu mobilisieren. Mit der Einführung von Sozialgesetzen, die das Streikverbot aufhoben oder die kommunistischen Partei legalisierten, änderten sich die traditionellen Beziehungen zwischen Staat und Arbeiterschaft. Die Regierung ermöglichte eine politische Öffnung, was zur Konsequenz hatte, dass die Arbeiterbewegung sich mobilisierte und politische Parteien gegründet wurden. Da die Arbeiter bislang nicht in eine politische Partei eingegliedert waren, genossen sie eine relative Freiheit, die die demokratische Entwicklung des Landes begünstigte. Die zwei wichtigsten politischen Parteien, die in der Zeit vom Autoritarismus bis zur demokratischen Entwicklung gegründet wurden und die von Vargas genehmigt worden waren, waren der *Partido Social Democrático* (PSD), gegründet 1945, und der *Partido Trabalhista Brasileiro* (PTB). Die erstgenannte Partei bildete sich aus einer Koalition, deren soziale Gruppen von den Grundlagen des *Estado Novo* bzw. den Unternehmern und Geschäftsleuten, der beginnenden Bürokratie, profitierten. Die zweite Partei war ein Versuch, der Arbeiterbewegung eine Repräsentationsmöglichkeit zu verschaffen und den kommunistischen Einfluss zu begrenzen. Eine dritte politische Partei, *União Democrática Nacional*, ging aus den oppositionellen Gruppen des *Estado Novo* hervor. Die politische Bühne der demokratischen Entwicklung Brasiliens nach dem Ende des *Estado Novo* wurde von den Verhältnissen zwischen diesen drei politischen Parteien geprägt.

2.2.1.3 Die ISI-Strategie in einem demokratischen und populistischen Zusammenhang

Der Rücktritt von Getulio Vargas bedeutete das Ende des *Estado Novo* und ermöglichte die Rückkehr zur Demokratie durch die Wahlen des Jahres 1945. Seit diesem politischen Ereignis wurde die ISI-Strategie unter demokratischen Umständen vorangetrieben.

2.2.1.3.1 Die Rückkehr der Demokratie und die Grundzüge der ISI-Strategie

1946 wurde eine neue Verfassung verabschiedet, in der liberale Grundlagen und ein föderales System festgelegt wurden. Im nächsten Jahrzehnt erreichte Brasilien

wirtschaftlichen Wohlstand, obwohl es seit 1942 unter einer steigenden Inflation litt. Am Anfang der Regierungszeit von Eurico Gaspar Dutra (1946-1950) standen sich zwei verschiedene Positionen hinsichtlich der künftigen Wirtschaftspolitik gegenüber (Thorp 1994:135): Eugenio Gudin, der Leiter einer streng neoliberalen Fraktion, wandte sich nicht gegen die Industrialisierung *per se*, jedoch gegen Protektionismus und staatlichen Interventionismus, während eine Gruppe unter der Leitung von Roberto Simonsen für die ISI-Strategie plädierte. 1946 versuchte der Staat, die *laissez-faire*-Prinzipien durchzusetzen. Das führte jedoch zu einer Stagnation der nationalen Industrie. Daraufhin wandte sich die Regierung von der Idee einer liberalen Volkswirtschaft ab und führte Währungskontrollen ein, um die Geldreserven des Landes zu schützen und um die Importkapazität zu begrenzen. Außerdem wurde eine aktive Kreditpolitik eingeführt, mit dem Ziel, wichtige Sektoren der Industrie zu begünstigen (Deusa da Cunha 1995:137). Die Währungs- und die Wechselkurspolitik waren bedeutende Faktoren, die den Industrialisierungsprozess stimulierten (Skidmore 1967:71; Bresser Pereira 1972:44-45). Auf politischer Ebene wurden die korporatistischen Beziehungen beibehalten. Die verstärkte politische Mobilisierung von Kommunisten und Arbeitern, als Reaktion auf das Ende des *Estado Novo*, wurde in der Regierungszeit von Dutra wieder abgeschwächt. Daraus erwuchs ein Widerspruch in der brasilianischen Politik, der für die nächsten Jahre charakteristisch sein sollte (vgl. Erickson/Middlebrook 1982:219), den zum einen wurde versucht, die politische Konkurrenz zu fördern, zum anderen, sie zu kontrollieren. Das trug zu einem konstanten politischen Konflikt bei, in dem die Arbeiterführer gegen das korporatistische System kämpfen mussten. Die korporatistischen Mechanismen des *Estado Novo* wurden so weit institutionalisiert, dass sich die Autonomie der Arbeiterschaft begrenzte und sich ihre Abhängigkeit vom Staat erhöhte.

2.2.1.3.2 Die Wiederwahl von Getulio Vargas und die Vertiefung der ISI-Strategie

Die Wiederwahl von Vargas als Präsident Brasiliens im Jahr 1950 ermöglichte die erneute Zusammensetzung einer Koalition nach populistischem Muster (Berins/Collier 1991:379). Diese Koalition besaß heterogene Elemente, da sogar die Oppositionsparteien Vargas' Kandidatur unterstützten. Die populistische Allianz war jedoch nur für Wahlzwecke wirksam, nicht für die Bildung des Regierungskabinetts. Um der Entwicklung steigender

Inflationsraten entgegenzuwirken, wurde eine orthodoxe makroökonomische Politik eingeführt. Dieses Wirtschaftsprogramm erwies sich jedoch als konträr gegenüber den Zugeständnissen an die Arbeiterschaft und führte somit zu einer verschärften Polarisierung zwischen der Elite und der Arbeiterbewegung. Die Regierung Vargas musste mit den verschiedenen Kräften verhandeln, um eine Versöhnung zu erreichen und Kompromisse zu erzielen. Am Ende seiner Regierungszeit machte Vargas den Arbeitern Zugeständnisse, wie z.B. eine Lohnsteigerung um 100%, was gleichzeitig das Ende des Stabilisierungsprogramms mit sich brachte. Da Brasilien in diesen Jahren mit dem Industrialisierungs- und dem Verstädterungsprozess konfrontiert war, entschied sich die Regierung, den Entscheidungsprozess makroökonomischer Politik zu verbessern. Die Konsolidierung verschiedener Schichten, wie z.B. der Arbeiterschaft, der Unternehmerklasse oder der Mittelschicht, implizierte die Notwendigkeit, die wirtschaftlichen Entscheidungen besser zu konzipieren. Die Schwäche dieser Gruppen gab jedoch der Regierung die Möglichkeit, eine entscheidende Rolle bei der Fortsetzung der Entwicklungsstrategie zu spielen.

Die Regierung widmete sich ausführlich der wirtschaftlichen Entwicklung Brasiliens. Die internationale politische Situation zwang das Land, das Funktionieren des internationalen Finanzsystems zu akzeptieren. Die Beziehungen zu den USA wurden ausgebaut. Daraus entstand eine Kommission, die für die Zusammenarbeit beider Länder zuständig war. Der Bericht der Kommission sprach sich für eine Investitionsplanung aus. In diesem Zusammenhang wurde der *Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico* (BNDES) gegründet, mit dem Ziel, die Defizite in der Infrastruktur zu reduzieren und die öffentlichen Ressourcen zu rationalisieren, er sollte diese Ressourcen mit technischen Kriterien nutzen. Damit versuchte man, die Regierung am Entscheidungsprozess makroökonomischer Politik unmittelbar zu beteiligen (vgl. *Barros de Castro* 1994:187). Bei der externen makroökonomischen Politik Brasiliens wurde ein leichter entwicklungsorientierter Ansatz (*desenvolventista*) verwendet⁵³. Obwohl die Regierung in dieser Zeit viele große

⁵³ Brasilien litt unter einer Überbewertung des Cruzeiro, was dazu beitrug, dass sich die Regierung im Januar 1953 entschied, eine flexible Wechselkurspolitik einzuführen, die auf einem flexiblen Wechselkurssystem beruhte. Damit wurden die brasilianischen Exporte wettbewerbsfähiger und die Importe Schlüsselsektoren der wirtschaftlichen Entwicklung. Dadurch sollte das Vertrauen der ausländischen Investoren zurückgewonnen

ausländische Unternehmer begünstigte, wurde versucht, die staatlichen Firmen als Stützen der Industrialisierungspolitik zu benutzen. Auf sozialer Ebene bedeutete die Industrialisierung Brasiliens die Umgestaltung der brasilianischen Gesellschaft, da verschiedene Gruppen, wie die exportorientierte Agraroligarchie, nicht in den Prozess einbezogen waren. Deshalb führte die Regierung ein *mixed policy-making* durch, das auf die Zustimmung der verschiedenen Schichten und Gruppen abzielte. Die Widersprüchlichkeiten zwischen orthodoxer und nationalistisch orientierter Wirtschaftspolitik brachten jedoch viel Unzufriedenheit unter den politischen Eliten mit sich. Das Militär war ebenso offensichtlich gespalten wie die Mittelschicht, die in keine politische Partei eingegliedert wurde. Die Situation verschlimmerte sich dermaßen, dass die Inflation außer Kontrolle geriet. Konfrontiert mit einer schwierigen politischen und wirtschaftlichen Krise, beging Getulio Vargas 1954 Selbstmord.

Nach Vargas' Tod wurde der ehemalige Vizepräsident Café Filho zum Präsidenten Brasiliens gewählt. Er vertrat eine moderate Position in der Politik und gewährleistete, dass die Wahlen des Jahres 1954 stattfanden. In diesem Zeitraum litt Brasilien unter steigender Inflation und Zahlungsdefiziten. Wirtschaftsminister zu dieser Zeit war Eugenio Gudin, der mit dem Leiter der *Autoridade Monetária*, Octávio Govea de Bulhões, zusammenarbeitete. Beide Entscheidungsträger waren der Meinung, Brasilien bedürfte einer orthodoxen Wirtschaftspolitik und einer strikten Kontrolle der Inflation. Ihre wirtschaftspolitischen Maßnahmen verschlechterten die Situation Brasiliens, da Kreditinstitute von der restriktiven Kreditpolitik direkt betroffen waren.

2.2.1.3.3 Die Regierungszeit von Juscelino Kubitschek: der Ausbau der ISI-Strategie

Die Regierung des Präsidenten Juscelino Kubitschek (1956-1961) ist ebenfalls aus einer populistischen Koalition entstanden, die allerdings eine Position der Mitte vertrat und die zu Beginn seiner Amtszeit sehr instabil war. Seine Regierungszeit wurde jedoch durch sehr große makroökonomische Fortschritte hinsichtlich der Industrieproduktion, die in diesem Zeitraum um 80% wuchs, gekennzeichnet. Die Regierung führte eine von

werden (vgl. *Skidmore* 1967:95). Der Regierung von Vargas lag aber eine nationalistisch orientiert Ideologie zugrunde.

Wirtschaftswachstum charakterisierte Politik ein, in der der Industrialisierungsprozess von direkten ausländischen Investitionen begleitet war. Diese Investitionen wurden den Industriesektoren zugeführt, die damit zur Konkurrenz der Binnenindustrie wurden und sich den protektionistischen Maßnahmen der Regierung anpassen konnten. Die nationalen Investoren wurden durch eine liberale Kreditpolitik begünstigt. Die Entstehung von Infrastruktur, die Konsolidierung des ISI-Modells sowie das zunehmende Wachstum des Inlandsproduktes waren die wichtigsten Merkmale dieser Periode (*Deusa da Cunha* 1995:150). Die Erfolge des Wirtschaftswachstums beruhten seit dieser Zeit auf der Entstehung einer modernen und ausgedehnten Industriestruktur, die die technologischen Innovationen positiv nutzte.

Die Regierung des Präsidenten Kubitschek wurde von den gleichen Eliten, die die Revolution im Jahr 1930 angetrieben hatten, unterstützt. Diese politischen Kräfte waren nationalistisch orientiert und billigten die staatliche Intervention. Kubitschek hatte auch die Zustimmung der Intelligentsia und des Bildungsbürgertums, die am *Instituto Superior de Estudios Brasileiros* ausgebildet wurden und die von dem *nacionalismo desenvolventista* stark geprägt waren. Außerdem wurde das Wirtschaftskabinett zum ersten Mal in der brasilianischen Geschichte von Volkswirtschaftlern mit dem Hintergrund der *Comisión Económica para América Latina* (CEPAL) gebildet, die den Wirtschaftsplan kontrollierten (*ibidem* 49). Die Gruppen, die von den wirtschaftlichen Maßnahmen und wirtschaftlichen Erfolgen profitierten, waren die großen Industrie- und Finanzsektoren sowie die mit der Kaffeeproduktion und dem Kaffeeexport verbundene Agrarbourgeoisie. Die Arbeiterschaft erlebte eine Periode mit geringen sozialen Reformen und neuer Mobilisierung, da sich ihre sozialen Bedingungen aufgrund der wirtschaftlichen Maßnahmen der Regierung verschlechterten (*Berins/Collins* 1991:386-389). Die Gouverneure der Staaten und das Parlament unterstützten Kubitscheks Politik, weshalb seine Regierungszeit als relativ stabil bezeichnet werden kann. Kubitschek schaffte eine neue Art der Beziehungen zu den USA, um Unterstützung für sein Regierungsprogramm zu erhalten.

Diese Regierung wurde auch mit der steigenden Inflation konfrontiert. Hinzu kam, dass die Entwicklungsstrategie sehr teuer und ihre Finanzierungsmöglichkeiten sehr knapp bemessen

waren. Die ersten Anzeichen der Erschöpfung, u.a. die finanziellen Ungleichgewichte bzw. die Handelsbilanzdefizite, wurden bald offensichtlich. In diesem Kontext versuchte die Regierung in der Zeit von 1958 bis 1959, ein Stabilisierungsprogramm⁵⁴ mit Auflagen des IWF einzuführen, das sich am Ende von Kubitscheks Präsidentschaft als sehr kontrovers erwies und aufgrund großer Proteste schließlich nicht durchgeführt wurde. Der Stabilisierungsversuch und die Rolle des IWF wurden als entscheidende Elemente gegen die Entwicklungsstrategie angesehen und stießen auf großen Widerstand innerhalb verschiedener brasilianischer Gruppen. Präsident Kubitschek entschied sich, die Verhandlungen mit dem IWF abzubrechen, um daraus politisch Kapital zu schlagen, indem er die nationalistischen Sektoren auf seine Seite zog und eine Diskussion über die Unabhängigkeit Brasiliens einleitete.

Das Jahr 1961 kann als das Ende der Entwicklungsbeschleunigung angesehen werden. Seit diesem Jahr kann von der Konsolidierung des Industrialisierungsprozesses gesprochen werden (*Bresser Pereira* 1972:54). Seit 1961, in dem es eine hohe Arbeitslosenquote gab, verringerten sich die Investitionsmöglichkeiten, wurde die Exportkapazität begrenzt und stieg die Inflation (*ibidem* 133). Innerhalb der herrschenden Klasse kam es zu Auseinandersetzungen über die eingeführte Wirtschaftspolitik. Es gab keinen Konsens über die Rolle der ausländischen Investoren. Die nationale Unternehmerklasse unterhielt jedoch immer stärkere Kontakte mit den Investoren, da es ihr an ausreichender ökonomischer Kraft und Technologie mangelte. Diese wirtschaftliche Schwierigkeit kann auch auf politischer Ebene analysiert werden. Das Scheitern des Stabilisierungsprogramms und die Unsicherheit der Regierung über die Umsetzung makroökonomischer Politik wurden von der präsidentiellen Nachfolge in Brasilien bestimmt. Die politische Krise wurde auch von zwei weiteren Merkmalen charakterisiert: dem Mangel an Repräsentativität seitens der Regierung und dem *militarismo intervencionista*, der im Jahr 1964 an die Macht kam (*Bresser Pereira* 1972:128).

⁵⁴ Das Stabilisierungsprogramm wurde vom Wirtschaftsminister, Lucas Lopes, und dem Direktor des BNDES, Roberto Campos, konzipiert. Das Problem dieses Programmes lag darin, dass die Aufrechterhaltung von hohen Investitionen mit Preisstabilität eine große Herausforderung für das Wirtschaftskabinett war und beide Ziele widersprüchlich waren (*Skidmore* 1967:175).

2.2.1.3.4 Die Regierung von Jânio Quadros und der Populismus von João Goulart

Die Regierung von Jânio Quadros (von Januar bis August 1961) wurde mit dieser Krise konfrontiert und besaß kein wirksames ökonomisches Konzept dagegen. Auf politischer Ebene startete seine Regierung eine Kampagne gegen die Korruption und den konfusen Verwaltungsapparat. Dies betraf traditionelle Gruppen, wie z.B. Politiker einiger politischer Parteien, die in Korruptionsskandale verwickelt waren, oder die Bürokratie, die von der Verbesserung der Regierungseffizienz betroffen war. Da die Regierung aufgrund der Heterogenität der Koalition nicht in der Lage war, die politische Instabilität zu beseitigen, scheiterten die wirtschaftlichen Maßnahmen gegen die steigende Inflation. Eine Abwertung des Cruzeiro um 100% verschlechterte die wirtschaftliche Lage Brasiliens und schürte die Unzufriedenheit der niedrigen Schichten. Die Regierung führte am Anfang ein populistisches Programm ein. Danach musste sie mit dem IWF über ein orthodoxes wirtschaftliches Programm, das durch anti-inflationäre Maßnahmen gekennzeichnet war, verhandeln. Der Flügel, der sich mit dem *desenvolventismo* identifizierte, hatte jedoch großen Einfluss und überzeugte den Präsidenten, das Entscheidungskabinett der wirtschaftlichen Planung zu verstärken. Damit nahm die politische Polarisierung zu. Hinzu kam, dass die Außenpolitik Brasiliens in dieser Zeit „unabhängig“ und in bezug auf eine Dritte-Welt-Position orientiert war. Die konservativen Kräfte Brasiliens versuchten vor diesem Hintergrund, die Regierung wegen ihrer Annäherungen an das revolutionäre Kuba als „kommunistisch“ zu brandmarken und die Außenpolitik als Vorwand für die Auseinandersetzungen auf nationaler Ebene zu benutzen. Quadros glaubte, dass ihn in dieser Situation sein Rücktritt stärken konnte. Vizepräsident João Goulart wurde daraufhin Präsident Brasiliens.

Die Regierungszeit Goularts (1961-1964) fand unter Beobachtung durch das Militär statt. Seine Regierung wurde von den *legalistas* und den linken Sektoren unterstützt und musste eine tiefgreifende politische Krise überstehen. Verschiedene extremistische Gruppen widersetzten sich der Politik Goularts, u.a. die *anti-getulistas*, ein Teil des Militärs und die Unternehmerklasse, die seine politische Orientierung als Gefahr ansahen. Auf regionaler Ebene kam es zu einer scheinbaren politischen Polarisierung, da verschiedene Politiker sowohl rechter als auch linker Gesinnung die Wahlen gewannen. Das konnte als Antwort auf

die Nichtexistenz politischer Parteien auf Bundesebene verstanden werden, die die Interessen dieser beiden Extreme hätten vertreten können. Trotz der Gewinne des PTB in den Parlamentswahlen von 1962 wurde das Regierungsamt des Präsidenten nicht gestärkt.

Auf wirtschaftlicher Ebene ging die Regierung davon aus, dass das Wirtschaftswachstum, die Verteilungsmaßnahmen sowie die Anziehung ausländischer Investoren mit der Einführung eines heterodoxen Plans und mit Landreformen zusammenpassten (*Berins/Collier* 1991:543). Im Jahr 1963 wurden neue Persönlichkeiten von der gemäßigten Linken, wie z.B. Celso Furtado oder San Tiago Dantas, in das Wirtschaftskabinett integriert und entwarfen einen Dreijahresplan. Die Kontrolle der Inflation war das Schlüsselwort dieser Strategie. Um sie zu erreichen, war es notwendig, unpopuläre Maßnahmen durchzuführen⁵⁵. Die Regierung suchte die finanzielle Unterstützung der USA und die Umschuldung der brasilianischen Verbindlichkeiten. Sowohl die Rechte als auch die Linke lehnten diese wirtschaftliche Strategie jedoch ab, was die politische Unsicherheit und Unfähigkeit der Regierung offenbarte (*Bresser Pereira* 1972:132).

2.2.1.3.5 Die politische Krise: der Zusammenbruch der Demokratie

Die Unzufriedenheit verschiedener brasilianischer Gruppen mit den herrschenden Verhältnissen war deutlich. Die Militärs hatten die Umsetzung der ganzen Wirtschaftsstrategie überwacht. Sie waren unzufrieden mit der Lohnpolitik der Regierung und forderten Lohnerhöhungen, was der anti-inflationären Regierungspolitik widersprach. Aufgrund der zunehmenden politischen Polarisierung entschied sich Goulart, die Mitglieder des Kabinetts auszuwechseln. Inmitten dieser politischen Krise verschlechterte sich die wirtschaftliche Lage weiter. Der Dreijahresplan von Furtado und Dantas wurde aufgegeben und die Regierung versuchte, orthodoxe makroökonomische Maßnahmen durchzusetzen. Hinzu kam, dass es in den ersten Monaten des Jahres 1964 einen politischen Linksruck gab, der seinen Höhepunkt am 13. März 1964 erreichte, als Goulart die Enteignung der

⁵⁵ Die Regierung entschied sich, die Währung im April 1963 von 460 auf 600 Cruzeiros pro Dollar zu abzuwerten. Die Anpassung des Wechselkurses gestattete der Regierung, die Ungleichgewichte der Handelsbilanz zu reduzieren und ihre Wirtschaftsstrategie mit starker Glaubwürdigkeit fortzusetzen, aber das brachte gleichzeitig die Erhöhung der Lebenshaltungskosten und die Erhöhung der Importkosten mit sich (*Skidmore* 1967:237-240).

Erdölindustrien sowie die Landreform verkündete. Das vergrößerte die Sorge des Militärs und stieß auf Ablehnung in der Mittelschicht. Das brasilianische Militär entschied am 31. März 1964, die Macht an sich zu reißen und hatte dafür die Unterstützung der ausländischen Investoren (*Evans/Gereffi* 1982:124), die Brasilien verlassen hatten, als ihre Aktivitäten und Profite während der Regierung von Goulart durch gesetzliche Maßnahmen, wie z.B. ein Gesetz zur Begrenzung des Profits von Rückzahlungen oder verschiedene Enteignungen auf lokaler und regionaler Ebene, eingeschränkt wurden. Das Militär wurde auch von der noch existierenden Agraroligarchie sowie von der neuen industriellen Bourgeoisie unterstützt. Auf internationaler Ebene wurde das Militärregime von den USA anerkannt, da es in einer Zeit der kommunistischen Bedrohung eine proamerikanische Politik gewährleistete und sich von der „unabhängigen“ Außenpolitik der früheren Regierung entfernte.

Mit dem Militärputsch endete eine Zeit demokratischer Erfahrung in Brasilien. Auf politischer Ebene wurde die Zeit der demokratischen Republik (1946-1964) durch folgende Elemente charakterisiert (*Mainwaring* 1999:72-75): Obwohl sich die Instabilität des politischen Systems durch die Institutionalisierung⁵⁶ der politischen Parteien reduzierte, wurde diese Zeit immer noch durch die exklusiven Tendenzen des politischen Systems gekennzeichnet. Der Strukturwandel, den die brasilianische Gesellschaft in diesen Jahren erfasste, sowie die Entstehung eines politischen Marktes entsprachen nicht der Entwicklung des Parteiensystems (*Lamounier* 1994:194). Die Beziehung zwischen der Fragmentierung des Parteiensystems und den sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen der brasilianischen Gesellschaft war durch zwei Tendenzen charakterisiert:

„On one hand, urbanization and social mobilization eroded traditional attachments and social-control mechanisms. On the other, the lack of substantial advance toward deconcentration (reduction of social inequality) left the parties, individually and as a system, without strong bases of popular support. This was

⁵⁶ Nach *Mainwaring* (1999) ist die Institutionalisierung des Parteiensystems ein zentrales Element bei der Analyse des politischen Systems neuer Demokratien. Die Institutionalisierung des Parteiensystems umfasst vier Dimensionen: 1) Eine große Institutionalisierung des Parteiensystems führt zu einer größeren Stabilität des ganzen Systems. 2) Die Beziehungen zwischen Parteien und Bürgern sind größer, wenn die Institutionalisierung stärker ist. 3) Die Legitimität der politischen Parteien gegenüber den politischen Akteuren ist größer, wenn die Institutionalisierung tiefer ist. 4) Bei einem institutionalisierten Parteiensystem ist die Unabhängigkeit der Partei von den Führern sehr wichtig, um die parteilichen Entscheidungen fortzusetzen.

the structural framework within which older ideological and institutional conflicts were acted out, setting the stage for the military takeover“ (*Lamounier* 1989:125).

Hinzu kam, dass die Regierungsbildung in Brasilien auf politischen Koalitionen zwischen den drei größten Parteien basierte. Diese Koalitionen waren nicht immer stabil, was dazu beitrug, dass viele Präsidenten keine Basis und damit keine Unterstützung für ihre Regierung fanden und sie ihr Regierungsamt nicht regulär beenden konnten (vgl. *Berins* 1982:79). Die Regierungen, die aus diesen Koalitionen entstanden, waren auch nicht in der Lage, wirksame Mechanismen für die Begrenzung der Konflikte zu entwickeln und konnten daher den wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen dieser Jahre nicht effektiv entgegentreten. Da es keine politische Partei gab, die die Integration der verschiedenen Sektoren gewährleistete, gewannen diese *setores populares* Anfang der 60er Jahre an politischer Autonomie. Dies hatte zur Folge, dass sie nicht als Stütze für die Regierung angesehen wurden und dass die politische Polarisierung wuchs (*Berins/Collins* 1991:526). Auf wirtschaftlicher Ebene fehlte den Regierungen dieser Zeit eine geordnete makroökonomische Politik (vgl. *Abreu/Verner* 1997:77). Verschiedene Anpassungsmaßnahmen wurden in kurzer Zeit mit dem Ziel eingeführt, die steigende Inflationsrate zu kontrollieren und die fiskale Unordnung zu reduzieren. Diese Stabilisierungsversuche entstammten aber eher der politischen Kritik und der politischen Opposition und nicht einer kontinuierlichen makroökonomischen Politik.

2.2.1.4 Die Entwicklung Brasiliens unter der Militärdiktatur

Die Rolle des Militärs in der brasilianischen Politik hatte eine lange Geschichte. Bis 1964 spielte das Militär eine gemäßigte Rolle unter den verschiedenen politischen Kräften. Nach den Artikeln 176-178 der Verfassung von 1946 (und auch gemäß den früheren Verfassungen) war es eine auf föderaler Ebene organisierte Institution, deren Aufgabe die Überwachung und die Wahrung der Ordnung und des Gesetzes sowie die Gewährleistung des normalen Funktionierens der konstitutionellen Kräfte war. Der Gehorsam des Militärs gegenüber der Exekutive wurde zwar deutlich gemacht, aber nur *dentro os limites da lei*. Das

bedeutete, dass das Militär von der öffentlichen Meinung einberufen wurde, als der Präsident keine Sympathie mehr genoss und abgesetzt werden konnte (vgl. *Stepan* 1971:73-75, *Hagopian* 1990:154). Das Militär hielt sich während dieser Jahre am Rande der Macht auf und erlaubte, dass Zivilisten das Land regierten. Dies änderte sich jedoch, als die wirtschaftliche Lage Brasiliens sich deutlich verschlechterte bzw. das Wirtschaftswachstum stagnierte, die Inflation chronisch wurde und sich das BSP per capita reduzierte. Damit stieg die soziale Unzufriedenheit und die Regierung wurde mit Streiks und sozialen Konflikten konfrontiert. Das Militär identifizierte allmählich die aufgrund der wirtschaftlichen Verschlechterung verursachte instabile politische Lage mit der Unfähigkeit der Regierung, diese Probleme zu lösen.

2.2.1.4.1 Die Merkmale des politischen Systems unter der Militärdiktatur

Nach dem Militärputsch in Brasilien begann eine Periode militärischer Diktaturen in verschiedenen Ländern Lateinamerikas, vor allem im Süden des Kontinents. Die Entstehung dieser neuen Typologie des politischen Systems wurde von unterschiedlichen Standpunkten ausgehend analysiert. Zum einen gab es politische Erklärungen, die nur auf der politischen Geschichte und Entwicklung Brasiliens basierten. Zum anderen wurden verschiedene wirtschaftliche Erklärungen zur politischen Krise veröffentlicht, bei denen versucht wurde, die Verhältnisse zwischen den Regimetypen und der Wirtschaftspolitik zu erklären. Für einige Vertreter der der Dependenz-Theorie verbundenen Autoren (*Furtado* 1972; *Marini* 1969) war das ISI-Modell mit seinen Grenzen die wichtigste Ursache für den Aufstieg des Militärs an die Macht, da das Modell nicht in der Lage war, die Probleme der Einkommensverteilung zu lösen. Als die sozialen Forderungen der *setores populares* zunahmen, war das Militär der Garant der politischen Stabilität. Eine andere Erklärung dieses politischen Systems hatte *Guillermo O'Donnell* (1973) mittels des Begriffes *Bureaucratic-Authoritarianism* entwickelt. Für ihn war die Reduzierung des Wirtschaftswachstums die Konsequenz aus der Unfähigkeit der nationalen Volkswirtschaft, die ISI-Strategie zu intensivieren. Der Staat und die internationalen Konzerne mussten dann die Verantwortung übernehmen und brauchten daher die strenge Kontrolle der *setores populares*, deren Forderungen aufgrund der negativen wirtschaftlichen Lage zunahmen. In

einem bürokratisch-autoritären Regime entwickelten die Eliten (im Falle Brasiliens war dies das Militär) technokratische Rollen und koalierten, um die Entpolitisierung der *setores populares* zu bewirken und sie vom politischen Prozess auszuschließen. Andere Autoren (*Skidmore 1977; Stepan 1973*) untersuchten die Beziehungen zwischen der wirtschaftlichen Krise und dem militärischen Regime hinsichtlich der steigenden Inflationsrate und des Handelsbilanzdefizits. Bei diesen Analysen waren die nicht-orthodoxen makroökonomischen Maßnahmen, u.a. ein überbewerteter Wechselkurs und die Importkontrolle, die die *policy-makers* durchsetzten, wenig geeignet, um die Ungleichgewichte der Wirtschaft zu kontrollieren.

Seit dem Putsch gegen Goulart 1964 stützte sich das Militärregime auf die Verkündung eines *Ato Institucional*, durch den die Exekutive mit Extrabefugnissen ausgestattet wurde. Er konnte dem Parlament verfassungsrechtliche Verbesserungsvorschläge einreichen. Er konnte auch die politischen Rechte einer Person einschränken. Dieser *Ato Institucional* gewährleistete die Wahl von Humberto de Alençar Castelo Branco als Präsident Brasiliens und sowie eines Vizepräsidenten. In den kommenden Monaten konnte die Militärregierung das Wahlsystem durch zwei Maßnahmen kontrollieren. Die erste bestand darin, die Wahl von früheren Politikern zu verbieten und durch die zweite wurde eine neue Rechtsstellung der politischen Parteien konzipiert, mit dem Ziel, die politische Aktivität Brasiliens umzustrukturieren (vgl. *Skidmore 1967:311*). Mit der Verkündung des zweiten *Ato Institucional* wurden die noch existierenden politischen Parteien aufgelöst. Im Jahr 1966 wurden dann per Dekret zwei Parteien gegründet, nämlich die *Aliança Renovadora Nacional*, ARENA, und der *Movimento Democrático Brasileiro*, MDB. ARENA war die Regierungspartei und der MDB die Oppositionspartei. In der Zeit der brasilianischen Militärdiktatur wurden diese beiden Parteien, die Bildung eines Parlaments sowie die Durchführung von Wahlen zugelassen. Damit versuchte das Militär, seine eigene Legitimation herzustellen.

2.2.1.4.2 Der „desenvolventismo“ als Wirtschaftsstrategie

Seit der Bewegung des Jahres 1964 gegen Goulart wurde das staatliche Modell als Antriebskraft für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung durch ein Gesetz (*Lei de Reforma Administrativa*) institutionalisiert. Der Kompromiss des Militärs mit dem *desenvolvimento* als Entwicklungsstrategie wurde fortgesetzt und diese Strategie überlebte den Sturz der Demokratie in Brasilien. Die Konsolidierung des Wirtschaftswachstums war eine Notwendigkeit für das Militär, um die Legitimierung seiner Macht zu erreichen. Das wurde jedoch nur durch eine anti-demokratische Lösung bewirkt (vgl. *Skidmore* 1967:318). Aus dieser Interpretation heraus könnte man verstehen, dass das Wirtschaftswachstum große Zustimmung der politischen und wirtschaftlichen Eliten fand (vgl. *Barros de Castro* 1994:188). Diese Wirtschaftspolitik, deren Grundlagen das *Programa de Ação Económica do Governo* (PAEG von 1964 bis 1966) enthielt, verfolgte das Ziel, die Inflation zu kontrollieren und das Wirtschaftswachstum zu beschleunigen. Die hauptsächliche Aufgabe des Militärregimes war, das Vertrauen des privaten Sektors und der internationalen Investoren durch eine anti-inflationäre Strategie wiederzugewinnen. Die Wirtschaftspolitik der Regierung war aber durch eine lange andauernde Rezession charakterisiert, die aufgrund des Mangels an Kapital mit einer strengen Lohnkontrolle sowie der Ausweitung von Krediten und Ausgaben die ganze Volkswirtschaft verlangsamte (vgl. *Malan/De Carvalho Pereira* 1973:134-135). Obwohl das Militär zur Führungsgruppe Brasiliens wurde, besaß es keine definierte Wirtschaftsstrategie für die Entwicklung des Landes. Deshalb umgab es sich mit Technokraten, deren Wirtschaftspolitik ohne den Einfluss des Militärs nicht hätte umgesetzt werden können. Die Technokraten und das Militär vertraten keine Klassen-, sondern nationale Interessen (*Eßer* 1979:58). Diese pro-industrielle Führungsgruppe bildete „seit 1949 in der *Escola Superior de Guerra* zusammen mit hohen Beamten, Richtern und Professoren wirtschafts- und sozialwissenschaftlich aus und orientierte sich nun in Kooperation mit hochqualifizierten Ökonomen, multinationalen Konzernen und ausgewählten Gruppen der nationalen Privatwirtschaft sowie immer mehr Sektoren und Regionen auf wirtschaftliches Wachstum hin (...) Die militärische Führungsgruppe verbreiterte sich durch Einbeziehung von Ökonomen in allen außer den sicherheitspolitischen Entscheidungsbereichen zu einer militärisch-technokratischen Trägergruppe der Entwicklung. Zu ihr gehörten Generäle, militärische und zivile Technokraten der Zentralregierung und Zentralverwaltung, Direktoren und Manager der

wichtigsten Staatsunternehmen, etwa von Petrobrás oder der Nationalen Entwicklungsbank (BNDE), Personen in leitender Position aus Justiz, Innerem Sicherheitsdienst (SNI), auswärtigem Dienst, auch aus staatlichen Sozial-, Regional- und Forschungsinstituten“ (*ibidem* 66-67). Die *Escola Superior de Guerra* war das Zentrum, in dem die Verhältnisse zwischen den Vorstellungen von nationaler Sicherheit⁵⁷ und nationaler Entwicklung formuliert wurden. Da der Staat durch die kommunistische Bedrohung verwundbar war, musste die allgemeine Planung auf nationaler Ebene gewährleistet werden. Als sich die wirtschaftliche Situation verschärfte, war das Militär sich bewusst, dass das Land eine Entwicklungsstrategie brauchte, die die interne Subversion bekämpfte. Deshalb waren die Themen von Entwicklung und Sicherheit nicht voneinander zu trennen.

Die Wirtschaftspolitik des Militärs lässt sich in drei Phasen unterteilen (vgl. *Eßer* 1979:86-ff.)⁵⁸. In der ersten Phase, von 1964 bis 1967, regierte in Brasilien Humberto de Alençar Castello Branco. Die Regierung versuchte in dieser Zeit, eine wirtschaftliche Stabilisierung und funktionsfähige Kapitalmärkte herzustellen, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu verbessern, die staatliche Entwicklungsplanung auszuweiten, die staatlichen Investitionen zu verstärken sowie günstige Bedingungen für das Engagement des privaten und öffentlichen Auslandskapitals zu schaffen. In dieser Zeit wurde durch die Schaffung stabiler Machtstrukturen die galoppierende Inflation von 88,6% (1964) auf 19% (1970) reduziert. Eine strenge Lohnpolitik war ein entscheidendes Element dieses wirtschaftlichen Erfolgs. Die Wirtschaftspolitik wurde von einer konservativen Technokratengruppe, unter der Leitung von Roberto de Oliveira Campos und Octavio Gouvea de Bulhões, übernommen. Sie waren gegen den staatlichen Interventionismus und plädierten für die Beseitigung der Zollbeschränkungen (*Frieden* 1991:103; *Love* 1994:436-437). Die Finanzpolitik war restriktiv, da die öffentlichen Ausgaben sowie Kredite und Subventionen verringert wurden.

⁵⁷ Die Doktrin der Nationalen Sicherheit entstand aus verschiedenen politisch-ideologischen Einflüssen, wie z.B. dem Positivismus, dem politischen Realismus, dem liberal-demokratischen Kapitalismus usw. an der *Escola Superior de Guerra*. Ihre Grundkonzepte sind die nationalen Ziele, die nationale Strategie und die nationale Macht (*Brummel* 1980: 68-77). Die nationale Sicherheit war „to a great extent a matter of rationally maximizing the output of the economy and minimizing all sources of cleavage and disunity within the country. Consequently, the stress was on the need for strong government and planning“ (*Stepan* 1971:82).

⁵⁸ Die erste und die zweite Phase werden in diesem Teil der Arbeit erläutert, da sie sich auf die Entstehung und die Konsolidierung der wirtschaftlichen Strategie während des Militärsregimes beziehen. Die dritte Phase entspricht der Erschöpfung der Entwicklungsstrategie und wird deshalb im nächsten Teil der Arbeit behandelt.

Die Geldpolitik basierte auf einer *correção monetária*⁵⁹ mit dem Ziel „einer ständigen Angleichung aller Zahlungen an die Inflationsrate, um Spekulationen zu unterbinden“ (Hentschke 1996:102). Die Geld- und Kreditpolitik verbesserte sich mit der Gründung einer starken Zentralbank, der *Banco do Brasil*, die als Geschäftsbank der Zentralregierung konzipiert und für die Steuerung des Geldvolumens, die Wechselkurspolitik, die Höchstsätze für Privatkredite und die Überwachung der Börse zuständig war (Dias/Bodin 1988:139).

Die zweite Phase der Wirtschaftspolitik fand in der Zeit von 1968 bis 1973/74 statt, in der Brasilien von Artur da Costa e Silva (1967-1969) und Emílio Garrastazú Médici (1969-1974) regiert wurde. Die Grundlagen der makroökonomischen Politik wurden im *Programa Estratégico de Desenvolvimento* von 1968 bis 1970 und in dem Dokument *Metas e Bases para Governo* festgelegt. In diesem Zeitraum erzielte Brasilien hohe Wachstumsraten, die durchschnittlich um etwa 10% beim BIP und um gut 12,2% bei der Industrieproduktion lagen. Die Regierung gab die orthodoxe Wirtschaftspolitik auf und entschied sich für stark interventionistische Maßnahmen, u.a. Subventionen und Anreize für verschiedene Wirtschaftssektoren. Das Wirtschaftskabinett wurde von Antonio Delfim Netto geleitet und die Merkmale seiner makroökonomischen Politik waren die Expansion der Wirtschaft durch Senkung der Kreditkosten und Verminderung der Liquiditätsschwierigkeiten der Volkswirtschaft, die Einführung von Steuervergünstigungen sowie kleine auf das Exportwachstum zielende Abwertungen der nationalen Währung. Um diese Ziele zu erreichen, wurde eine expansive Geldpolitik eingeführt. Die Überbewertung der nationalen Währung wurde aufgegeben und stattdessen wurde eine Politik von *crawling-peg* umgesetzt⁶⁰ mit dem Ziel, den Währungskurs regelmäßig durch Mini-Entwertungen, die zwischen zehn und fünfzig Tagen dauerten, anzupassen (Durevall 1993:7-ff; Ffrench/Muñoz 1994:204; Bacha 1980:26).

2.2.1.4.3 Die Jahre des *milagre brasileiro* und die Veränderungen der Volkswirtschaft

⁵⁹ Die *correção monetária* basiert auf „nominal interest rates or the value of debt instruments for expected or actual inflation“ (Bacha 1980:25).

⁶⁰ Der *crawling-peg* basiert auf „small and regular rate adjustments to avoid the accumulation of imbalances; this would favour the real side of the economies and discourage the speculative fluctuations that affect the foreign-exchange markets when rates are maintained either fixed in nominal terms or are allowed to fluctuate freely“ (Ffrench/Muñoz 1994:204).

In diesen Jahren entwickelte sich der sogenannte *milagre brasileiro* (das brasilianische Wunder), der sich durch sehr hohe Wachstumsraten, die die Folge steigender öffentlicher Investitionen und großer ausländischer Kapitalzuflüsse waren, charakterisieren lässt. Die makroökonomische Politik des Militärregimes ist in der Funktion der Beziehungen zwischen den ausländischen Konzernen und der Regierung zu verstehen (vgl. *Frieden* 1991:107). Die Verflechtungen zwischen beiden Akteuren implizierten, dass der Staat eine aktive interventionistische Politik durchführen musste, um die Rationalisierung des Wirtschaftssystems zu erreichen sowie den Entscheidungsprozess für seine Zwecke zu vereinfachen und zu sichern (vgl. *Avelas* 1990:5). Das Militärregime spielte eine wesentliche Rolle bei der Promotion und dem Management staatlicher Firmen, deren Zahl stärker zunahm als die ausländischer Konzerne oder privater nationaler Unternehmen. Das Militär war entschlossen, Infrastruktur und Schwerindustrie auszubauen sowie Anreize für die dynamischen Industrien zu schaffen, um die Entwicklungsstrategie des ausländischen Kapitals zu unterstützen. Das Militär musste dabei auch den sozialen und politischen Frieden gewährleisten. Die multinationalen Konzerne kümmerten sich ihrerseits um die Produktion dauerhafter Konsumgüter, wobei sie nicht nur von den stark diversifizierten natürlichen Ressourcen Brasiliens, sondern auch von einem enormen, mit großen Vorteilen verbundenen Binnenmarkt profitierten. Die Doktrin der nationalen Sicherheit implizierte die Industrialisierung wesentlicher Industriezweige sowie die Entwicklung einer adäquaten Infrastruktur und die Erschließung natürlicher Ressourcen (*Graham* 1982:34). Dies wurde durch einen hohen Kapitalzufluss von interamerikanischen und internationalen Entwicklungsinstitutionen finanziert⁶¹.

Das brasilianische Wirtschaftswunder wurde auch noch durch andere Faktoren ermöglicht. Ein wichtiges Element war die anti-inflationäre Politik, die das Militär in der zweiten Phase der Entwicklungsstrategie durchführte. Für das Militär wurde die steigende Inflation durch das öffentliche Defizit, die Lohnsteigerung und eine unordentliche Geldpolitik verursacht (vgl. *Serra* 1972:15-16). Die Regierung erkannte auch, dass die Inflation nicht durch die steigende Nachfrage, sondern durch die steigenden Preise und Zinsraten verursacht wurde. Deshalb entschied sie sich, eine strikte Kontrolle des Kreditsystems einzuführen und die

⁶¹ Von 1968 bis 1974 unterstützte die Weltbank Brasilien mit einem Kredit in Höhe von 1 Mrd. US-\$ (*Avelas* 1990:34).

Preise der industriellen Produkte durch den *Conselho Interministerial de Preços* zu kontrollieren (Avelas 1990:26). Der internationale Kontext begünstigte auch die positiven Ergebnisse des Wirtschaftswunders. Wie bereits erwähnt, war die Entwicklungsstrategie des Militärs mit dem ausländischen Kapital verbunden. Das Militär übernahm die Öffnung gegenüber dem ausländischen Kapital als politische und wirtschaftliche Option für seine Industrialisierungspolitik und Entwicklungsstrategie. Die Jahre des steigenden Wirtschaftswachstums Brasiliens koinzidierten mit der Existenz enormer Ressourcen auf den internationalen Märkten, insbesondere auf dem Euro-Dollar-Markt. Von dort stammten die meisten Ressourcen für die Finanzierung der Entwicklungsstrategie. Die allmähliche Entwertung des Cruzeiro durch Inflation und die langfristige Rückzahlung der Außenkredite bewirkten, dass sich die inländischen privaten und staatlichen Unternehmen im Ausland verschuldeten. Die Importbeschränkungen konnten durch die enormen Kapitalzuflüsse, die Brasilien erhielt, überwunden werden, wodurch das Wirtschaftswachstum gesichert wurde.

Die Transformation Brasiliens in diesen Jahren ist unbestreitbar. Das bedeutendste Merkmal dieser Periode ist die Entstehung und die Konsolidierung einer modernen integrierten Industrie. Von 1947 bis 1985 stieg der Industriesektor von 23,7% auf 35,5% des BIP, während der Agrarsektor sich im gleichen Zeitraum von 19,5% auf 10,1% reduzierte (Fritsch/Franco 1991:21).

2.2.2 Die Erschöpfung der ISI-Strategie

Anfang der 70er Jahre waren die ersten Zeichen der Erschöpfung der ISI-Strategie auch in Brasilien deutlich. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten begleiteten ein politisches Szenarium, das auch von den Grenzen des wirtschaftlichen Modells negativ betroffen war.

2.2.2.1 Die internationalen Rahmenbedingungen

Auch das Militärregime Brasiliens wurde mit den externen Schocks der 70er Jahre konfrontiert, insbesondere den Ölpreiserhöhungen und den Störungen des internationalen Kapitalmarktes. Brasilien war wegen seiner Export- und Energieimportabhängigkeit stark

von der Weltrezession betroffen. Das Ende des *milagre economico* bedeutete den Versuch, die ISI-Strategie zu intensivieren. Die Regierung des Militärs Ernesto Geisel (1974-1979) schlug vor, die ganze Volkswirtschaft umzustrukturieren, mit dem Ziel, das weitere Wirtschaftswachstum zu gewährleisten. Damit nahm der öffentliche Sektor durch die Ausweitung der staatlichen Verwaltung und die Expansion der öffentlichen Unternehmen zu. Das Investitionsprogramm der Regierung wurde in den *Plan Nacional de Desenvolvimento-II* (PND-II) des Jahres 1974 eingegliedert, und zwar unter der Leitung von Mário Henrique Simonsen, einem Bankier, der mit der finanziellen Gemeinschaft von São Paulo verbunden und *pro-desenvolventista* war. Das Programm sah die Rückkehr zur ISI-Strategie vor, insbesondere für die gründlichen *inputs* und die Kapitalgüter, um die industrielle Produktion und damit die Gesamtnachfrage zu stimulieren. Der Plan sah ebenfalls die Substitution der Erdölimporte vor, um die Verwundbarkeit Brasiliens zu verringern.

Aufgrund des Anstieges der industriellen Produktion benötigte Brasilien immer höhere Importe von Investitionsgütern. Das brasilianische Industrialisierungsmuster war von den Importen abhängig, die wegen der starken nationalen Nachfrage und der Notwendigkeit kapitalintensiver Technik erforderlich waren. Die Industrialisierungspolitik der Regierung war für die Abhängigkeit von ausländischer Technologie und Energie-*inputs* verantwortlich. Damit war ebenfalls die Außenverschuldung verbunden, da das ausländische Kapital nicht nur der Finanzierung der Investitionen sondern auch der Finanzierung der Importe diente⁶². Die Regierung wurde somit gezwungen, Kredite im Ausland aufzunehmen und das Zahlungsbilanzdefizit wuchs von 1,7 Mrd. US-\$ 1973 auf 7,1 Mrd. US-\$ 1974. In diesen Jahren stieg die Auslandsverschuldung von 12,7 Mrd. US-\$ 1973 auf 22,3 Mrd. US-\$ 1975 (Eßer 1979:92). Die Auslandskredite wurden für die Finanzierung der industriellen Entwicklung eingesetzt. Die Regierung versuchte, die Beziehungen zum Euro-Dollar Markt zu verstärken, womit der Zugang zu internationalen Krediten garantiert wurde. Die internationalen Privatbanken wurden zum ersten Gläubiger Brasiliens. Diese Situation

⁶² Der Anteil der Kapitalgüter am Gesamtimport stieg von ca. 25% in 1965/66 auf 41% 1971/72 (Zoller 1986:77). Aufgrund der weltwirtschaftlichen Rezession in diesen Jahren entstand eine Knappheit an Devisen, deren Bestände von 6,4 Mrd. US-\$ Ende 1973 auf 4 Mrd. US-\$ Ende 1975 abnahmen (Eßer 1979:92), was das Handelsbilanzdefizit verschlechterte. Hinzu kam, dass die Weltmarktpreise für landwirtschaftliche Exportgüter sanken, die *terms of trade* sich in diesen Jahren verschlechterten und der Zufluss von Auslandskapital zunahm. Vor diesem Hintergrund explodierten die Erdölpreise.

begünstigte noch mehr die Außenverschuldung des Landes, da die Regierung nicht rechtzeitig erkannte, dass sich ihr Handlungsspielraum aufgrund der wirtschaftlichen Situation sowohl auf internationaler Ebene als auch auf nationaler Ebene einschränkte.

2.2.2.2 Die Grenzen der ISI-Strategie

Aufgrund der zunehmenden Handelsbilanzdefizite wurden neue makroökonomische Maßnahmen eingeführt, um die Handelsbilanz auszugleichen. Die Regierung führte dazu in den Jahren 1975/76 eine Reihe von Bestimmungen ein, um die Gesamtnachfrage zu verringern, die Exporte zu steigern und die Importe zu beschränken. Was die makroökonomische Politik betraf, wurde der Wechselkurs des Cruzeiro unter der Inflationsrate aufrechterhalten. Das war eine Art Subvention für die Investoren, die Zwischen- und Kapitalgüter benötigten, da die nationale Währung von 1972 bis 1978 um 23% überbewertet war. Die Zinsraten wurden nach dem gleichen Prinzip behandelt, und das trug dazu bei, dass die öffentlichen Darlehen sich ausdehnten (*Frieden* 1991:120).

Die politische Legitimität des Militärregimes hatte auf seiner wirtschaftlichen Kompetenz und Effizienz beruht. Die Verschuldungskrise zeigte jedoch, dass es an der mangelnden Fähigkeit zu ihrer Bewältigung scheiterte (vgl. *Sangmeister* 1992:237; *Taylor/Bacha et. al.* 1980). Die enge Verbindung zwischen Unternehmerklasse und Regierung wurde dadurch schlechter, dass die Militärs durch makroökonomische Maßnahmen, wie z.B. die Erhöhung der Zinsraten, die Interessen der Arbeitgeber angriffen. Die traditionelle Allianz zwischen dem Staat, der nationalen Bourgeoisie und den ausländischen Konzernen gelangte an den Punkt, an dem die interventionistische Rolle des Staates im wirtschaftlichen Prozess kritisiert und in Frage gestellt wurde. Die transnationalen Konzerne, die stark von diesem interventionistischen Staatsapparat profitierten, entschieden neben dieser Diskussion auch aufgrund ihrer fehlenden politischen Legitimität bei der Bewahrung ihrer Interessen zu bleiben. Die kontrovers geführte Debatte entstand in den verschiedenen Gruppen der nationalen Bourgeoisie, die nicht in gleichem Maße von der Unterstützung der Regierung profitiert hatten. Das Militär versuchte, diese Allianz zu verstärken, da sie nicht nur eine wirtschaftliche Allianz, sondern eine politische Garantie der Stabilität war.

Zu den negativsten Ergebnissen der ISI-Strategie können die Zunahme der Arbeitslosigkeit und die ungleiche Einkommensverteilung gezählt werden. Die Lohnkontrolle war ein ergänzendes Element dieser Entwicklungsstrategie. Die Gewährleistung billiger Arbeitskräfte für die ausländischen Konzernen führte zu einigen Problemen. Das Militär etablierte eine Lohnpolitik, die auf verschiedene Punkte abzielte (vgl. *Avelas* 1990:71): Erstens war sie eine Politik, die eine angemessene Nachfrage bilden sollte, um produktive Strukturen zu begünstigen, die wiederum notwendig für das „wirtschaftliche Wunder“ waren. Zweitens sollte sie die Gewinne der kleinen Minderheit erhöhen, die in der Lage war, Kapital im Land zu investieren. Drittens verstärkte diese Lohnpolitik die Lohnunterschiede zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen, was zur Entstehung einer neuen Gruppe mit großen Privilegien führte. Schließlich konnte die Lohnpolitik angewandt werden, um die Konsumkredite zu stimulieren, was der neuen Mittelschicht ermöglichte, Zugang zu Konsumgütern zu erlangen. Von dieser Lohnpolitik waren ca. 40% der ärmsten Brasilianer ausgeschlossen, was die ungleiche Einkommensverteilung verstärkte, da die Löhne zwar angepasst wurden, aber immer noch niedriger als die Lebenshaltungskosten waren.

2.2.2.3 Die politische Entwicklung vor dem Hintergrund der Erschöpfung der Wirtschaftsstrategie

Unter der Regierung des Militärs Ernesto Geisel begann eine Zeit der *distensão* (Entspannung) und der *abertura* (Öffnung) auf der politischen Ebene. Die Unzufriedenheit der Mittelschichten und Arbeiter nahm zu, während die Regierung allmählich eine politische Liberalisierung einführte. Das Militär musste auf die sozialen und politischen Forderungen achten. Deshalb versuchte es, populistische Maßnahmen durchzusetzen, z.B. Lohnerhöhungen. Bei den Wahlen des Jahres 1974 gewann der MDB die Parlamentswahlen. Als das Militär dadurch die politische Kontrolle verlor, begann der Redemokratisierungsprozess Brasiliens (vgl. *Mainwaring* 1999:85). Ein besonderes Merkmal dieses Prozesses war, dass die politische Öffnung durch die Durchführung von Wahlen konsolidiert wurde. Sie zeigten den Grad des Verlusts an Legitimität, den das Regime im Laufe der Zeit unter der Bevölkerung hatte (vgl. *Lamounier* 1989:112). Das Militär versuchte angesichts der politischen Liberalisierung, bestimmte Grenzen im

Wahlgesetz und dem Parteiensystem zu schaffen, um seine politische Kontrolle zunächst aufrechtzuerhalten und die Öffnung dann in besseren Zeiten zu organisieren. So könnte etwa der *Pacote de Abril* von 1977 gesehen werden, der das Ziel hatte, die Mehrheit der Regierungspartei ARENA im Senat aufrechtzuerhalten und damit einen oppositionellen Sieg zu verhindern oder doch zumindest in seinem Ausmaß zu begrenzen.

Während der Regierung von João Baptista Figueredo (1979-1985) beschleunigte sich die Außenverschuldung und aufgrund dessen wurde eine orthodoxe restriktive makroökonomische Politik eingeführt. Die wichtigsten Merkmale dieser Politik waren u.a. die Reduzierung der staatlichen Ausgaben und der fiskalen Anreize für die Exporte, was mit Mini-Entwertungen verbunden war. Die restriktive makroökonomische Politik dauerte nur sechs Monate und im August 1979 wurde Antonio Delfim Netto zum Wirtschaftsminister ernannt. Er ersetzte die vorherigen Maßnahmen durch eine expansionistische Politik, die die öffentlichen Ausgaben beschleunigte und die Geldmenge und die Kredite erhöhte. Die nationale Währung wurde um 30% abgewertet. In diesem Zusammenhang schien die Entwertung des Cruzeiro eine schwierige aber notwendige Entscheidung. Das Problem bestand darin, dass eine Entwertung bis zum Gleichgewicht des Wechselkurses die Exporte fördern könnte, aber eine bedeutende Vergrößerung der Zahlungsverpflichtungen in Dollar auf Seiten der Investoren mit sich bringen würde. Die Entwertung betraf verschiedene soziale Gruppen. Es wurde jedoch vermieden, die Kosten der Entwertung auf die ausländischen Investoren abzuwälzen. Das Programm scheiterte, da die Abwertung zu einem Inflationsstoß führte und die Inflationsrate nicht mehr kontrolliert werden konnte.

Auf politischer Ebene setzte die Regierung Figueredo die Strategie der *abertura* fort, die aber von der Regierung immer streng kontrolliert und begrenzt wurde. Die Parteienreform des Jahres 1979 sah die Rückkehr zum Mehrparteiensystems vor. Diese Entscheidung ging von der Vorstellung aus, dass die Entstehung anderer politischer Parteien den MDB schwächen würde und damit die Regierung die Mehrheit in beiden Kammern behalten könnte. Im November 1981 wurden neue Wahlgesetze erlassen, mit dem Ziel, Koalitionen zwischen kleinen Oppositionsparteien zu erschweren. Die Regierung handelte vorsichtig, da

aus den kommenden Wahlen des Jahres 1982 die Politiker hervorgehen sollten, die den nächsten Präsidenten im Januar 1985 wählen sollten.

2.2.3 Der Ausbruch der Verschuldungskrise

Brasilien wehrte am Anfang der 80er Jahre den externen Druck in Richtung einer Strukturanpassung ab und versuchte, mittels einer strategischen Modifizierung zentrale Komponenten des hergebrachten Modells aufrechtzuerhalten (vgl. *Barrios* 1999a:354). Die brasilianische Regierung war der Meinung, dass die ISI-Strategie noch durchführbar sei. Deshalb lehnten es die brasilianischen *policy-makers* ab, das Wirtschaftswachstum zu opfern.

2.2.3.1 Die internationalen Rahmenbedingungen

Die restriktiven wirtschaftlichen Maßnahmen der Industrieländer und der internationalen Finanzinstitutionen, die im Abschnitt 2.1.3.1. skizziert wurden, haben Brasilien sehr stark betroffen, da die Ressourcen für die Finanzierung der Entwicklungsstrategie immer knapper wurden.

2.2.3.2 Die Situation Brasiliens in einem rezessiven internationalen Kontext

Die wirtschaftliche Lage Brasiliens verschlechterte sich Anfang der 80er Jahre⁶³. Am Ende dieser Jahre wurde eine neue restriktive makroökonomische Politik eingeführt, die nicht das Ergebnis eines Konsenses unter den verschiedenen politischen Gruppen, sondern eine Auflage des internationalen Finanzsystems war. Das orthodoxe Programm brachte die Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums und der gesamten wirtschaftlichen Aktivitäten mit sich. Die Regierung Figueredo hatte versucht, ein Abkommen mit dem IWF zu vermeiden, da sie noch glaubte, dass die Zahlungsfähigkeit Brasiliens auf dem wirtschaftlichen Wachstum beruhte. Die brasilianische Wirtschaft war von 1981 bis 1983 fast gelähmt. Ende März 1982 waren die Reserven der Zentralbank Brasiliens aufgebraucht,

⁶³ 1980 betrug das Handelsbilanzdefizit 11,7 Mio. US-\$ (5,2% des BSP) und Brasilien verlor 2,3 Mio. US-\$ an Reserven. Die Außenverschuldung betrug im Dezember 1980 64,4 Mrd. US-\$ (*Lamounier/Moura* 1986:172).

was ein Zeichen für die Unfähigkeit war, mit der künftigen Liquiditätskrise umzugehen. In diesem Kontext erklärte Mexiko im August 1982, dass es nicht mehr in der Lage sei, die Zinsen seiner Außenverschuldung zu bezahlen. Das mexikanische Moratorium wirkte sich negativ auf die bereits geschwächte brasilianische Volkswirtschaft aus⁶⁴.

Die Regierung Figueredo hatte gute Gründe dafür, ein Abkommen zur Umschuldung mit dem IWF zu verschieben und die externen Schocks der Verschuldungskrise zu minimieren. Im November 1982 fanden Wahlen statt. Ihr Ergebnis änderte die politische Landschaft: Die Oppositionsparteien gewannen eine kleine Mehrheit im Abgeordnetenhaus und in zehn Bundesstaaten (einschließlich São Paulo und Rio de Janeiro), was ihre politischen Möglichkeiten deutlich verbesserte. Die Regierung kontrollierte nur noch den Senat und die Wahlversammlung, was ihre Legitimität in Frage stellte. Diese neue politische Struktur Brasiliens war für die Zukunft des Landes sehr wichtig: „This strange ‚diarchy‘, pitting the military-bureaucratic system against state governments and a lower chamber enjoying stronger popular legitimacy, was bound to affect the presidential succession, and thereby the fate of the regime“ (*Lamounier* 1989:115). Als Konsequenz dieses Umbruchs wurde eine Verfassungsreform vorgeschlagen, die die Direktwahl von Figueredos Nachfolger vorsah. Eine populäre Wahlkampagne, die von den Oppositionsparteien und den Oppositionsregierungen auf lokaler Ebene geführt wurde, begann: die *diretas já*. Sie ermöglichte die Bildung einer formellen Dissidenz (der *Frente Liberal*) innerhalb der Regierungspartei bzw. des PDS. Die Verfassungsreform konnte mangels einer ausreichenden Mehrheit (es war eine Zweidrittel-Mehrheit erforderlich) im Abgeordnetenhaus jedoch nicht durchgesetzt werden. Dennoch eröffnete sie die politische Debatte über die Zukunft der Militärdiktatur.

2.2.3.3 Die ersten Reaktionen auf die Verschuldungskrise

Da Brasilien im Dezember 1982 beinahe zahlungsunfähig war, wurde ein *emergency financial assistance package* vom IWF, der U.S. Federal Reserve und den privaten Banken organisiert. Am 6. Januar 1983 wurde eine erste Absichtserklärung gegenüber dem IWF

⁶⁴ Die kurzfristige Verschuldung Brasiliens war von 5 Mrd. US-\$ 1978 auf mehr als 17 Mrd. US-\$ 1982 gestiegen. Die mittel- und langfristige Außenverschuldung betrug 1982 68 Mrd. US-\$ (*Edwards* 1988:6).

abgegeben, die in den zwei folgenden Jahren sechs Mal wiederholt wurde. Die Auflagen dieses Abkommens bezweckten die Reduzierung der Inflationsrate durch die Beschränkung des öffentlichen Sektors und die Verminderung der Geldmenge. Da der Außenhandel zu positiven Ergebnissen führte, u.a. zu steigenden Deviseneinnahmen durch die Exportintensivierung und die Importeinschränkungen, bekam Brasilien einen größeren Handlungsspielraum gegenüber dem IWF. Die makroökonomische Politik wurde dann umstrukturiert und die Geldmenge vergrößert, die Inflation beschleunigt und die Reduzierung der Defizite der öffentlichen Hand verhindert (Zoller 1986:87). Im Februar 1983 wurde die nationale Währung um 30% abgewertet, was zu einem Anstieg der Inflationsrate führte. Diese neue Abwertung des Cruzeiro wurde als Scheitern des Militärs bei der Umsetzung makroökonomischer Politik wahrgenommen. Es war jedoch klar, dass das Militär die wirtschaftliche Anpassung bevorzugte, die das Ziel hatte, die Handelsbilanz auf internationaler Ebene auszugleichen. Die internen makroökonomischen Ziele, wie die Kontrolle der Inflation, wurden vernachlässigt, und die externen Bedingungen der Weltwirtschaft wurden falsch analysiert, da diese Strategie von der brasilianischen Exportsteigerung, der Verbesserung der *terms of trade* und der Aufrechterhaltung der internationalen Zinsraten ausging (Fendt 1984:95). Die Reaktionen der verschiedenen brasilianischen Regierungen auf die wirtschaftliche Krise, die seit den 70er Jahren aufgrund des ersten Erdölschocks und der späteren Zinserhöhungen in den Industrieländern deutlich wahrnehmbar war, können als verspätet und unbeständig bezeichnet werden (Lamounier/Moura 1986:166). Es schien, als ob die Regierungen die Schwere der Krise unterschätzt hätten. Die militärischen Regierungen versuchten in der Zeit von 1974 bis 1985 erfolglos, eine expansionistische und restriktive makroökonomische Politik durchzuführen, was neben dem ungünstigen externen Zusammenhang die wirtschaftliche Lage Brasiliens weiter verschlechterte. Nach dem Ausbruch der Verschuldungskrise war es notwendig, die Entwicklungsstrategie umzustrukturieren, da das auf Wachstum und Außenverschuldung basierende Wirtschaftsmodell und die ISI-Strategie bereits erschöpft waren.

Die Umstrukturierung der Wirtschaft wurde von der Umstrukturierung der Politik begleitet. Die politische Bühne hätte nicht ungünstiger sein können: Die Militärdiktatur endete und der Redemokratisierungsprozess setzte wieder ein. Die Definition der makroökonomischen

Politik lag jedoch in der Verantwortung der Regierung, unabhängig davon, ob verschiedene wirtschaftliche Gruppen oder politische Kräfte außerhalb des Entscheidungsprozesses blieben. Das bedeutete, dass „the political liberalization did not signify any possibility of changing the economic directives by means of pluralistic competition of organized political groups“ (Lamounier/Moura 1986:180). Für die Umsetzung markwirtschaftlicher Maßnahmen im Kontext des Redemokratisierungsprozesses war die Exekutive zuständig (vgl. Hagopian 1990:163): Eine starke Exekutive, die den Technokraten das *policy-making* übertrug und Grenzen für politische *outcomes* setzte, war ein Ergebnis nicht nur des militärischen Interventionismus, sondern auch des militärischen Entwurfs und spielte eine wichtige Rolle bei der Festlegung der Prioritäten des Militärs. Ein gutes Beispiel dafür war, dass die Wirtschafts- und Planungsminister mit großer Autonomie gegenüber den Abgeordneten handelten, wobei sie sich aber immer nach den Richtlinien beziehungsweise Anweisungen der Exekutive und des Militärs richteten.

Die politische Liberalisierung gestattete jedoch allmählich, dass die interventionistische Rolle des Staates in der Wirtschaft in Frage gestellt wurde. Das Entwicklungsmodell, das auf dem Wirtschaftswachstum basierte, wurde nicht mehr als geeigneter Weg zur Modernisierung angesehen. Der wirtschaftliche Interventionismus des Staates, der im *II Plano Nacional do Desenvolvimento* vorgesehen war, setzte widersprüchliche Ziele fest. Deshalb wurde versucht, den Entscheidungsprozess der makroökonomischen Maßnahmen an die neue Realität anzupassen. Er wurde mehr zentralisiert und der private Sektor verlor insoweit an Einfluss. Die Unzufriedenheit nahm zu, was endgültig zu Forderungen nach einer politischen Öffnung seitens der Unternehmerklasse und nach einer größeren Teilnahme am Entscheidungsprozess der wirtschaftlichen Maßnahmen führte. Sowohl in der Presse als auch in der Unternehmerklasse wurde Kritik an der Entwicklungsstrategie der Militärregierung und an dem Vertretungssystem gegenüber der Regierung geäußert:

„Some businesspeople became dissatisfied with the *ad hoc*, personalized system of business representation in the military regime's economic policy-making process. In this process, private entrepreneurs expressed their policy preferences in small, informal, policy-specific groups combining bureaucrats and

businesspeople. These groups are sometimes called ‚bureaucratic rings‘; in the 1970s there were probably hundreds forming and breaking up at any given time. Under Geisel, businesspeople became increasingly disillusioned with its relatively unpredictable and often arbitrary system of business representation“ (*Maxfield* 1989:84).

Für einige Autoren (*Bresser Pereira* 1978) führte diese Kritik zur Beschleunigung der politischen Liberalisierung, da sie ein Zeichen des Kollapses der Allianz zwischen den staatlichen Unternehmen und den privaten nationalen und multinationalen Firmen darstellten. Für andere Autoren (*Cardoso* 1983) war die Position der Unternehmerklasse eher vorsichtig und begrenzt, da sie zunächst die Entwicklung des politischen Systems bewerten wollte.

3 Endogene Bestimmungsfaktoren der makroökonomischen Politik: *Polity* und *Politics* in Mexiko und Brasilien

3.1 Mexiko

3.1.1 *Polity*

3.1.1.1 Die Regierungsform: Präsidentialismus

Ein sehr starker Präsident war eines der wichtigsten Merkmale des politischen Systems Mexikos. Die Präsidentschaft beherrschte seit den 1930er Jahren die institutionelle Landschaft in diesem Land⁶⁵ und sie wurde im Laufe der Zeit zum wesentlichsten Teil des politischen Systems. Der *presidencialismo* in Mexiko bedeutete im Vergleich zu anderen Ländern mehr als nur die Überlegenheit der Exekutive: Der *presidencialismo* war „the centralization of authority in the executive branch“ (Camp 1996b:13), was für den Öffnungs- und Modernisierungsprozess Mexikos entscheidend war, da der mexikanische Präsident die wichtigste Antriebskraft dieses Prozesses war (Mols 2000:2). Die Wichtigkeit des Präsidenten lag im politischen System begründet.

Die Legitimationsquelle dieser politischen Figur waren die regelmäßigen Wahlen, die trotz der ungerechten Regeln für die Oppositionsparteien im Land stattfanden. Die Gewaltenteilung (Exekutive, Legislative und Judikative) sowie das föderale System (Gemeinde, Bundesstaaten und Föderation) wurden in der Verfassung festgelegt. Die Entwicklung des politischen Systems trug jedoch zu Veränderungen bei, die die weiter unten geschilderten Merkmale für die Regierungsform bzw. den Präsidentialismus charakteristisch machten (vgl. Craig/Cornelius 1995:251-252): Drei Jahrzehnte nach der Verabschiedung der mexikanischen Verfassung von 1917 wurden verschiedene Veränderungen des Inhaltes und der politischen Praktiken vorgenommen, die zur Stärkung der Präsidentschaft und zur Machtkonzentration beim Entscheidungsprozess auf Bundesebene führten.

Der mexikanische *presidencialismo* basierte auf Befugnissen (Cornelius 1996:34), die oftmals über die Verfassung hinausgingen, die nur unter folgenden Umständen möglich

⁶⁵ Hierzu vgl. o. unter 2.1.1.1.

waren und die die Kontinuität der Vormachtstellung des Präsidenten gewährleisteten (vgl. *Weldon 1995:227; Serrano 1996:7-8; Kraemer 1997:207; Lomnitz/Gorbach 1998*):

- Die Verfassung basierte auf dem Präsidentialismus. Ein wesentlicher Bestandteil der starken Stellung des Präsidenten resultierte aus der *no-reelección* (keiner Wiederwahl), was in der Verfassung festgeschrieben war.
- Die Präsidenten stammten seit 1929 bis 2000 aus der herrschenden politischen Partei (PRI), die auch eine deutliche Mehrheit im Parlament besaß. Daraus folgte die Unterordnung der Legislative unter die Exekutive. Der Präsident war vom Bundeskongress politisch unabhängig.
- Es gab innerhalb des PRI eine sehr starke Disziplin, die sich im regelmäßigen Einverständnis mit den präsidentiellen Vorschlägen äußerte. Der Präsident „spendete“ die wichtigsten Posten und Ämter in der öffentlichen staatlichen und halbstaatlichen Verwaltung.
- Der Präsident wurde als Vorsitzender der Regierungspartei anerkannt. Der mexikanische Präsident galt als der *primer priísta*, was seine Machtfülle auch im Parteiapparat ausdehnte.
- Der mexikanische Präsident wählte durch den *dedazo* (Fingerzeig), allerdings in einem subtilen Beratungsprozess innerhalb der „Revolutionären Familie“, den nächsten Präsidentschaftskandidaten des PRI und damit auch seinen Amtsnachfolger aus. Dies ermöglichte ihm, auf die zukünftige Politik Einfluss auszuüben.

Die Präsidentschaft erreichte hauptsächlich in den 80er Jahren, den Jahren der ersten Umstrukturierungen der mexikanischen Wirtschaft, eine außergewöhnliche Macht, die nur in ganz besonderen und seltenen Umständen von anderen politischen Akteuren in Frage gestellt wurde. In den 90er Jahren reduzierte sich die Macht des Präsidenten allmählich, als die politische Konkurrenz wuchs, die wirtschaftlichen Ressourcen knapper wurden und das internationale Szenarium Beschränkungen auferlegte.

Die Machtkonzentration in der Präsidentschaft trug jedoch zum Fehlen einer realen politischen Opposition bei, da sich um die Figur des Präsidenten die meisten Ressourcen

konzentrierten und die Opposition nur wenig Spielraum für ihre politische Entwicklung hatte:

„Whoever controlled the presidency could literally dictate the direction of the government. There was no possibility of limiting or conditioning the imposition of a political perspective through other political institutions such as Congress. Those committed to a particular development model could not afford to lose their monopoly on this one office as it would necessarily involve a radical social, political, and economic reorientation of the regime. This tended to discourage political efforts at the grassroots level and even in legislative races“ (*Centeno* 1998:38).

Daher war die Rolle des mexikanischen Präsidenten beim *policy-making* entscheidend und der Gesetzgeber war nur in sehr wenigen Fällen ein reales und effektives Gegengewicht. Der Präsident verfügte über das Initiativrecht. Gemäß Artikel 71 der Verfassung durften der Präsident sowie die Mitglieder des Kongresses oder die Gesetzgeber der Bundesstaaten einen Gesetzentwurf vorlegen. Die Entwürfe wurden von unterschiedlichen Kommissionen sowohl im Abgeordnetenhaus als auch im Senat bearbeitet. In jeder Kammer gab es interne Regeln, die vor der Billigung der Entwürfe angewendet werden sollten und die auch von den jeweiligen Vorsitzenden der Kammer abhingen. Die Merkmale des Präsidentialismus in Mexiko und die Beziehungen zwischen dem PRI und der Exekutive ermöglichten es, dass die meisten präsidentiellen Entwürfe vom Kongress gebilligt wurden und dass die meisten Gesetze des Kongresses ihren Ursprung in solchen Entwürfen hatten. Die politische Konfiguration innerhalb des mexikanischen Kongresses begünstigte auch diesen Modus des Entscheidungsprozesses (vgl. *Nacif* 1997): Das Verbot der konsekutiven Wiederwahl der Parlamentarier reduzierte ihre politischen Ambitionen und gewährleistete die Kohäsion und Zentralisierung des PRI. Der Präsident spielte dabei als Führer des PRI eine wichtige Rolle bei der Aufstellung der Kandidatenlisten. Die Präsidenten der parlamentarischen Kommissionen wurden vom Staatspräsidenten ernannt. Somit reduzierte sich die Debatte innerhalb des Kongresses auf jene Politik, die vom Präsidenten vorgeschlagen wurde.

Dies bedeutete jedoch nicht, dass die Entwürfe ohne Veränderungen verabschiedet wurden. Aber diese waren in der Regel gering und widersprachen nicht dem ursprünglichen Sinn der Entwürfe. Die Kommissionen und nicht das Plenum waren für diese Veränderungen zuständig, was die scheinbare Schwäche des Präsidenten reduzierte. Trotz der teilweise heftigen Diskussionen zwischen den verschiedenen parlamentarischen Fraktionen, die im Plenum stattfinden konnten, wurde es vermieden, das Wort des Präsidenten in Frage zu stellen. Die notwendigen Veränderungen wurden auch vom Exekutivteam vor der Ausgabe des Entwurfs vorgeschlagen, um die Opposition des Gesetzgebers zu minimieren. Ein gutes Beispiel dafür war die Genehmigung des Haushaltsplans, die jedes Jahr im Kongress stattfand und den Entscheidungsprozess der Fiskalpolitik unmittelbar betraf. Der Haushalt wurde grundsätzlich ohne genaue Überprüfung und Diskussion gebilligt, was dem Präsidenten eine außergewöhnliche Macht in bezug auf die Fiskalpolitik gab. Miguel De la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas (1988-1994) und Ernesto Zedillo (1994-2000), dieser bis zur Mitte seines Regierungsamtes⁶⁶, trafen auf keine Opposition und keinen Widerstand im Kongress gegen diese Entscheidung, was die Umstrukturierung der Wirtschaft deutlich vereinfachte.

Ein entscheidendes Element des mexikanischen Präsidentialismus lag im Prozess der präsidentiellen Nachfolge und der damit verbundenen Beziehung zum PRI und zur Wirtschaftspolitik (vgl. *Weldon* 1996:251). Nach der Auswahl des Nachfolgers verringerte sich die Macht des aktuellen Präsidenten aufgrund des Koordinationsmangels innerhalb der politischen Elite, der Wiederanpassung der verschiedenen politischen Kräfte und der Unsicherheit der Kontinuität der politischen und wirtschaftlichen Maßnahmen. Die Konsequenzen dieses Prozesses waren für die Wirtschaftspolitik wichtig. Der Präsident war in Mexiko bis zum Jahr 2002 die treibende Kraft und führende Figur des Wirtschaftsprozesses (vgl. *Cordera* 1997b), nicht nur als Spitze der Exekutive, sondern auch

⁶⁶ Bei den Parlamentswahlen von 1997 verlor der PRI zum ersten Mal in der Geschichte die Mehrheit im Abgeordnetenhaus. Bei der Genehmigung des Haushaltsplans von 1998 gab es auch zum ersten Mal einen Interessenskonflikt zwischen den verschiedenen Parteien. Diese Genehmigung wurde offen diskutiert. Der Haushaltsplan, den der Kongress vorlegte, wich in bezug auf den Zweck vom Plan des Präsidenten ab und verursachte eine nicht übliche Auseinandersetzung zwischen der Exekutive und dem Gesetzgeber (mehr in *Shadlen* 1999:408-413). Die Diskussion über die Reduzierung der Mehrwertsteuer und die Umstrukturierung des Hilfspaktes für die Geschäftsbanken eröffneten eine Ära, in der der Präsidentialismus für den Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik an Dimension verlor.

als Führer des PRI. Dies bedeutete, dass er den unterschiedlichen Gruppen innerhalb der Regierungspartei und der Gesellschaft verschiedene Zugeständnisse machen musste, was teilweise zum Mangel an Disziplin in der Wirtschaftspolitik führte, insbesondere im Kontext der präsidentiellen Nachfolge, als die Ressourcen knapper wurden⁶⁷. Gute Beispiele dafür waren die präsidentiellen Nachfolgen von 1970, 1976 und 1982, durch die tiefe Wirtschaftskrisen entstanden, wobei aber der PRI seine Unterstützung des neuen Präsidenten aufrechterhielt. Als die Technokraten an die Macht kamen, wurde die Disziplin der Wirtschaftspolitik über die Disziplin der präsidentiellen Nachfolge gestellt. Der Präsident verteilte nicht mehr Zugeständnisse an verschiedene Gruppen innerhalb des PRI; er entschied sich für die Konsolidierung des Wirtschaftsmodells trotz der politischen Spaltungen und der daraus resultierenden undisziplinierten präsidentiellen Nachfolge, wie in den Jahren 1988 und 1994. Hierbei war es wichtig, die Kontinuität der makroökonomischen Politik zu garantieren. Bei der Definition der Geld-, Wechselkurs- und Fiskalpolitik wurden natürliche Veränderungen in jeder Regierungszeit erkennbar, aber im Grunde genommen die wichtigsten Ziele des Vorgängers respektiert und fortgesetzt. Es gab während der Regierungszeiten von De la Madrid, Salinas und Zedillo keinen Bruch mit den neoliberalen Prinzipien; die Schattierungen der makroökonomischen Politik wurden vielmehr von den damals aktuellen wirtschaftlichen und politischen Umständen bedingt. Von den drei genannten Präsidenten war Salinas de Gortari derjenige, der den stärksten Einfluss auf die Definition und Umsetzung der makroökonomischen Maßnahmen ausübte. Seine erfolgreiche makroökonomische Politik war die Empfehlung für seine politische Zukunft, die sich jedoch aufgrund des Ausbruchs der Finanzkrise auflöste und in Misserfolg und Unglück mündete. Die Machtzunahme Salinas bedeutete auch folgendes: „el profundo proceso de reacomodo en las élites gubernamentales que había ocurrido durante las dos últimas gestiones presidenciales y muestra, también, el completo realinamiento de los partidos mexicanos que tuvo lugar en esos años“ (Molinar 1994:286).

⁶⁷ Die Literatur über das Verhältnis zwischen den *sexenios* und der Entstehung von Krisen ist sehr umfassend (Kraemer 1997; Castañeda 1999; Heat 2000). Seit 1976 fand der Regierungswechsel in Mexiko im Umfeld einer tiefgreifenden Wirtschaftskrise statt, bei der die makroökonomische Politik eine überwiegende Rolle spielte. Die makroökonomischen Entscheidungen der alten und der künftigen Regierung wurden zu rückläufigen Themen der präsidentiellen Nachfolger, die vielmehr zu Instabilität tendierten. Im Jahr 2000 versuchte die Regierung von Zedillo, die makroökonomische Stabilität zu sichern, um eine *crisis sexenal* zu vermeiden.

Die Distanz zwischen der Exekutive und dem PRI vergrößerte sich mit der Durchführung der neoliberalen Wirtschaftspolitik, da diese Politik im Grunde genommen unpopulär war und ihre Postulate mit der Ideologie des PRI nicht zusammenpassten. Diese Partei musste sich daher bemühen, die Koalition trotz des Wahlrisikos und des Mangels an Legitimation aufrechtzuerhalten. De la Madrid, Salinas und Zedillo nutzten die Parteistruktur für die Umstrukturierung der mexikanischen Volkswirtschaft. Aber die Symbiose zwischen der Exekutive und der Partei, die lange Jahre die politische Stabilität Mexikos gewährleistet hatte, ging mit der Einführung der neoliberalen Strategie zu Ende.

3.1.1.2 Die Verfassung von 1917

Die Verfassung, die in Mexiko bis heute gültig ist, wurde 1917 während der *Revolución Mexicana* verabschiedet. Bei ihrer Ausarbeitung wirkten unterschiedliche politische Kräfte mit. Dies hatte zur Folge, dass verschiedene Regelungen aufgenommen wurden, die den besonderen sozialen Charakter des mexikanischen Staates prägten. Die Verfassung von 1917 bestimmte überwiegend den staatlichen Interventionismus im Wirtschaftsprozess, was die ISI-Strategie begünstigte. Im neoliberalen Zusammenhang wurde dieses Merkmal als ein Hindernis angesehen, da die Verfassung der Deregulierung und der Privatisierung verschiedener Aktivitäten deutlich entgegentrat.

Beim Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik waren juristische Veränderungen des Gesetzesrahmens in den verschiedenen *sexenios* sehr wichtig. Die Umstrukturierung der mexikanischen Wirtschaft implizierte verschiedene verfassungsmäßige Reformen, die notwendig waren, um den Gesetzesrahmen an die neuen internen und externen Bedingungen anzupassen. Die Reformen der mexikanischen Verfassung wurden jedoch nicht einfach verabschiedet. Außer der Veränderung über das Landeigentum im Sinne des Artikels 27, der ein Wendepunkt für das Eigentumsrecht bedeutete, gab es keine andere wichtige verfassungsmäßige Veränderung, die die Rolle des Staates in der Wirtschaft modifizierte. Trotz der günstigen politischen Bedingungen, die die Präsidenten mit einer Mehrheit aus dem PRI im Kongress hatten, wurde die legale und verfassungsmäßige Basis der Rolle des Staates beibehalten (vgl. *Elizondo* 1996:105): Die

Befugnisse des Präsidenten wurden bei jeder institutionellen Reform aufrechterhalten. Die stillschweigenden Vereinbarungen zwischen den verschiedenen politischen und wirtschaftlichen Gruppen Mexikos wurden schließlich nie in Frage gestellt, da alle Akteursgruppen davon profitierten.

Die neoliberalen Regierungen bevorzugten es, die Veränderungen der *leyes reglamentarias* zu verabschieden, was bis jetzt für die Umstrukturierung der Wirtschaft ausreichend war, jedoch keine Institutionalisierung dieses Transformationsprozesses mit ihren Grenzen und Kontrollen beinhaltete. Dies bedeutete für den Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik, dass die Regierung dabei noch eine entscheidende Rolle spielte und dass die politische Elite an der Macht eine große Autonomie gegenüber anderen politischen und wirtschaftlichen Akteuren genoss. Die Regierung konnte deshalb das Tempo der Umstrukturierung kontrollieren und nur in wenigen Fällen, wie bei der Finanzkrise von 1994/1995, übten andere Akteure bzw. die Geldanleger und die internationalen Finanzinstitutionen großen Druck in Richtung Vertiefung der institutionellen Veränderungen aus.

3.1.1.3 Das Parteiensystem

Mexiko hatte in diesen Jahren ein Parteiensystem, in dem der PRI trotz des Vorhandenseins anderer Parteien die stärkste Partei sowie Regierungspartei war. Oppositionsparteien wie der PAN (*Partido Acción Nacional*) und der PRD (*Partido de la Revolución Democrática*) spielten eine marginale Rolle bei der Regierungsbildung und dem *policy-making*. In diesem Sinne wurde Mexiko als ein Einparteiensystem *sui generis* bezeichnet⁶⁸. Das politische System des Landes konnte deshalb ohne die Rolle des PRI nicht verstanden werden:

„Das institutionelle Gefüge des politischen Systems war geprägt durch das intraelitäre Konsensprinzip sowie die Forderung nach einem hohen staatlichen Inklusions- und Steuerungsgrad zur Durchbrechung der angestauten Entwicklungsblockaden. Neben der mit nahezu monarchischer Machtfülle

⁶⁸ Hierzu vgl. o. unter 2.1.2.3.

ausgestatteten Institution des Staatspräsidenten repräsentierte die Partei der Institutionalisierten Revolution (PRI) die zweite maßgebliche Stütze des Regimes. Als Kernstück des mexikanischen Korporatismus bildete sie den zentralen Legitimationsgenerator (...) Nicht der Staatsbürger, sondern vielmehr Parteisektoren und in das Regime inkorporierte Verbände standen im Mittelpunkt politischer Auseinandersetzungen. Sie organisierten die gesellschaftlichen Akteure, dienten als Transmissionsriemen zwischen Staat und Gesellschaft und übertrugen die personellen, traditionell patriarchalisch ausgerichteten und gesellschaftsprägenden Netzwerke der mexikanischen Gesellschaft auf das Verhältnis von PRI und Wahlbevölkerung“ (*Croissant/Faust* 1999:124-125).

Der PRI war in diesem Sinne der institutionelle Rahmen, in dem die Verhandlungen, die Mobilisierung von Ressourcen und die Kraft unterschiedlicher Gruppen zum Amtsantritt des Präsidenten führten (vgl. *Rodríguez/Ward* 1996:93). Der PRI war für einen Teil der korporatistischen Beziehungen mit dem Staat zuständig⁶⁹. Seine Symbiose mit der Regierung und die Kontrolle der staatlichen Ressourcen verhinderten seine demokratische Entwicklung. Er basierte vielmehr auf klientelistischen Beziehungen, bei denen die Gewinne unter treuen organisierten Gruppen oder regionalen Mächten verteilt wurden. Der Präsident spielte dabei eine wichtige Rolle, da eine seiner wichtigsten Aufgaben war, das Gleichgewicht der Sektoren zu sichern. Dies gewährleistete die politische Kontrolle auf lokaler Ebene trotz der sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten und der Auflösung der Spannungen zwischen den verschiedenen sozialen Klassen, die sich nicht in eine andere politische Partei eingliedern konnten. Der PRI minimierte durch seine korporatistische Struktur zweifelsohne den populären Dissens in Mexiko (vgl. *Teichman* 1997:123). Die Partei war auch ein Mechanismus, der die Legitimation des Regimes und ihre Politik

⁶⁹ Ein wesentliches Merkmal des politischen Systems Mexikos war sein Korporatismus (vgl. *Camp* 1996b:12). Er bezog sich auf die unterschiedlichen Beziehungen zwischen den verschiedenen Gesellschaftsgruppen und der Regierung bzw. dem Staat. Der Korporatismus beeinflusste auch die Art und Weise, wie die Gesellschaft ihre Forderungen lenkte und wie die Regierung auf sie reagierte. In dieser wechselseitigen Beziehung musste politische Gegenseitigkeit herrschen, da die Regierung mit der Unterstützung dieser verschiedenen Gruppen rechnete. Gleichzeitig erwarteten diese Gruppen aber, dass ihre Forderungen und Interessen von der Regierung beim *decision-making* berücksichtigt wurden. Für den Entscheidungsprozess war dieses Element wichtig, da viele soziale Interessen durch den Korporatismus kanalisiert wurden.

garantierte, da sie die Wähler mobilisierte und die staatliche Expansion und die Zentralisierung des *policy-making* in der Präsidentschaft begünstigte. Gleichzeitig war die Partei ein Reservoir, aus dem zahlreiche politische Führer hervorgingen.

Die traditionelle Rolle des PRI änderte sich allmählich nach der Verschuldungskrise, als die Befugnisse der Partei zu erodieren begannen (Kraemer 1997:209)⁷⁰. Der PRI war nicht nur von der Wirtschaftskrise betroffen, sondern auch von Spaltungen innerhalb der Partei und der Unbeständigkeit seiner Politik. Die Umstrukturierung der Volkswirtschaft war auch für den PRI eine Herausforderung (Teichman 1997:131)⁷¹: „...neoliberal economic reforms have accelerated the disintegration of the old state/party corporatist/clientelist relationships that depended upon a stratified system of political intermediaries“. Die Veränderungen der mexikanischen Gesellschaft trugen auch zum Verlust der strukturellen PRI-Mehrheiten bei, da die traditionellen Stammwähler des PRI, insbesondere ältere auf dem Land lebende Menschen mit geringer Bildung, von einer urbanisierten, gebildeten Mittelschicht ersetzt wurden (Gibson 1997:353). Am Ende war der PRI nicht mehr in der Lage, diese Abnutzung seines Unterstützungsklientels zu vermeiden (vgl. Molinar 1996:28).

Während der Regierung von Salinas gab es Versuche, den PRI zu modernisieren. Die *neopriistas* traten den *dinosaurios* entgegen, mit dem Ziel, eine neue Wahlgrundlage in einer immer beteiligungsfähigeren Gesellschaft zu bilden. Sie versuchten auch, neue Methoden für die Wahl von Präsidentschaftskandidaten zu entwickeln, um die Repräsentation der Kandidaten zu verstärken. Die Modernisierung des PRI war jedoch aufgrund vieler Faktoren

⁷⁰ Die Kongresswahlen 1985 waren ein deutliches Zeichen des Zerfalls der elektoralen Unterstützung des PRI, als die Partei nur 65% der Stimmen gewann. Bei den Präsidentschaftswahlen 1988 erreichte diese Tendenz ihren Tiefpunkt, als der PRI die Präsidentschaft mit nur jedem zweiten Wähler gewann.

⁷¹ Die neoliberalen Wirtschaftsreformen übten Einfluss auf die autoritären Machtverhältnisse in drei verschiedenen Formen aus: „1) The implementation of aspects of the reform program, in particular privatization measures, required the use of force, resulted in reduced wages, the loss of union privileges, and layoffs, and reduced the loyalty of union leadership to the PRI as well as the loyalty of the rank and file to official labor leaders. 2) The dismantling of the state – the elimination of state companies, marketing agencies, and other interventionist tools - eroded the state’s ability to deliver material rewards (jobs, subsidized goods, and services, etc.) thus separating the PRI from its political intermediaries and its mass base. 3) The depth of Mexico’s neoliberal reform program – the dismantling of state, and the opening to foreign capital and trade liberalization - challenged the most sacred net of the country’s revolutionary nationalist mythology, which is the state’s leadership role in economic development as the defender of the nation in general and of the interests of workers and peasants in particular“ (Teichman 1997:131). Zahlreiche empirische Befunde dieser Tatsachen können im gleichen Beitrag gefunden werden.

nicht einfach, wie z.B. die Reduzierung der Ressourcen, die Distanzierung des Präsidenten von der Partei und die Fraktionskonflikte innerhalb der Partei. Diese Modernisierungsversuche wurden zudem von der Regierung kontrolliert, da die vollständige Liberalisierung innerhalb des PRI die Umstrukturierung der Volkswirtschaft gefährden konnte: „An internal struggle within the PRI or among contending parties might become a governability problem“ (*Dresser* 1994:141). Die Herausforderung für den PRI war, den Demokratisierungsprozess Mexikos durch seine interne Modernisierung zu unterstützen, ohne die politische Stabilität des Landes zu gefährden und gleichzeitig die Macht zu behalten (vgl. *Centeno* 1991:7).

Aber von den genannten Faktoren, die zur Erosion des PRI beitrugen, war die Einführung eines neuen Wirtschaftsmodells am kompliziertesten für die Partei. Das politische System und der PRI wurden mit ordnungspolitischen Umschichtungen, wie z.B. Deregulierung, Inflationsbekämpfung, einem neuen Gesetzesrahmen für ausländische Direktinvestitionen, marktwirtschaftlicher Öffnung usw. und den Herausforderungen der Globalisierung konfrontiert (*Mols* 2000:6), was eine ausdifferenzierte Sachkompetenz der Regierung forderte. Die Umsetzung der neuen Wirtschaftsstrategie brachte viele politische Nachteile für den PRI mit sich (*Cansino* 1998:54-55; *Alvarado/Loyola/Martínez* 1997:327-328). Die Partei wurde schwächer, als sie die neoliberale Wirtschaftsstrategie unterstützte. Der Höhepunkt dieses Prozesses war, dass der PRI nach einem Jahrzehnt durch eine schwere Wirtschaftskrise seine Führung bei den Präsidentschaftswahlen des Jahres 1988 verlor. Die Spaltung innerhalb der Partei zeigte die Spannungen zwischen den verschiedenen Gruppen. Der Bruch einer Strömung zeigte auch das Ende der scheinbaren Homogenität innerhalb der Partei. Er war eine Herausforderung für die ganze Regierung, als sich der präsidentielle Wahlkampf polarisierte und die Legitimität der Wahlen in Frage gestellt wurde. Die Repräsentativität des PRI erodierte, als eine stark reduzierte Elite innerhalb der Partei ihre Verbindungen mit der technokratischen Elite der Regierung ausbaute (vgl. *Centeno* 1998:33), diese lehnte die bereits begrenzten Interessen des traditionellen Systems ab. Stattdessen versuchte sie, optimale Lösungen für die verschiedenen sozialen Probleme vorzustellen. Für diese Elite war es wichtig, die Handlungen der verschiedenen Lobbies zu kontrollieren und nur eine von ihnen zu privilegieren.

Aufgrund der Vertiefung des neoliberalen Projektes unter der Regierung von Salinas entfernte sich der PRI von seinen revolutionären Symbolen. Einige von ihnen waren im Grunde genommen seine ideologischen Pfeiler, wie z.B. die Landreform, der *nacionalismo económico* oder der Antiklerikalismus. Sie wurden trotzdem im Namen der Modernisierung geopfert, was zur „*crisis of representation*“ führte (vgl. *Dresser* 1994:128). Die Modernisierung des PRI vollzog sich aber nicht überall parallel. Seine Transformation setzte eine allmähliche Öffnung aufgrund folgender Befürchtungen fort:

„...more radical reforms imposed on a resistant party bureaucracy would generate so much conflict and uncertainty that his economic restructuring program and foreign investors' confidence would be jeopardized. Eventually, a ruling party organized almost entirely along territorial lines and composed of individual citizens rather than corporatist groups would be more compatible with the neoliberal economic philosophy of Mexico's ruling technocrats“
(*Craig/Cornelius* 1995:283-284).

Die Einführung einer neuen Wirtschaftsstrategie beeinflusste auch das Parteiensystem in bezug auf die Entwicklung der Opposition. Bis zu den 80er Jahren hatten die Oppositionsparteien nur einen geringen Einfluss auf die mexikanische Politik wegen des Mangels an einer völlig demokratischen politischen Institutionalisierung und der Hegemonie des PRI (vgl. *Lujambio* 1995:44). Der Wahlkontext bestimmte in großem Maße die Funktion der Parteien. Da die Wahlen in Mexiko keine offene Konkurrenz darstellten und keinen Machtwechsel mit sich brachten, trugen diese Parteien nur zur Legitimation des Regimes und zur Unterdrückung der Konflikte innerhalb der politischen Elite bei, da sie trotz der ungünstigen und ungerechten Bedingungen des Wahlprozesses an den Wahlen teilnahmen. Die Oppositionsparteien standen jedoch verschiedenen Hindernissen gegenüber, bis hin zur Repression durch die Regierung. Dies begrenzte ihre politische Entwicklung wie auch die demokratische Entwicklung Mexikos insgesamt (vgl. *Camp* 1995a:31).

Diese Situation änderte sich in den 80er Jahren, und die Oppositionsparteien stellten sich der nationalen Entwicklung. Mit der Einführung der ersten Stabilisierungsmaßnahmen während der Regierung von De la Madrid gab es eine Umstrukturierung innerhalb der Oppositionsparteien, die nicht nur auf ideologischer Ebene gegen oder für die Transformationen Mexikos waren, sondern sich auch auf programmatischer Ebene ausdrückten (vgl. *Molinar* 1994:291-292): Ein Machtwechsel in Mexiko schien damals unmöglich, was die Spaltung innerhalb des PRI (danach PRD) und die Radikalisierung einiger Sektoren des PAN gegen die Regierung begünstigte. Sie trugen zur demokratischen Entwicklung des Landes bei, da sie für eine gerechtere Wahlbeteiligung und ihre Anerkennung plädierten.

Bei den Präsidentschaftswahlen von 1988 wusste man, dass sich die Bedeutung der Wahlen ändern würde⁷². Die Regierung von Salinas entschied sich seitdem für die Einführung verschiedener Wahlreformen. Gleichzeitig versuchte sie aber, die Wahlerfolge der Opposition zu nutzen, insbesondere, um mit dem PAN und nicht mit dem PRD zu verhandeln. Die Wahlreformen wurden immer komplizierter für die Regierung, als sie mit anderen politischen Kräften konfrontiert wurde. Die Auseinandersetzungen mit dem PRI vertieften sich, da die Wahlreformen ihre Befugnisse begrenzten. Die Einführung dieser Wahlreformen in einem rezessiven Wirtschaftszusammenhang vergrößerte die Meinungsverschiedenheiten mit dem PRI und innerhalb der Partei (*Molinar* 1996:27). Die Wahlreformen konnten nicht nur als Verpflichtung aufgrund der demokratischen Entwicklung des Landes verstanden werden, sondern vielmehr als ein Mittel zur Rechtfertigung des mexikanischen Autoritarismus (vgl. *Teichman* 1997:122-123), da der Einfluss der wirtschaftlichen Liberalisierung auf das politische System die traditionellen Mechanismen der korporatistischen und klientelistischen Kontrolle reduzierte. Die Regierungen, insbesondere von Salinas und Zedillo, mussten sich mit den autoritären Verhältnissen arrangieren, zwar nicht immer mit dem Ziel, die Demokratie in Mexiko endgültig einzuführen, sondern eher, um die Natur des mexikanischen Autoritarismus neu zu definieren.

⁷² Der traditionelle Wahlprozess wurde folgendermaßen beschrieben: „...elections in Mexico since 1929 have not functioned as a means of determining who will govern, but rather as a technique for mobilizing support for those who already governed. In other words, elections performed a legitimizing function, not one of distributing power“ (*Camp* 1995a:23).

Diese politische Entscheidung über Wahlreformen beinhaltete Risiken, die für die Regierung nicht genau vorhersehbar waren. Der Wahlwettbewerb wurde durch die langsame politische Öffnung begünstigt (vgl. *Serrano* 1996:11) und die Oppositionsparteien erweiterten die politische Landschaft Mexikos. Sie konnten dem Machtmonopol allmählich wichtige Risse zufügen, so dass die Durchführbarkeit von Regeln und Institutionen, die in der Zeit des PRI geschaffen worden waren, in Frage gestellt wurden und die Stabilität des politischen Systems insgesamt ins Wanken brachte. Aber gleichzeitig gerieten die Oppositionsparteien Mexikos in eine Krise, denn auf dem Weg zur Demokratisierung waren sie nicht immer in der Lage, ihre politische Leistungsfähigkeit, ihre Stabilität und ihre Legitimität zu verbessern und zu institutionalisieren, was sich am Ende in ihrem geringen Einfluss auf den Entscheidungsprozess widerspiegelte (*Cansino* 1998:48-50).

3.1.1.4 Andere Institutionen

Die Definition der makroökonomischen Politik in Mexiko ist ein Prozess⁷³, an dem hauptsächlich die Regierung durch ihre verschiedenen wirtschaftlichen und finanziellen Institutionen sowie der private Sektor teilnehmen⁷⁴. In den drei *sexenios*, die in dieser Untersuchung analysiert wurden, waren die verschiedenen Zuständigkeiten jeder politischen Institution beim Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik von großer Bedeutung:

⁷³ Die Definition der makroökonomischen Politik ist in jedem Land ein sehr umstrittener Prozess. Auf der einen Seite steht die Regierung, deren Handlungen durch die Gesetzgebung und direkten Interventionismus bzw. die Rationalisierung von Gütern und Dienstleistungen die Operationalisierung des Wirtschaftssystems bedingen. Diese Entscheidungen betreffen unmittelbar die Einkommens- und Reichtumsverteilung innerhalb der Gesellschaft, und sie können die wirtschaftlichen Entscheidungen jeder Person begrenzen. Auf der anderen Seite stehen die Wirtschaftsagenten, die diese Entscheidungen der Regierung beeinflussen wollen, um ihre Gewinne zu maximieren und ihre Verluste zu minimieren. Damit versuchen die Regierungen, die Entscheidungen zu begünstigen, die ihren Handlungsspielraum vergrößern und ihr politisches Überleben gewährleisten sollen. Die Antwort der Regierung auf die Forderungen der wirtschaftlichen Akteure ist hauptsächlich vom Wesen der politischen Institutionen abhängig, da sie die Grenzen der Haltung der politischen und wirtschaftlichen Akteure und ihre Nachteile und Gewinne bestimmen (vgl. *Heredia* 1994b:7).

⁷⁴ Nach der folgenden Interpretation wurde dieser Prozess so beschrieben: „In Mexico’s presidentialist system, important public policies usually have been initiated and shaped by the inner circle of presidential advisers before they were even presented for public discussion. Thus, most effective interest representation took place within the upper levels of the government bureaucracy“ (*Cornelius* 1996:51).

- Die Fiskalpolitik umfasste verschiedene Bereiche, von der Kontrolle der Inflation bis hin zur Reduzierung der staatlichen Ausgaben. An ihren Entscheidungen nahmen deshalb viele Akteure teil. Bei der Definition der Fiskalpolitik spielte die Exekutive eine entscheidende Rolle. Die Fiskalpolitik war jedoch politischen Zusammenhängen ausgesetzt, in denen sich die verschiedenen Machtverhältnisse widerspiegeln.
- Die Definition der Wechselkurs- und Geldpolitik hing im Gegensatz unmittelbar von der Exekutive ab, die ihre Entscheidungen und ihre Maßnahmen hauptsächlich mit Hilfe der SHCP einführte. Von 1985 bis März 1994 war die *Comisión de Crédito y Cambios* der Zentralbank für diese Politik zuständig. Seit dem 1. April 1994, als die Autonomie der Zentralbank⁷⁵ verfassungsmäßig anerkannt wurde, war die *Comisión de Cambios* dafür zuständig, zu der der Finanzminister, der Vizeminister, der Gouverneur der Zentralbank und zwei Mitglieder des Gouverneurrates gehörten.

Während der Regierung De la Madrid wurde die SPP⁷⁶, die im Dezember 1976 gegründet wurde, aufgrund ihrer Kontrolle der öffentlichen Ausgaben bzw. des Haushalts in einem rezessiven Kontext zum wichtigsten Ministerium beim Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik bzw. zum „eigentlichen wirtschaftspolitischen

⁷⁵ Die Autonomie der Zentralbank wurde als ein Indiz des Demokratisierungsprozesses in vielen Ländern anerkannt, da sie zu Glaubwürdigkeit und Vertrauen bei den internationalen Investoren beitrug. In den Industrieländern wurde sie sogar als eine Garantie der makroökonomischen Stabilität betrachtet. In den Transitionsländern hatte sie jedoch eine andere Funktion. Eine Strömung in der Literatur betonte die verschiedenen Ursachen der Unabhängigkeit der Zentralbank aufgrund folgender Elemente: „(1) The political strength of different sectoral groups with varying preferences for employment and price stability, (2) the nature of political institutions and party systems, and (3) the financial needs of government“ (*Maxfield 1997:19*). Eine andere Strömung identifizierte eine unabhängige Zentralbank als ein Mittel, das zum Schutz der Interessen der autoritären Führer diene: „La autonomía de la banca central no sólo arrebató al control democrático un aspecto clave de la toma de decisiones económicas, sino que también obliga a los nuevos gobiernos a perseguir un conjunto de resultados económicos neoliberales asociados con la estabilidad macroeconómica“ (*Boylan 1998:49*). Nach dieser Analyse wäre der Autonomiegrad der Zentralbank ein Indiz für den Grad der Bedrohung der Interessen der autoritären Eliten durch demokratische Regierungen: Je näher die Demokratie, desto größer die Autonomie der Zentralbank. Die politische Elite Mexikos nahm den Übergang zur Demokratie nur relativ entfernt wahr, womit die Autonomie der Zentralbank partiell anerkannt wurde. In Brasilien fand im Gegensatz dazu ein ausgehandelter Übergang zur Demokratie statt, bei dem das Militär den Schutz seiner Interessen aufrechterhalten konnte. Es fühlte sich nicht von der Demokratie bedroht, was den Status der Zentralbank nicht änderte. Die Zentralbank in Brasilien bekam keine Autonomie während der Übergangsphase.

⁷⁶ 1979 wurde Miguel De la Madrid als Minister der SPP ernannt. Damit konsolidierten sich die Technokraten in diesem Ministerium, da er der Chef einer neuen Generation von Technokraten war, von denen die meisten in den USA ausgebildet worden waren. Sie waren auch der Umsetzung der Wirtschaftsstrategie verpflichtet. Sie kamen dem Wirtschaftsministerium (SHCP) entgegen. Dieses Ministerium war für die rezessive Fiskalpolitik zuständig, während die SPP die Ausgaben, die Haushaltspolitik und die damit verbundenen politischen Allianzen leitete.

Planungsministerium“ (*Stamm* 1992:81). Dieses Ministerium wurde eine stärkere Institution als die SHCP, die während der Jahre des *milagro económico* eine entscheidende Rolle beim *policy-making* gespielt hatte. Die Bedeutung der SPP wurde während der Regierung De la Madrid verstärkt: „the SPP took total control of the economic decision- and policy-making for the first time since its inception“ (*Torres* 1999:149). López Portillo hatte erreicht, dass die SHCP die Kontrolle über den Haushalt verlor. Nach seiner Interpretation und der Wichtigkeit der Planung, war es notwendig, die Planung mit der Haushaltspolitik zu verknüpfen, um die öffentlichen Ausgaben außerhalb der Grenzen der Fiskalpolitik zu bestimmen. Die Aufgaben der SPP umfassten viele Bereiche: „it was responsible for planning the future of the country, assigning the distribution of funds necessary to achieve that future, designing the procedures by which the administration would achieve these goals, and measuring the relative success of these policies“ (*Centeno* 1994:88-89).

Auch andere Ministerien spielten eine wichtige Rolle beim Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik. Die Verwaltungsreformen der Jahre 1983 und 1985 versuchten, ein Gleichgewicht unter den Ministerien herzustellen, die für die Wirtschaftspolitik zuständig waren. Die SECOFI (*Secretaría de Comercio y Fomento Industrial*), die 1983 gegründet wurde, erweiterte ihren Einflussbereich, als Mexiko dem GATT beitrug, und war außerdem für die Politik der Industrie zuständig. Die *Secretaría de Patrimonio Nacional* wurde in SEMIP (*Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal*) umbenannt und erhielt eine stärkere Kontrollmacht über die Energiepolitik und die *paraestatales* als ihre Vorgängerin. Damit wurde versucht, das Haushaltsdefizit durch eine rezessive Fiskalpolitik in einem neuen administrativen Zusammenhang zu kontrollieren. Die SHCP widmete sich dem Problem der Außenverschuldung, um es zu lösen und die Einnahmen zu verteilen. Der *Banco de México* konzentrierte sich auf die Geld- und Wechselkurspolitik. Innerhalb des Kabinetts von De la Madrid gab es ein Wirtschaftskabinett und einen *Consejo de Asesores Económicos*, die neben den oben genannten Ministerien und der SPP die makroökonomische Politik koordinierten. Aufgrund der Knappheit von Kapital und der Notwendigkeit, die wirtschaftlichen Beziehungen mit den internationalen Gläubigern wiederaufzubauen, wurden die wirtschaftsrelevanten Ministerien zu den wichtigsten Institutionen bei der Implementierung und Formulierung der *public policy*. Diese Ministerien, die von dem

Dependenzansatz nicht sehr angetan waren, integrierten sich sehr schnell in den Umstrukturierungsprozess der mexikanischen Volkswirtschaft.

Während der Regierung Salinas wurden die Aufgaben der verschiedenen Ministerien und die Rolle anderer Institutionen neu formuliert. Die SPP wurde abgeschafft und die SHCP und die SECOFI gewannen die Kontrolle über die Wirtschaftspolitik zurück. Die SEDESOL übernahm einige Zuständigkeiten des frühen Planungsministeriums. Die Autonomie des *Banco de México*, die in den ersten Jahren seiner Gründung eher gering war und damit zur Reduzierung der Effektivität bei der Implementierung verschiedener Maßnahmen wie z.B. der Stabilisierung der Preise oder der Kontrolle der Inflation führte, wurde verstärkt⁷⁷. Es wurde nach der Interpretation der Regierung von Salinas mit dieser Autonomie versucht, den Investoren den Eindruck zu vermitteln, dass die Geldpolitik, die Fiskaldisziplin und die Reduzierung der Inflation zuverlässig waren (vgl. *Weintraub* 2000:63). Die Ergebnisse der verfassungsmäßigen Veränderungen in bezug auf die Autonomie der Zentralbank⁷⁸ zeigten jedoch, dass ihre partielle Autonomie zur Konsolidierung der makroökonomischen Veränderungen dienen sollte und die Interessen der politischen Elite bei einem möglichen Scheitern bei den nächsten Präsidentschaftswahlen schützen sollte (vgl. *Boylan* 1998:81). Da ein fixierter Wechselkurs während der Regierung Salinas für die gesamte Wirtschaftsstrategie bevorzugt wurde, war die Autonomie der Zentralbank notwendig, um

⁷⁷ Die Autonomie der Zentralbank spielt im Monetarismus eine sehr wichtige Rolle, da dieser Ansatz von der Tatsache ausgeht, dass die Inflation durch die von öffentlichen Defiziten abgeleitete Geldschöpfung verursacht wird. Vor diesem Hintergrund hat die Zentralbank die Aufgabe, die Geldmenge unabhängig zu kontrollieren, was zur automatischen Reduzierung der Preise und demzufolge der Inflation dient. In der Praxis gibt es jedoch exogene Faktoren, die auch Druck auf die Geldmenge ausüben, wie die Handelsbilanzdefizite, die Erhöhung der Zinsraten bzw. die Abwertung der heimischen Währung (vgl. *Huerta* 1994:54-56).

⁷⁸ Die Ergebnisse dieser Veränderung waren partiell und bezogen sich auf zwei wichtige Aspekte: „Primero (...), la ley mexicana permite que el banco central financie al ejecutivo, tanto directamente (aunque, en este caso, se limitó al 1.5% del gasto gubernamental) como mediante la compra de títulos gubernamentales. Si bien es cierto que la ley incluye un mecanismo compensatorio en caso de que se excedan los límites, el hecho de que éstos estén expresados como un porcentaje del gasto gubernamental constituye un riesgo extraordinario, puesto que ello significa que, si llegase al poder un gobierno populista con un programa de gasto muy generoso, el banco central contaría con una justificación legal para incrementar proporcionalmente su crédito al gobierno. (Segundo)...la ley mexicana no incluye estipulaciones precisas sobre la manera en que han de arbitrarse las disputas entre esa institución y el ejecutivo. Así (...), en México se dejó la puerta abierta para que el ejecutivo contara con una considerable influencia ‚ilegal‘. En realidad, la única área de la toma de decisiones en la que se especificó la prioridad relativa de las dos instituciones fue en la referente a la política del tipo de cambio, pero en México las estipulaciones otorgan al secretario de Hacienda el voto decisivo“ (*Boylan* 1998:82-83).

diese langfristigen Ziele des Modells zu erreichen⁷⁹. Die Autonomie der Zentralbank wurde jedoch in Frage gestellt (*Maxfield 1997:104*), als die Finanzkrise der Jahre 1994/1995 ausbrach, da diese Institution von einer expansionistischen Wirtschaftspolitik in einem Jahr der Präsidentschaftswahlen Gebrauch machte, was gegen ihre Zuständigkeiten verstieß (vgl. *González Gómez 1998:49*): Der Präsident der Zentralbank, Gabriel Mancera, war ein wichtiges Mitglied bei den Verhandlungen der *Pactos* gewesen, und seine Rolle vor und während der Finanzkrise entsprach den politischen Interessen der machtausübenden neoliberalen Klasse.

Neben den Institutionen wurde ein anderer Mechanismus in Mexiko für die Umsetzung der makroökonomischen Politik benutzt. Die wichtigsten Richtlinien dieser Politik wurden hauptsächlich im Rahmen der Unterzeichnung der *Pactos* bestimmt. Dies bedeutete jedoch nicht, dass die Entscheidungen innerhalb der Verhandlungen zwischen den verschiedenen Teilnehmern der *Pactos* getroffen wurden. In den meisten Fällen wurden die makroökonomischen Entscheidungen vom Wirtschaftsteam der Regierung vorgestellt, und die *Pactos* dienten nur zur Rechtfertigung der makroökonomischen Entscheidungen, insofern als die Arbeiterschaft und die Unternehmerschaft beim Treffen vertreten waren. Die Beteiligung dieser Gruppen war so gut wie zwingend erforderlich aufgrund der korporatistischen Beziehungen, die die Regierung mit diesen Gruppen im Laufe der Zeit aufgebaut hatte. Sie bedeutete keine demokratische Teilnahme dieser Gruppen am Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik, da die Vertreter der Arbeiterschaft und die der Unternehmerschaft nie demokratisch gewählt wurden.

3.1.2 Politics

3.1.2.1 Der Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik

Während der letzten zwei Jahrzehnte war die makroökonomische Politik das wichtigste, umstrittenste und polarisierendste Thema der mexikanischen Politik. Drei verschiedene

⁷⁹ Dieser Prozess funktioniert folgendermaßen: „With a fixed exchange rate arrangement the central bank is responsible for maintaining the fixed parity; it adopts an exchange rate target and subordinates the money supply to this target. Interference of political authorities with such a policy again undermines the central bank’s ability to maintain the parity. In recent years, however, increased central bank independence contributed to stabilise prices under both exchange rate regimes“ (*Marengo/Villar 2000:37*).

Präsidenten mussten sich ständig mit Inflation, Abwertung der Währung, Handelsliberalisierung, Kapitalfluss, Verkürzungen der staatlichen Ausgaben usw. beschäftigen. Diese Phänomene spielten eine bedeutsame Rolle bei der politischen Entwicklung des Landes, und gleichzeitig waren sie von den politisch-institutionellen Faktoren stark beeinflusst.

3.1.2.1.1 Akteursgruppen

3.1.2.1.1.1 Politische Entscheidungsträger

3.1.2.1.1.1.1 Herkunft der politischen Klasse

Die Entwicklung der politischen Elite Mexikos entsprach den Bedingungen und der Evolution des politischen Systems⁸⁰. Nach der Revolution etablierte sich eine politische Elite *sui generis*: Das System, das trotzdem als autoritär bezeichnet wurde (*Kaufman Purcell* 1973), wurde in fast allen Bereichen von Zivilisten kontrolliert. Trotz seines autoritären Wesens erlaubte es unterschiedlichen Akteuren einen erheblichen Zugang zum *decision-making process*. Die politische Elite bzw. die *policy-makers* wurden auch mit regelmäßiger Wiederkehr erneuert, da die Stelle des *máximo líder* der Regierung und der Partei bzw. des Präsidenten auf sechs Jahre beschränkt war. Es gab jedoch immer gewisse Personen in hohen Regierungsämtern, die im Laufe ihrer politischen Karriere eine wichtige Rolle beim Entscheidungsprozess spielten. In Mexiko wurde die Kontinuität der Politik trotz des Personalwechsels nicht unterbrochen. Die Nachfolger fühlten sich ihren Vorgängern gegenüber verpflichtet, aber jeder *sexenio* eröffnete eine neue Ära für Politiker mit niedrigen und mittleren Regierungsämtern, was zur sozialen, politischen und wirtschaftlichen Mobilität beitrug. Dabei war die Grundvorstellung von Staat und Entwicklung von großer Bedeutung. Lange Zeit bestand ein Konsens darüber innerhalb der politischen Elite. Diese politische Vorstellung war so verbreitet, dass ihre Ersetzung zu einem Streit zwischen *políticos* und *técnicos*⁸¹ führte.

⁸⁰ Über die historische Entwicklung des *elite settlement* in Mexiko kann der Beitrag von *Knight* (1992) gelesen werden.

⁸¹ Die *políticos* und die *técnicos* unterscheiden sich voneinander aufgrund folgender Merkmale: „*Políticos*, politische Funktionäre, sind im Regelfall die Inhaber der eigentlich politischen Führungsstellen innerhalb der Regierung, also bestimmte Minister, Staatssekretäre, leitende Direktoren, aber auch noch viele der persönlichen Referenten und Sekretäre. *Políticos* haben so gut wie immer eine mehr oder minder lange politische Karriere hinter sich, das heißt, sie kamen in ihre jeweilige Position bzw. überhaupt in Regierungsstellen direkt über die

Die politische Elite Mexikos war bis in die 70er Jahre durch verschiedene Merkmale charakterisiert (vgl. *Camp* 1996:14): Ihre ideologische Heterogenität machte sie relativ offen; sie wurde innerhalb der heimischen Bürokratie gebildet und ihre wichtigsten Amtsträger beim Entscheidungsprozess wurden von den Führungsschichten ernannt. Sie war ihrer Wählerschaft nicht unmittelbar verpflichtet. Die Mitglieder dieser politischen Eliten stammten hauptsächlich aus der Mittelschicht⁸². Das bedeutete, dass die sozio-ökonomischen Faktoren die Bildung der politischen Elite insofern bestimmten, dass die Eingliederung der steigenden Mittelschicht die Stabilität und die Unterstützung des Regimes gewährleistete (*Smith* 1979:101). In diesem Zusammenhang spielte die Nationale Autonome Universität Mexikos (UNAM) eine bedeutende Rolle, da die meisten Politiker in dieser Institution, die selbst eine Institution der Mittelschicht war, gebildet wurden. Die UNAM war eine sichere Arena für die Eliterekrutierung.

Dieses Szenarium änderte sich Ende des 20. Jahrhunderts, als die politische Elite eine wesentliche Homogenität in bezug auf ihre soziale Herkunft sowie ihre Bildung und Karriere aufwies. Die politische Elite versuchte, ihre Ausbildung im Ausland weiterzuführen. Was die Wirtschaft betrifft, wurde diese Elite, insbesondere die Angestellten des Wirtschaftsministeriums oder der Zentralbank, traditionell ins Ausland geschickt, um ihre Kenntnisse in Volkswirtschaft zu vertiefen. Es gab trotzdem eine qualitative Veränderung zwischen der Elite der 50er, 60er oder 70er Jahre und der Elite der 80er und 90er Jahre. Zum

Revolutionspartei oder ihre Sektoren, zumindest jedoch in permanenten und intensiven politischen Kontakten mit der Partei oder mit Schlüsselfiguren aus der Revolutionären Familie. (...) *Políticos* sind in bezug auf die politischen Spielregeln wache Leute, welche sehr genau die komplizierte Machtkonfiguration der Institutionalisierten Revolution überblicken und ein ausgeprägtes Gespür für die Möglichkeiten und Grenzen von Einflüssen, Beziehungen politischer Konkurrenz, insbesondere aber für die Gefährdung des politischen *status quo* des Landes haben. (...) *Técnicos* nennt man im Gegensatz zu den *políticos* Berufsbürokraten mit technisch-administrativem Expertenwissen. Ihre Zugehörigkeit zum PRI ist sekundär im Verhältnis zu ihren Kenntnissen. Im großen ganzen ist die von Jahrzehnt zu Jahrzehnt gestiegene Bedeutung der *técnicos* die unmittelbarste personalpolitische Folge der zunehmenden Komplexität der Staatsverwaltung, die immer weniger darauf verzichten kann, über eigene erfahrene Finanzfachleute, Nationalökonomien, Ingenieure, usw. zu verfügen“ (*Mols* 1981:347-349).

⁸² Die Mittelschicht entwickelte sich nach der Mexikanischen Revolution und entstand „aus den Resten der alten Landoligarchie und neu entstandenen Revolutionseleiten... (Das) neue *elite settlement* basierte auf einem integrativen Konsensprinzip. Konflikte sollten nicht mehr gewalttätig ausgetragen werden, statt dessen sollte der Einbezug aller Elitefraktionen einvernehmliche Lösungen generieren. Politische Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung unter starkem Rekurs auf staatsinterventionistische Elemente fungierten als wesentliche Legitimationsparameter der sich herausbildenden autoritären Ordnung“ (*Croissant/Faust* 1999:124).

einen ging es um die Rolle der UNAM: Sie verlor ihre bedeutende Rolle bei diesem Prozess. Die meisten jungen Leute, die die besten Positionen beim Entscheidungsprozess in der Regierung besaßen, stammten von privaten Universitäten, wie z.B. dem ITAM (*Instituto Tecnológico Autónomo de México*), dem COLMEX (*Colegio de México*), dem *Instituto Tecnológico de Monterrey* oder der *Universidad Iberoamericana*, was die Art universitärer Ausbildung der politischen Elite deutlich veränderte. Zum anderen war nunmehr der Studienort maßgeblich. Ein Studium in den USA wurde gegenüber einem in Europa bevorzugt und zwar nicht nur in Bereichen der Volkswirtschaftslehre oder der Betriebswirtschaftslehre. Die Spezialisierung in den USA umfasste andere Bereiche der Wissenschaft und des *policy-making*. Das trug unmittelbar zur ideologischen Uniformität der politischen Elite der letzten *sexenios* bei. Das mexikanische finanzielle und wirtschaftliche *establishment* verlor am Ende der Regierungszeit von López Portillo seine letzte Auseinandersetzung mit dem Sieg der Technokraten über die Politiker. Dies koinzidierte mit der Einführung eines neuen Entwicklungsmodells.

3.1.2.1.1.1.2 Die Technokraten

Die mexikanische politische Elite wurde seit der Regierungszeit von De la Madrid durch folgende Merkmale gekennzeichnet (*Hernández* 1992:248-252): Erstens gab es eine zunehmende Tendenz, Kabinettsmitglieder zu ernennen, die oftmals kaum Erfahrung auf Wahlposten hatten, aber die eine große interne Kohäsion als Gruppe aufgrund ihrer Herkunft im finanziellen Spezialisierungsbereich und persönlicher Beziehungen mit dem Präsidenten herstellten. Personen wie Pedro Aspe, Jaime Serra, Guillermo Ortiz, Francisco Gil, Santiago Levy und Gabriel Mancera sind gute Beispiele dafür. Zweitens wurden diese Leute nicht nur im Bereich der Wirtschaftspolitik eingesetzt, sondern ihre Einflussnahme erstreckte sich auf die gesamte öffentliche Verwaltung, was die Interessenverteidigung in bezug auf ein gemeinsames Wirtschaftsmodell für Mexiko verstärkte. Drittens war die neue politische Elite durch ihre Entfernung von der sozialen Basis geprägt und sie versuchte, sich von den Auseinandersetzungen des politischen Spieles zu isolieren. Schließlich wurde diese politische Elite immer selektiver, da der Vorschlag einer *reforma del estado* die

Neudefinition der Rolle des Staates bedeutete, was bei der Reduzierung der Bürokratie durch die Privatisierung vieler staatlicher Unternehmen deutlich wurde.

Die Technokraten, die sich in zunehmendem Maße durch einen beschleunigten Aufstieg in ihrer Karriere und durch Regierungsunerfahrenheit charakterisierten, verursachten in bezug auf den Entscheidungsprozess mehrere Probleme (vgl. *Hernández* 1998b:211-213): Das eine war die Instabilität des Kabinetts, die nicht nur ihre Unfähigkeit und den Mangel an Integration mit den präsidentiellen Zwecken unterstrich, sondern auch die sehr anfälligen Bereiche der Regierung, wie das Wirtschafts- oder das Innenministerium, betraf. Außerdem wurde die technokratische Elite allmählich kleiner, da die Entwicklung dahin ging, dass die Technokraten von einem Ministerium zu einem anderen gewechselt hatten, was aus den persönlichen Beziehungen zum Präsidenten resultierte und nicht zielorientiert geschah. Dies betraf unmittelbar die Zusammensetzung der Ministerien und öffentlichen Institutionen, die für die makroökonomische Politik zuständig waren, als wichtige Ämter von Freunden der Präsidenten besetzt wurden, zu denen es ganz klar eine ideologische Affinität gab. Schließlich entfernten sich die Technokraten allmählich von der politischen *priista* Elite. Und dies hatte nicht nur Folgen für den Entscheidungsprozess, sondern auch für die Regierbarkeit Mexikos, als sich die Auseinandersetzungen mit der Regierung vertieften und die Kandidaten des PRI nicht mehr in die Regierungsbildung eingegliedert wurden.

Die Entscheidung der langsamen politischen Liberalisierung Mexikos ermöglichte es, die wirtschaftliche Entwicklungsstrategie neu zu definieren und ihre Ergebnisse mit relativ großem Erfolg zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang spielte die Wirtschaft die bedeutendste Rolle bei der politischen Liberalisierung, da sich die Methode der Technokraten auf die wirtschaftlichen Bedingungen und die Entwicklung der wirtschaftlichen Maßnahmen gründeten, als sie sich entschieden, das Wirtschaftsmodell langfristig zu vertiefen (vgl. *Craig/Cornelius* 1995:290). Das Tempo der politischen Liberalisierung in Mexiko hing nach den Interpretationen der herrschenden Elite von der Geschwindigkeit der wirtschaftlichen Umstrukturierung ab. Die politische Elite, die aus wirtschaftlicher Sicht eine überraschende Homogenität aufwies und die „*a remarkably cohesive decision-making elite*“ (*Kaufman* 1989:121) war, wollte das politische Spektrum

nicht sofort öffnen bzw. kontrollierte die politische Liberalisierung nach ihren eigenen Interessen. Somit wurde sie nicht zum entscheidendsten Faktor der Demokratisierung, was in anderen Ländern der Fall war. Diese politische Elite benutzte die Politik zu ihren eigenen Gunsten nach folgenden Kriterien:

„The revolution was technocratic in that it was directed from above, by a state elite committed to the imposition of a single, exclusive policy paradigm based on the application of instrumentally rational techniques. The answers provided by the theoretical models of economics dominated those provided by political negotiation. The legitimacy of popular participation was accepted only as long as it would support the correct policies. Election results would be respected, but only as long as they supported the right candidate. Discussion was welcomed, but only within present constraints and assumptions. Democracy was desirable, but only within reason“ (*Centeno* 1994:4).

Die Kohäsion der politischen Elite und ihre Fähigkeiten bei der Umsetzung der makroökonomischen Politik wurden mit dem Ausbruch der Finanzkrise 1994/1995 in Frage gestellt. Wie lässt sich jedoch erklären, dass eine Gruppe von Technokraten, die angeblich die Kontrolle über die makroökonomischen Variablen hatte, die negativen Konsequenzen eines überbewerteten Wechselkurses und eines andauernden Handelsbilanzdefizites nicht rechtzeitig vorhersagte? Die Untersuchungen darüber und über die Veränderungen der politischen Elite nach der Finanzkrise sind bis jetzt nicht ausreichend, um daraus Rückschlüsse zu ziehen. Für *Weintraub* waren die wichtigsten Ursachen dieses fehlenden Krisenmanagements folgende: „...Mexico got into trouble in its economic decision-making in 1994 as a result of a combination of secrecy, exclusivity, arrogance on the part of decision-makers, and unwillingness to entertain contrary views from outside a small inner circle“ (*Weintraub* 2000:1). Die Finanzkrise bedeutete keinen Bruch mit der Fortsetzung der heutigen Wirtschaftsstrategie, den die Verschuldungskrise von 1982 noch mit sich brachte; sie war jedoch ein Zeichen dafür, dass es innerhalb des Modells einige Brennpunkte gab, die die Aufrechterhaltung der gesamten Strategie gefährden konnten. Hinzu kam, dass Mexiko

sich seitdem aus politischer Sicht kontinuierlich in Richtung Demokratisierung bewegte, was auch den Zusammenhalt der politischen Elite modifizierte.

3.1.2.1.1.1.3 Die Rolle der Präsidenten und ihrer Berater

Wenn auch die Präsidenten dieser Untersuchungsperiode eine traditionell mächtige Rolle spielten und sich selbst als Technokraten beschrieben, mangelte es ihnen an Sachkompetenz. Die Berater bzw. die echten Technokraten schlossen diese Lücke. Die Veränderungen des Entwicklungsmodells hatten bereits eine Herausforderung für die regierende Klasse dargestellt, als der Wirtschaftsprozess immer komplexer und spezifischer wurde. De la Madrid, Salinas und Zedillo war bewusst, dass eine erfolgreiche Formulierung und Implementierung ihrer wirtschaftlichen Maßnahmen nur mit Hilfe einer selektiven Gruppe von Beratern möglich war. Diese Gruppe befand sich hauptsächlich in den Institutionen, die die makroökonomischen Entscheidungen treffen mussten, d.h. in der SHCP, der SPP und der Zentralbank. Der Ablauf des *policy-making* der makroökonomischen Politik in Mexiko wird in den folgenden Abschnitten mittels Analyse der verschiedenen *sexenios* vorgestellt⁸³.

Der Entscheidungsprozess makroökonomischer Politik schien in Mexiko bis zur Auslösung der Verschuldungskrise sehr effektiv und kontinuierlich zu sein. Der Grund dafür waren die Merkmale des politischen Systems, welches durch eine zusammenhaltende Elite, politische Stabilität und Regimekontinuität charakterisiert war. Zwei Schlüsselmechanismen reduzierten die Konflikte, die von den korporatistischen Beziehungen zwischen den verschiedenen Gruppen verursacht werden konnten (vgl. *Heredia* 1994a:270-271): Einmal ging es dabei um das verfassungsmäßige Verbot der präsidentiellen Wiederwahl, wodurch die politische Mobilität der Eliten anstelle ihrer unkontrollierbaren Expansion ermöglicht wurde und zum anderen befanden sich die Institutionen des *policy-making* wie z.B. der *Banco de México* oder die SHCP außerhalb des Wahlprozesses. Das trug dazu bei, dass die verschiedenen wirtschaftlichen Gruppen keinen unmittelbaren Interventionismus auf den Entscheidungsprozess ausüben konnten. Trotz der herrschenden Tendenz bei der Regierung, eine starke Rolle des Staates im wirtschaftlichen Prozess aufgrund des Überflusses an

⁸³ Dazu siehe spezifische Zusammenhänge Mexikos weiter unter im Kapitel 5.

Ressourcen zu unterstützen, wurden der *Banco de México* und die SHCP fast immer von konservativen Führungskräften geleitet, deren professioneller Erfolg unmittelbar von ihrer Sachkompetenz abhing.

Anfang der 70er Jahre wurde die Erschöpfung der ISI-Strategie offenkundig⁸⁴, womit die Meinungsverschiedenheiten innerhalb der herrschenden Gruppe bzw. der politischen Elite zunahmen, die während der Regierung von López Portillo ihren Höhepunkt mit der Auseinandersetzung zwischen Politikern und Technokraten erreicht hatten. Dieses Problem führte zu Inkohärenz und mangelnder Leistungsfähigkeit beim *policy-making* aus makroökonomischer Sicht. Das Land geriet dadurch in eine tiefe Wirtschaftskrise. Als sich die wirtschaftlichen Schwierigkeiten aufgrund des Ölbooms, der daraus resultierenden Expansion des öffentlichen Sektors und der durch interne und externe Schwankungen verursachten Außenverschuldung vertieften, nahm auch die Fähigkeit der Exekutive ab, den Entscheidungsprozess unter Kontrolle zu halten. Ebenso entstand und konsolidierte sich unter der Regierung von López Portillo die Planung als die wichtigste Methode des Entscheidungsprozesses:

„Eine besondere Stellung sollte unter der neuen Regierung López Portillos die in enger Kooperation mit der Unternehmerschaft und offiziellen Stellen auf lokaler bis bundesstaatlicher Ebene durchzuführende Planung einnehmen, die 1979 in der Ausarbeitung des *Plan Global de Desarrollo* gipfelte, in dem eine ambitionierte und umfassende Entwicklungsstrategie für die Zukunft vorgestellt wurde“ (*Stamm* 1992:81).

Es ging nicht nur um die Rationalisierung der Ressourcen und die Effizienz der Administration, sondern auch um politische Auswirkungen. Es wurde daher versucht, die Kontrolle des Präsidenten über die ganze Regierung zu verstärken und die mögliche Autonomie der Ministerien zu begrenzen. Es wurde außerdem ohne großen Erfolg versucht, die Bürokratie zu dezentralisieren. Weiterhin sahen die Vorschriften zur Haushaltsplanung vor, dass sich die Entscheidungen der Zweigstellen der Exekutive auf lokaler, regionaler und

⁸⁴ Hierzu vgl. o. unter 2.1.2.

föderaler Ebene und die *policy-decisions* für staatliche Firmen (*paraestatales*) den Entscheidungen der Zentralregierung unterordnen mussten. Die politische Elite verstärkte damit die Kontrolle des Entscheidungsprozesses und der politischen Agenda (vgl. *Centeno* 1994:87), aber die Implementationsfähigkeit der Planungsleistungen stieg kaum.

Als De la Madrid an die Macht kam, wurde die Regierung mit tiefgreifenden Schwierigkeiten konfrontiert, die das ganze System (nicht nur aus wirtschaftlicher, sondern auch aus politischer und sozialer Sicht) negativ beeinflussten. Die mexikanische Regierung wusste, dass die Erholung der Volkswirtschaft nur unter bestimmten Umständen möglich war. Das Land brauchte strukturelle Veränderungen, die die Qualität der öffentlichen Finanzen, die Größe des staatlichen Sektors in der Wirtschaft, die Außenwirtschaftsbeziehungen und die Rolle des nationalen und internationalen privaten Sektors neu definieren konnten (vgl. *Alcocer* 1992:53-54)⁸⁵. Der internationale Kontext begünstigte auch diese Einschätzung⁸⁶. Um diese Ziele zu erreichen, war es notwendig, den Entscheidungsprozess makroökonomischer Politik zu verbessern. Die Durchführung des *PIRE* (*Programa Inmediato de Recuperación Económica*), die vorhergehende Version der *Pactos* im *sexenio* von De la Madrid, wurde durch die Existenz eines sehr zentralisierten Wirtschaftsapparats ermöglicht, der von zwei gleich wichtigen Ministerien, und zwar der SPP und der SHCP geleitet wurde:

„As never before, high standards of co-ordination between them were crucial to succeed in carrying on the *PIRE*. The fact that the president knew well both agencies, with the backgrounds of his appointees to these posts, appeared to

⁸⁵ Die Haltung des mexikanischen Präsidenten nach zwei Jahren an der Macht lässt keinen Zweifel an der Richtung der makroökonomischen Entscheidungen: „At the outset of my administration, I announced that economic and social strategy should combine measures to combat the crisis with a profound reorientation of the economy. Thus the 1983-1988 National Development Plan has been focussed on two courses of action: the reordering of the economy to cope with the crisis, and a policy on structural changes to bring about far-reaching transformations in the production and distribution apparatus and in its mechanisms of social participation“ (*De la Madrid* 1984:31).

⁸⁶ Es gab kontextuelle Faktoren, die die Durchführung des *PIRE* begünstigten: „Since 1979 there was a world-wide loss of faith in state intervention. Public intervention in the economy began to be associated with nationalization, subsidy and waste, and deficit financing with inflation. In the developed world, times were moving towards the view that markets were the solution to economic difficulties. Besides, the magnitude of the economic crisis inherited by De la Madrid helped him to convince the nation that there was no alternative but austerity to combat the crisis“ (*Torres* 1999:128).

assure those standards. Moreover, both agencies enjoyed at the time total presidential support. While to the SHCP austerity meant exercising its traditional powers, to the SPP it implied a redefinition of its role“ (*Torres 1999:133-134*).

Die SPP wurde zum Ministerium, in dem die Kontrolle der Verwaltung und des öffentlichen Haushalts zusammengebracht wurden. In diesem Ministerium organisierten sich die Technokraten, die allmählich ihren Einfluss auf den PRI ausweiteten. Seit der Gründung dieses Ministeriums während der Regierung López Portillo gab es einen Streit zwischen zwei gegensätzlichen ideologischen Tendenzen, die um das Beherrschen der Wirtschaftsstrategie kämpften⁸⁷: Während eine Tendenz (SHCP) auf die Reduzierung des staatlichen Apparats und die Effizienzsteigerung der öffentlichen Ausgaben hinauslief, plädierte die Gruppe der SPP für die Ausweitung der öffentlichen Ausgaben, und damit für die Umsetzung strukturalistischer Maßnahmen. Die Ernennung von Miguel de la Madrid zum *Secretario de Programación* und danach seine Wahl zum Präsidenten Mexikos zeigte den Sieg der technokratischen Strömung, deren Händen die Redaktion der zwei bedeutendsten und größten Wirtschaftsprojekte hatte: des *Plan Global de Desarrollo* 1980-1982 und des *Plan Nacional de Desarrollo* 1982-1988.

Die Wahl von De la Madrid bedeutete außerdem den Aufstieg einer neuen renovierten politischen Elite an die Macht, die eine politische Karriere nicht mehr als notwendige Bedingung für ihr Amt sah bzw. keine vorherige Erfahrung in Partei- oder Wahlämtern hatte⁸⁸. Eine Besonderheit seines Kabinetts war die Aufnahme von jungen Technokraten, die in den meisten Fällen die Tendenzen einer mit neoliberalen Prinzipien verbundenen neuen Entwicklungsstrategie vertraten. Die meisten Minister des Kabinetts kamen aus der SPP, die

⁸⁷ Die Auseinandersetzungen dieser beiden Strömungen waren in den ersten drei Jahren der Regierung von López Portillo deutlich gewesen (*Villamil 1995:15-16*): Carlos Tello, der erste Planungsminister, und Rodolfo Moctezuma Cid, der Wirtschaftsminister, traten am 17. November 1977 zurück, was sofort dazu führte, dass eine Gruppe von jungen Leuten, die in privaten ausländischen Universitäten studierten und enge Beziehungen zu dem internationalen Finanzkreis hatten, an die Macht kamen. Am 21. Mai 1979 wurde De la Madrid für Ricardo García Sáenz zum Planungsminister und Salinas de Gortari zum *Secretario del Gabinete Económico* als Ersatz für Antonio Ugarte ernannt.

⁸⁸ Während der Regierung Zedillo erreichte diese Tatsache ihren Höhepunkt: Acht von sechzehn anfänglichen Ministern hatten keinen Kontakt zum PRI oder zu Wahlposten gehabt. Nur drei der Minister hatten eine zeitweilige Stelle beim PRI inne. Fünf von den sechzehn machten ihre politische Karriere innerhalb von 5 und 16 Jahren, was bedeutete, dass sie in die letzten zwei *sexenios* in die politische Elite eingegliedert worden war (*Hernández 1998b:211*).

anderen aus der SHCP und dem *Banco de México*. Das bedeutete, dass die politische Elite eine enorme ideologische Homogenität aufwies, was ein großes politisches Kapital für die Regierung war. Die Kabinetttumformung war von enormer Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Innerhalb des PRI gab es verschiedene einflussreiche Gruppen, die Widerstand, gegen die neue Generation von *técnicos* an der Macht leisteten. Der Ausschluss der traditionellen Politiker aus dem Kabinett bedeutete jedoch keinen Bruch innerhalb der Regierungspartei. Es kamen aber Spannungen auf, die bis heute anhalten oder sich sogar verstärkt haben.

Die Merkmale des mexikanischen politischen Systems ermöglichten, dass De la Madrid von den politischen Institutionen und Praktiken profitierte, um die Krise zu überwinden. Insbesondere die Gleichzeitigkeit des Beginns der Krise und dem Anfang eines neuen *sexenio* war von Bedeutung (Heredia 1994b:19), da das Prinzip der *no-reelección* der Regierung ermöglichte, eine fast automatische Anpassung in bezug auf die Verhältnisse der externen und internen Kräfte zu schaffen. Der Konsens innerhalb der politischen Elite nahm damit zu und die Renovierung der Eliten gewährleistete die Kontinuität des Regimes und verstärkte die präsidentielle Institution. Die staatliche Elite hatte aufgrund dieser Elemente einen hohen Grad an Entscheidungsautonomie bezüglich der Umstrukturierung der Wirtschaft und der Implementierung dieser Transformation (vgl. Elizondo 1995:100). Diese Tendenz wurde von folgenden Faktoren begünstigt: Zum ersten ging es um die Fragmentierung des privaten Sektors, der die traditionelle Allianz mit der Regierung unterbrochen hatte. De la Madrid konnte allmählich diese Allianz wiederherstellen. Die Regierung versuchte, die Macht verschiedener mächtiger Gruppen innerhalb der Regierung durch die Konsolidierung der technokratischen Klasse zu reduzieren, was ihr auch gelang. Zweitens ging es um die Autonomie der Bürokratie, die nicht unter politischem Druck stand und die eine starke Kontrolle über korporatistische Organisationen ausübte. Diese Faktoren wurden aufrechterhalten und sorgten für die nötigen politischen Voraussetzungen zur Umsetzung der Wirtschaftsstrategie (vgl. Centeno 1994:75). Drittens ging es besonders um die Homogenität der politischen Herrschaft seit dem *sexenio* von De la Madrid. Die Technokraten rissen die Macht an sich und konsolidierten ihren Einfluss beim Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik. Dieses Szenarium wurde durch die Knappheit an Ressourcen

und die Notwendigkeit, die Beziehungen mit den internationalen Finanzinstitutionen und Geldgebern wiederherzustellen, begünstigt. Die ersten makroökonomischen Maßnahmen der Regierung, wie die Reduzierung der öffentlichen Ausgaben, wurden nun aufgrund der Zunahme von Institutionen möglich, die eine neue Orientierung der gesamten Wirtschaftsstrategie zum Ziel hatten:

„In fact, it helps explain why the administration was able to turn a primary budget deficit of 9% of GNP in 1982 into a primary budget surplus of 4% in 1983 and to retain a positive primary balance throughout the period. Public financial institutions' traditionally close ties with major economic leaders also helped them establish communication with ex-bankers and other powerful business groups. Their pro-market stance, remarkably consistent policy positions, and receptiveness to the demands of big business were powerful assets in facilitating the initial rapprochement and gradually restoring business confidence“ (*Heredia* 1995:198-199).

Dies trug zum Sieg der neoliberalen Strömung bei. Die von innen orientierte Entwicklungsstrategie verlor an Glaubwürdigkeit und Effizienz, was zur Umstrukturierung der gesamten Entwicklungsstrategie führte. Um diese neue Wirtschaftsstrategie umzusetzen, war es auch notwendig, die Beziehungen zwischen Staat und privaten Investoren zu verbessern. Für viele Gruppen des mexikanischen Privatsektors, der eine wichtige Rolle beim ISI-Modell spielte, endeten die privilegierten Beziehungen zur Regierung. Seit 1986 erfuhren diese Beziehungen deutliche Veränderungen, aber nach dem zweiten Teil dieses *sexenio* war klar, dass einige private Gruppen an Wichtigkeit gewinnen würden. Diese Gruppen wurden von der neuen Entwicklungsstrategie begünstigt und sie wurden zu entscheidenden Akteuren beim Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik. Die Verbesserung der Beziehungen zwischen der Unternehmerschaft und der Regierung wurde auch durch verschiedene Elemente begünstigt, und zwar in bezug auf die sozio-ökonomische Struktur Mexikos. Die Technokraten profitierten von einigen Merkmalen der mexikanischen Volkswirtschaft wie z.B. einer traditionell niedrigen Inflationsrate, den großen Öleinnahmen oder auch der traditionellen Kontrolle der Löhne. Die neuen *policy-makers* hatten in den

ersten Jahren der Umstrukturierung der Volkswirtschaft einen ausreichenden Spielraum, um die Stabilisierung der Wirtschaft zu erreichen: ein Spielraum, der in der Vergangenheit behutsam aufgebaut worden war. Trotz der Schwere der Krise geriet das Land nicht an den Rand des Abgrunds. Da die Regierung das Monopol auf die Öleinkommen besaß, welches die wichtigste Einnahmequelle in dieser Zeit war, konnte sie das Gefälle der Handelsbilanzdefizite decken und damit fast automatisch die fiskalische Anpassung erreichen. Das heißt, die Abwertung der heimischen Währung war zu Beginn der Regierung von De la Madrid eine makroökonomische Maßnahme, die das Problem der Fiskaldefizite löste. Damit konnten andere Maßnahmen eingeführt werden, wie z.B. die Erfüllung des IWF-Abkommens, die das Vertrauen der internationalen Finanzgemeinschaft gewährleisteten.

Während des *sexenio* von Salinas wurde der Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik umstrukturiert. Um eine erfolgreiche Durchführung des *PSE (Pacto de Solidaridad Económica)* zu konsolidieren, war es notwendig, diesen Entscheidungsprozess zu modifizieren. Die Umsetzung des *PSE* brachte eine wichtige Veränderung beim *policy-making* mit sich:

„...it brought to a sudden end the system of cabinet agreements, usually based on behind-the-scenes political alliances, in operation since 1977. As a result, the role and operation of the Economic Cabinet was substantially modified. The dominance of the *Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)* over the economic policy-making achieved after the fall of Silva Herzog was consolidated by this ministry's guidance role in designing the *PSE*, in gathering consensus around it and in its implementation and periodic evaluation. Salina's institutionalization of the *PSE* modus operandi would give these changes a permanent, formal character (...) Three combined factors inhibited the development of bureaucratic opposition against this unprecedented concentration of power: the *PSE*'s informal nature (no legal changes were carried out to set it in motion), the forthcoming presidential transition, and the total support given to

the SPP minister and to the programme by president De la Madrid and candidate Salinas“ (*Torres 1999:181*).

Die *policy-makers* der makroökonomischen Politik konnten die Entwicklung des *PSE* durch eine dreiteilige Kommission kontrollieren. Diese Kommission wurde von hohen Regierungsbeamten und den Vertretern der Arbeiterschaft, der Bauern und der Unternehmer gebildet. Die Kommission kam wöchentlich zusammen und das gestattete der Regierung, die möglichen Probleme rechtzeitig aufzudecken und gegebenenfalls eine schnelle Lösung zu finden.

Während dieser Regierungszeit kam es zu einer außergewöhnlichen Konzentration der makroökonomischen Entscheidungen durch die Exekutive. Als die neoliberale Entwicklungsstrategie mit der Handelsliberalisierung, der Privatisierung und der Deregulierung vertieft wurde und die Regierung den Konsens mit den verschiedenen sozialen Akteuren im Rahmen des *PECE* (*Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico*) gewährleisten musste, gewann die SHCP ihre entscheidende Rolle wieder aufgrund der Notwendigkeit, den sozialen und politischen Druck bei den Verhandlungen des *Pacto* zu isolieren. Das Wirtschaftsministerium war mit dem *Banco de México* und dem Wirtschaftskabinetts für die Formulierung der makroökonomischen Politik zuständig. Die Rolle des Wirtschaftsministers, Pedro Aspe Armella, eines der mächtigsten Minister innerhalb der Regierung Salinas, trug zur Neubildung des Wirtschaftskabinetts bei. Das Wirtschaftsministerium, und nicht mehr das Haushaltsministerium, diente zur Schaffung eines günstigeren Rahmens für die Umsetzung des *Pacto*. Im Jahr 1992 wurden neue Veränderungen der Verwaltung angekündigt, mit dem Ziel, das innere politische Gleichgewicht zu institutionalisieren: Die SPP und die SHCP wurden fusioniert, was zur Folge hatte, dass der Wirtschaftsminister, Pedro Aspe Armella, als *single economic „czar“* betrachtet wurde. Als Gegengewicht zu diesem Spitzenministeriums diente die Schaffung der SEDESOL (*Secretaría de Desarrollo Social*) im April 1992, in der PRONASOL (*Programa Nacional de Solidaridad*) entwickelt wurde und dessen Kontrolle unmittelbar vom Präsidenten abhing. Während der Regierung Salinas spielte der *Coordinador de Asesores de la Presidencia*, José Córdoba Montoya, eine entscheidende Rolle bei der

Umstrukturierung der Wirtschaft und beim Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik. Die Zuständigkeiten von Córdoba waren nicht öffentlich, aber er wurde zum wichtigsten Berater des Präsidenten, eine Sorte von *eminence grise* hinter Salinas (vgl. Weintraub 2000:74). Córdoba verschaffte sich außergewöhnliche Mächte, und in nicht wenigen Fällen vertrat er Salinas bei Verhandlungen mit anderen politischen Akteuren, insbesondere auf internationaler Ebene mit der Finanzgemeinschaft.

Ernesto Zedillo kam unter besonderen Umständen an die Macht. Seine überraschende Ernennung als Kandidat nach der Ermordung von Luis D. Colosio und die vorschnelle Bildung seines Wahlkampfteams ließen einen Präsidenten erwarten, der nur über einen unzureichenden Handlungs- und Gefolgschaftsspielraum verfügte. Tatsächlich verlief der Übergang vom *sexenio* Salinas zur Regierung von Zedillo aber in ruhigen Bahnen. Aber hinter den Kulissen standen sich zwei politische Strömungen gegenüber. Der Ausbruch der Finanzkrise einige Tage nach der Machtübernahme zeigte den definitiven Bruch zwischen beiden Persönlichkeiten⁸⁹, als Zedillo die vorhergehende Regierung dafür verantwortlich machte und Salinas die falsche Behandlung der makroökonomischen Variablen kritisierte. Im Grunde genommen handelte es sich damals u.a. um einen Konflikt der Neuverteilung der Machtverhältnisse innerhalb der politischen Elite, die ohne Zweifel die Macht und Grenzen des mexikanischen Präsidentialismus deutlich machte. Aufgrund dieser Auseinandersetzung und der negativen Auswirkungen der Finanzkrise war die Regierung von Zedillo am Anfang seiner Präsidentschaft relativ schwach, was sich im Krisenmanagement widerspiegelte. Nur einige Monate später konnte Zedillo die totale Kontrolle über den Entscheidungsprozess zurückgewinnen, was ihm ermöglichte, die Umstrukturierung der Volkswirtschaft zu vertiefen. Dafür musste er mit anderen politischen Kräften verhandeln, was ein Ergebnis der allmählichen politischen Liberalisierung der letzten Jahre war. Die Auflösung der *Pactos* zeigte aber, dass sich die makroökonomischen Entscheidungen auf die Exekutive konzentrierten und dass das politische Gewicht anderer Akteure, insbesondere der Arbeiterschaft, an Wichtigkeit verlor. In seiner Regierungszeit waren immer noch die SCHP und der partiell autonome *Banco de México* die zwei wichtigsten Institutionen, die für die

⁸⁹ Eine normale Regel bei der präsidentiellen Nachfolge in Mexiko war der totale Bruch zwischen dem scheidenden und dem kommenden Präsidenten. Der neue Präsident bekam die Macht fast automatisch, als er durch den *dedazo* ernannt wurde. Der alte Präsident sollte sich nach seinem Regierungsende nicht mehr in die Politik einmischen und erst recht nicht Kritik an der Politik seines Nachfolgers üben.

makroökonomische Politik zuständig waren. Während seiner Regierungszeit wurde zum ersten Mal eine mittelfristige makroökonomische Strategie vorgestellt. Im Zusammenhang mit dem *Plan Nacional de Desarrollo* wurde der *PRONAFIDE* 1997 eingeführt, um die wesentlichen Grundzüge der *policy-making* aus makroökonomischer Sicht zu bestätigen. Damit verpflichtete sich die Regierung, bestimmte Ziele zu erreichen, was unter den heutigen Umständen auf internationaler Ebene zur Erhöhung des Vertrauens in die Entscheidungen und die Maßnahmen der Regierung und zur Transparenz bei der Umsetzung der Politik beitragen sollte. Damit wurde der Entscheidungsprozess makroökonomischer Politik verstärkt, da die Regierung versuchte, die Prognosen der internationalen Finanzgemeinschaft zu erfüllen (vgl. *OCDE* 2000:60). Dieser Versuch bzw. derjenige, die mittelfristigen makroökonomischen Ziele in einem institutionellen Rahmen zu erreichen, konnte aus zwei unterschiedlichen Perspektiven betrachtet werden. Zum einen ist es umstritten, ob die Regierung trotz einer Veränderung der Umstände oder der Notwendigkeit einer Neuorientierung der Entwicklungsstrategie ihre Verpflichtungen gegenüber der internationalen Finanzgemeinschaft oder den internationalen Organisationen weiter erfüllen musste. Aufgrund der sozialen Ungleichheiten in Mexiko, die sich durch die Umsetzung neoliberaler Maßnahmen wesentlich verschärften, ist es fraglich, ob die Regierung die makroökonomische Politik ohne politischen Konsens einführen sollte. Zum anderen trug eine solche Entscheidung jedoch zur Stabilität in einem Land bei, das in den letzten Jahren politische Unruhe bei Regierungswechseln bzw. am Ende des *sexenio* erfuhr. Zweifellos ist die Stärkung der Institutionen eine Notwendigkeit in Mexiko, um die Demokratie zu konsolidieren.

3.1.2.1.1.2 Wirtschaftliche Elite

Nicht nur die politische Elite veränderte sich mit der Einführung der neuen Entwicklungsstrategie. Die Unternehmerschaft, die viel von den Verhältnissen mit dem mexikanischen Staat in den Jahren des *desarrollo estabilizador* profitierte⁹⁰, wurde mit der

⁹⁰ Die Übereinstimmung in der Beurteilung der Politik zwischen Unternehmerschaft und Staat bezog sich auf folgende Elemente (*Casar* 1992:291): „La franca coincidencia entre los objetivos empresariales y el proyecto de país que con sus acciones iban conformando los sucesivos gobiernos tuvieron una repercusión positiva en la relación Estado-empresarios, provocando la falta de interés empresarial por incursionar en el campo de política institucional. De alguna manera que no interesaba al empresariado, el Estado protegía sus derechos e intereses

Verschuldungskrise konfrontiert. Die lange wirtschaftliche Unsicherheit dieser Jahre zeigte, was sich in Mexiko während dieser Periode für eine Unternehmerklasse gebildet hatte. Es war eine Unternehmerschaft, die nur nach ihren eigenen Interessen handelte und die mit ihrem Verhalten zu dieser Situation beitrug⁹¹.

Als die Verschuldungskrise ausbrach, mussten die Verhältnisse zwischen der Unternehmerschaft und der Regierung innerhalb des *programa modernizador* und der *reforma del Estado* neu definiert werden. Die Transformation der mexikanischen wirtschaftlichen Elite stand in engem Zusammenhang mit verschiedenen Umstrukturierungen der Wirtschaftsstrategie, da sie die Konzentration des Eigentums und die Macht des Marktes auf wenige Gruppen, insbesondere in den Oberschichten des privaten Sektors, beschleunigte (Luna 1995:78; Heredia 1995:200, 1996:144; Teichman 1995; Rueda 1996; Concheiro 1996a; Morera 1996):

- Ein erstes Element dieses Prozesses war der Privatisierungsprozess, der in der Regierungszeit von De la Madrid eingeführt wurde und sich unter Salinas und Zedillo vertiefte. Die Privatisierung ermöglichte die Herausbildung einer neuen Generation von Unternehmern (Tirado 1998:198): Diese neue Gruppe erlangte eine außergewöhnliche Macht, da sie durch die Konsequenzen der Bankenverstaatlichung ihre Tätigkeiten neu definierte. Die Regierung von De la Madrid unterstützte ihre finanziellen und spekulativen Tätigkeiten, was ihnen ermöglichte, viele Firmen zu kaufen. Diese Unternehmergruppe wurde auch von dem Hilfspaket begünstigt, das die Regierung De la Madrid 1983 einführte, um den am höchsten verschuldeten privaten Firmen zu helfen. Der Privatisierungsprozess hatte auch den Erlass von Gesetzen und Regeln sowie Verfassungsreformen, zur Reduzierung der wirtschaftlichen Tätigkeit des Staates, zur

por las más diversas vías. Económicamente, implantando medidas que los beneficiaban. Políticamente, manteniendo no sólo una estabilidad general en el país sino, también, controlando al otro factor de la producción: el trabajo asalariado“.

⁹¹ So konnte diese Handlung der Unternehmerschaft beschrieben werden (Concheiro 1996:18): „...los dueños del capital que, impasibles, contemplaron la destrucción de la planta productiva nacional; enérgicos, impusieron el creciente deterioro de los salarios de sus trabajadores e, indiferentes, optaron por la especulación y la exportación de sus capitales, cuando todo ello les reportaba jugosas ganancias a un alto costo para el país. Un sector que, después de lo señalado, no titubeó en culpar al gobierno del deterioro económico y, cuando se decidió a emprender la acción política abierta, desató campañas de rumores y apoyos a la oposición conservadora agudizando el clima de inestabilidad“.

Konsequenz. Die wichtigsten Privatisierungsprozesse waren die Privatisierung der Geschäftsbanken, der Telefongesellschaft (TELMEX), der Fluggesellschaften und vieler anderer staatlicher Firmen.

- Die Wirtschafts- und Handelsliberalisierung, die sich symbolisch mit dem Beitritt Mexikos zum GATT im Jahr 1986 und mit der Unterzeichnung des NAFTA-Abkommens im Jahre 1993 ausdrückte, war ein zweites Element für die Konsolidierung dieser „neuen“ Unternehmerklasse. Die Liberalisierung bedeutete nicht nur den Verzicht auf Protektionismus und auf Subventionen für die Produktion, sondern auch die Promotion der Exporte und die Öffnung für internationale Investitionen. Diese Politik begünstigte einen besonderen Teil der Unternehmerklasse, der sich an die neuen Bedingungen der Marktwirtschaft anpassen konnte. Der *sector exportador* profitierte von der neuen nach außen orientierten Wirtschaftsstrategie.
- Ein drittes Element, das die Konsolidierung der Unternehmerklasse begünstigte, war eine Reihe von wirtschaftlichen Reformen, die hauptsächlich während der Regierung von Salinas eingeführt worden waren und die sämtliche wirtschaftlichen Regelungen und Aktivitäten in Mexiko änderten. Diese Maßnahmen umfassten verschiedene Bereiche, wie z.B. die Verkleinerung des öffentlichen Sektors, Kürzungen der öffentlichen Ausgaben, die Deregulierung unterschiedlicher Aspekte der Märkte und Industrien, die Neudefinition der Rolle des Staates im wirtschaftlichen Prozess usw. Sie brachten auch verschiedene politisch-institutionelle Reformen sowie Verwaltungsveränderungen mit sich, wie z.B. die Autonomie des *Banco de México* oder die Abschaffung der SPP, die den Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik neu definierten. Sie ermöglichten auch, dass die Unternehmerklasse ihr politisches Gewicht im Entscheidungsprozess wiedergewinnen und aufrechterhalten konnte.
- Außerdem kam es zu einer Expansion des privaten Finanzsektors, was die Entstehung einer neuen Elite ermöglichte, die unmittelbar von der Regierung abhing und die zur mächtigsten Wirtschaftsgruppe und zum wichtigsten Verbündeten der Regierung wurde. Diese Unternehmergruppe etablierte eine Allianz mit dem Auslandskapital und beide profitierten von der makroökonomischen Politik der neoliberalen Regierungen⁹². Das

⁹² Es gab eine Reihe von makroökonomischen Maßnahmen, die die Konsolidierung dieser neuen Unternehmergruppe begünstigten, wie z.B. die Behandlung des Wechselkurses, die Zinspolitik, die mögliche

Wachstum der nicht mit den Banken verbundenen Finanzelite war ein Element, das die Entstehung neuer Finanzgruppen in Mexiko ermöglichte (vgl. *Heredia* 1996:138): Seit 1983 dehnte sich die nicht mit dem Bankensektor verbundenen Finanzelite aus. Dies war eine unmittelbare Konsequenz der wirtschaftlichen Regierungspolitik, da die Knappheit der internationalen Ressourcen sowie die strengen Maßnahmen gegen die Kapitalflucht die Suche nach internen Quellen von Krediten intensivierten. Dies beschleunigte die Konsolidierung mächtiger Gruppen, die vor dieser Zeit im wirtschaftlichen Prozess kaum eine Rolle gespielt hatten.

Die Unternehmerklasse war ohne Zweifel in der Lage, an den wirtschaftlichen Entscheidungen der Regierung teilzunehmen und sie zu beeinflussen (vgl. *Camp* 1996b:136). Bis in die 70er Jahre hatte die Unternehmerklasse ihren Einfluss nicht dauerhaft ausgeübt, da die gesamte innen-orientierte Wirtschaftsstrategie sehr gut zu den Merkmalen des politischen Systems paßte und die Regierung die Widersprüche kontrollierte. Die Unternehmerschaft war normalerweise eine Interessengruppe und bevorzugte die informellen Beratungsmechanismen als Mittel für ihre Beteiligung am Entscheidungsprozess. Nur in besonderen Fällen übte sie offene Kritik an der Regierung und benutzte andere Mittel für ihre Zwecke, wie Veröffentlichungen von Protesten in den wichtigsten Zeitungen, massiven Kapitalabzug usw. (*Casar* 1992:291-292). Da sich der private Sektor nie unmittelbar in die politischen Aktivitäten einmischte, waren die Finanzinstitutionen, wie z.B. das Wirtschaftsministerium oder die Zentralbank, die Orte, an denen die Interaktionen zwischen der Öffentlichkeit und den Privaten stattfanden und ihre Auseinandersetzungen gelöst wurden.

Die Umsetzung der neoliberalen Wirtschaftsstrategie und die daraus resultierende neue Unternehmerklasse brachten der Regierung eine bis dahin unbekannte Erfahrung und stellten die Struktur des politischen Systems in Frage: Die Macht der Unternehmerklasse wuchs, wodurch sie in der Lage war, starke Kritik an der Regierung zu üben. Dies bedeutete jedoch nicht, dass sich die Auseinandersetzungen zwischen der Regierung und der Unternehmerklasse verstärkten bzw. dass die Entscheidungen der Regierung aufgrund des

Verschuldung in Dollar usw. Die verschiedenen *Pactos* für die Stabilisierung der Volkswirtschaft waren für die Unternehmerklasse viel günstiger als für die Arbeiterschaft.

Unternehmerzwangs getroffen wurden. Die Unternehmerklasse wollte lediglich immer mehr an der Wirtschaftspolitik teilnehmen, und sie mischte sich in den Entscheidungsprozess in der Politik ein⁹³. Trotz der Unterschiede innerhalb des mexikanischen Unternehmersektors gab es einen gemeinsamen Hang zur Auffassung, dass die Umstrukturierung der mexikanischen Volkswirtschaft notwendig und dass die Regierung auf die Unterstützung der Unternehmer angewiesen sei (vgl. Luna 1995:83). Somit teilte die Regierung mit der Unternehmerschaft die allgemeine Auffassung und Diagnose, dass der Populismus von Echeverría und López Portillo, die Inkohärenz der wirtschaftlichen Regierungsmaßnahmen und die Korruption der letzten *sexenios* der tiefgreifenden Wirtschaftskrise zugrunde lagen. Um die Unterstützung der Unternehmerschaft zurückzugewinnen, wurde die Intervention des Staates im wirtschaftlichen Prozess als negativ angesehen und damit die Güte der neuen Entwicklungsstrategie betont. Die Regierung fand diese Unterstützung in einer neuen gemäßigten Fraktion des CCE (*Consejo Coordinador Empresarial*), die vom CMHN (*Consejo Mexicano de Hombres de Negocios*), der AMIB (*Asociación Mexicana de Inversionistas Bancarios*), der AMCB (*Asociación Mexicana de Casas de Bolsa*) und der AMIS (*Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros*) bzw. besonders von den Verbänden der Industrie und des Kapitals gebildet wurde. Diese Fraktion teilte die Prinzipien des Wirtschaftsliberalismus mit der technokratischen Elite der neuen Regierung, und gleichzeitig behielt sie das traditionell pragmatische Verhalten gegenüber der Regierung und dem PRI bei. Der CCE wurde seit 1985 vom vorherigen Präsidenten des CMHN geführt, was die Allianz mit der Regierung konsolidierte:

„The CCE’s hegemonic liberal-pragmatic faction concurred with the De la Madrid technocrats, the foreign creditors, and the government of the US on the need to embrace neoliberal policies. In their view, regaining economic stability and growth depended on curbing government spending, privatizing public enterprises, deregulating markets, lifting controls on foreign capital, and reorienting investment toward the export of manufactured goods (...) The alliance between the pragmatic liberals and government technocrats was

⁹³ Ein Beispiel dafür ist die Reaktion der mexikanischen Unternehmerklasse auf die Finanzkrise 1994/95. Die Unternehmensführer standen der strengen Wirtschaftspolitik von Zedillo sehr kritisch gegenüber. Die ersten Stabilisierungsversuche scheiterten in hohem Maße an der „Rebellion“ der Unternehmerklasse. Nach der Finanzkrise mussten auch die *Pactos* aufgelöst werden.

cemented in 1987 when the government and the CCE signed the first of a series of anti-inflationary pacts“ (*Tirado* 1998:195-196).

Das Problem des mangelnden Vertrauens zwischen den verschiedenen Akteuren war immer präsent, insbesondere für die Regierung (*Peschard* 1999:128). De la Madrid und Salinas versuchten vor dem Hintergrund der tiefgreifenden Krise, das Vertrauen verschiedener Gruppen wiederzuerlangen. Zedillo versuchte nach der schlimmsten Finanzkrise der mexikanischen Geschichte, das Vertrauen der gleichen Gruppen wiederzuerlangen. Diese Gruppen bestanden nicht nur aus dem mexikanischen Privatsektor, dessen Investitionen und Repatriierung des Kapitals für die Umsetzung der Wirtschaftsstrategie notwendig waren. Sie bestanden auch aus der Mittelschicht, die sehr stark von der Krise betroffen war, aber die für das gute Funktionieren des Systems unbedingt erforderlich war. Die internationalen Investoren waren eine andere Gruppe, die wichtig für die Wirtschaftsstrategie war, da sie zusätzlich Kapital und Technologien einbringen konnten. Es war auch sehr wichtig, das Vertrauen anderer Länder, insbesondere das der USA, der internationalen Finanzinstitutionen und der internationalen Geschäftsbanken wiederzugewinnen. Die Regierung versuchte diesen Gruppen gegenüber ständig, Dauerhaftigkeit, Absehbarkeit und Transparenz der makroökonomischen Politik zu demonstrieren. Es war auch sehr notwendig, die Stabilität der heimischen Währung zu sichern. Die Umschuldung war außerdem bedeutsam, um die Beziehungen mit der internationalen Finanzgemeinschaft zu verbessern.

3.1.2.1.1.3 Andere Akteure

Die politischen Parteien, insbesondere der PRI, sind Akteure bzw. intermediäre Vermittlungsinstitutionen zwischen der Gesellschaft und den staatlichen Entscheidungsarenen (vgl. *Merkel* 1997:9), die in Mexiko am Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik indirekt teilnahmen. Andere Gruppen der Gesellschaft, wie die Arbeiterschaft, NGOs und individuelle Bürger waren in der Praxis davon ausgeschlossen. Deshalb konzentriert sich dieser Abschnitt auf die Rolle der politischen Parteien.

Die Umstrukturierung der Volkswirtschaft bedeutete das Ende der distributiven Koalitionen und des inklusiven Korporatismus, die dem organisatorischen Modell des PRI zugrunde lagen (vgl. Dresser 1994:127). Hinzu kam, dass die Entstehung der verschiedenen Versionen der *Pactos* den Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik auf die Exekutive und ihr Wirtschaftsteam konzentrierte, was die Ersetzung des PRI als Gesprächspartner der korporatistischen Sektoren bedeutete, da die Regierung die Vertretung der Arbeiterschaft innerhalb der Verhandlungen der *Pactos* unmittelbar kontrollierte. Als die Technokraten an die Macht kamen, die Regierungsämter „von Personen besetzt wurden, die keine Parteikarriere im eigentlichen Sinn hinter sich hatten, sondern vielmehr der Administration entstammten“ (Lauth 1991:385), nahm die Distanz zwischen der Administration und der Partei zu. Aufgrund der Veränderungen der Zusammensetzung der politischen Elite, die zur Technokratisierung tendierte, wurde der PRI von wichtigen Regierungsämtern bei der Regierung und demzufolge vom Entscheidungsprozess marginalisiert. Die Auseinandersetzungen über die Wirtschaftspolitik, die die Regierung einführen sollte, zeigten sich ausdrücklich beim Prozess der präsidentiellen Nachfolge, da es nicht nur um ideologische Argumente ging, sondern auch um die Möglichkeit, eine artikulierte Opposition zu bilden (vgl. Torres 1999:160): Viele *camarillas* wurden bei der präsidentiellen Nachfolge von 1982 ersetzt, was dazu führte, dass nicht nur Bürokraten und Politiker vom Entscheidungsprozess ausgeschlossen wurden, sondern dass auch andere Akteursgruppen wie Arbeiter- und Landwirtschaftsführer bzw. Sektoren, die sich mit dem *nacionalismo mexicano* identifizierten, auf die neue Wirtschaftsstrategie kritisch reagierten. Innerhalb des PRI bildete sich deshalb eine Strömung, die für ihr eigenes Überleben kämpfte, aber auch die neuen Maßnahmen in Frage stellte.

Die Entwicklung des PRI in dem rezessiven Zusammenhang soll auch aus der Perspektive der Wählerschaft analysiert werden⁹⁴. In einem Land wie Mexiko musste sich die Wählerschaft zwischen zwei Möglichkeiten entscheiden: eine sehr starke Partei, die

⁹⁴ Der Beitrag von Domínguez/McCann (1996:7) „is a study about public opinion in Mexico at a time of political transition in the late 1980s and early 1990s, when the longstanding monopoly of the ruling party cracked for the first time ever, even though the party retained its control of the government“. Es wurde in dieser Analyse versucht, die Präferenzen der mexikanischen Wählerschaft in einem wirtschaftlich rezessiven Zusammenhang in Bezug auf die wirtschaftlichen Maßnahmen der Regierung zu untersuchen.

langjährige Regierungserfahrung hatte, insbesondere auf der Ebene der Föderation, oder eine schwache Oppositionspartei, die keine Erfahrung hatte, zu wählen⁹⁵:

„...the voting intentions of Mexican citizens as reported to our pollsters are best explained in terms of voter judgments about the prospects for the political regime's ruling party and the voters past party preferences. The election directly poses the question of the prospects for democratization“ (*Domínguez/McCann* 1996:77).

Von der Verschuldungskrise bis zum Jahr 2000 gewann der PRI die mexikanische Präsidentschaft, die dreimal in einer Periode von 18 Jahren gewählt wurde. Die Wahlen erfolgten vor einem langfristigen rezessiven wirtschaftlichen Hintergrund und mit dem Eindruck, dass die Regierung nicht in der Lage sei, die Wirtschaftskrise zu überwinden. Die Umstrukturierung der Volkswirtschaft und die daraus resultierenden makroökonomischen Maßnahmen hatten im allgemeinen Nachteile für die mexikanische Gesellschaft. Bei dieser Umstrukturierung schien es mehr Verlierer als Gewinner zu geben⁹⁶. Es stellt sich aber die Frage, warum die Wählerschaft sich trotz der sehr negativen kurzfristigen Wirtschaftsperspektive immer noch für den PRI entschied. Eine mögliche Erklärung dafür ist folgende:

„When comparing a party with a long record in government against the uncertain alternatives, voters might choose to reelect the long-standing incumbent, even if they hold negative short-term retrospective assessments, for two reasons. First, voters might employ their long-term memories on the economic performance of

⁹⁵ Viele Mexikaner handelten während der Wahlen nach dem Sprichwort: „*más vale malo conocido, que bueno por conocer*“.

⁹⁶ Eine Diskussion über die Gewinner und Verlierer der neoliberalen Maßnahmen ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Bedeutsam ist, dass sich die sozialen Nachteile der gesamten Umstrukturierung in der Gesellschaft in den letzten zwei Jahrzehnten verbreiteten, wie einige Indikatoren zeigten (*Rozo* 1998:9-13): Die Reduzierung der Minimallöhne erreichte ihren niedrigsten Stand im Jahre 1997; mit einem täglichen Minimallohn konnte ein Mexikaner nur 6 der 35 Artikel der Hauptnahrungsmittel kaufen; 56,1% der Bevölkerung verbrauchte im Jahre 1997 weniger als 1400 Kalorien am Tag; die sozialen Ausgaben für Armutsbekämpfung betrug 1996 nur 0,4% des BSP. Die ungerechte Verteilung in der mexikanischen Gesellschaft erreichte außergewöhnliche Tendenzen: „Nach Angaben des ITAM entsprach 1994 ‚das monatliche Einkommen der 24 reichsten Familien des Landes den Einkünften von 25 Millionen armen Mexikanern im gleichen Zeitraum“ (*Mols* 1997:17).

the PRI, leading them to adjust their expectations gradually in the face of new information. Second, voters might be averse to turning the government over to an uncertain alternative. For alternation of political power in office to take place, the cumulative economic record of the PRI must fall below a threshold, that is, it must be sufficiently poor and ‚noisy‘ such that voters are willing to turn the government over to an uncertain opposition alternative“ (*Magaloni 1999:233*).

Die Reaktion der mexikanischen Wählerschaft entsprach vielmehr den autoritären Merkmalen des politischen Systems, da die Wählerschaft sich zwischen den heutigen politischen Institutionen und der Politik der Regierung entscheiden musste (vgl. *Domínguez/McCann 1996:8*). Unter demokratischen Bedingungen überlebte eine politische Partei an der Macht nur unter großen Schwierigkeiten eine derart schwere Wirtschaftskrise. Die Wählerschaft verzeiht eine so lange Stagnationsperiode nicht. Die Wählerschaft in Mexiko schien trotzdem ohne Retrospektive zu handeln. Die Erklärung dafür liegt in die Natur der Wahlen, in einem System, in dem eine Partei die Macht lange beherrschte:

„...Mexicans vote in two steps: first, they ask themselves if they are for or against the ‚party of the state‘, with economic evaluations playing almost no role in the individual’s stand with respect to such party. Once a voter decides to cast a vote against the ruling party, in the second step policy issues and social cleavages divide the opposition vote among the two major opposition parties, PAN and PRD“ (*Magaloni 1999:203-204*).

Trotz dieser Interpretation war offensichtlich, dass die Verschlechterung der sozialen Lebensbedingungen aufgrund der Durchführung neoliberaler Maßnahmen nicht ganz rationell vom Volk entschieden wurde und zusammen mit einem Aufkommen von zivilgesellschaftlichen Potentialen (*Mols 2000:3*) Einfluss auf die Nicht-Wahl des PRI ausgeübt wurde. In den 90er Jahren herrschte immer noch Wahlbetrug seitens der Regierung und des PRI vor, und die Regierung konnte öffentliche Ressourcen in der Wahlperiode zu ihrem Eigennutz beanspruchen (*Klesner 1994:185-186*). Diese Tendenzen reduzierten sich zum Ende des 20. Jahrhunderts, was zur deutlichen Trennung von Partei und Staat führte und

auch der Neudefinition der Akteure beim Entscheidungsprozess diene. Der PRI spielte als politische Partei am Ende des letzten Jahrhunderts beim Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik nahezu nur noch eine Nebenrolle. Für die Partei taten sich neue Schwierigkeiten auf: Zum einen entstand die Frage nach ihrer Anpassungsfähigkeit an die veränderten Verhältnisse und ihrer Dauerhaftigkeit. Zum anderen war die zukünftige Rolle des PRI im Transformationsprozess Mexikos festzulegen, da die Partei immer noch eine große soziale Basis besaß und ihr viele Ressourcen finanzieller und personeller Art zur Verfügung standen. Ein wichtiges Element dieser Umstrukturierung der Partei war ihre programmatische und ideologische Zusammensetzung: Der Inhalt ihrer Forderungen schien nach der Umstrukturierung der Volkswirtschaft veraltet und anpassungsunfähig zu sein.

Ein weiteres Element war die Beziehung zwischen der Liberalisierung des Wahlprozesses und dem *policy-making* der makroökonomischen Politik in Mexiko. Für die verschiedenen Präsidenten war seit 1982 eine allmähliche politische Liberalisierung wichtig. Ob sie mit diesen Schritten eine endgültige Demokratisierung des Landes bezweckten, ist immer noch ungeklärt. Sie profitierten aber von der Tatsache, dass die Opposition sich in einer schwachen Position befand, was die Kontrolle der Liberalisierung der Regierung und des PRI begünstigte⁹⁷. Innerhalb der Logik der wirtschaftlichen Umstrukturierung bedurfte es einiger Zeit, bis die ersten positiven Ergebnisse auf makro- und mikroökonomischer Ebene festgestellt werden konnten (Klesner 1994:181). Diese Ergebnisse sollten sich in besseren Löhnen und mehr Arbeitsplätzen widerspiegeln. Für die politische Klasse war es wichtig, die Wahlen in einem rezessiven wirtschaftlichen Zusammenhang zu kontrollieren. Würde sich die Wirtschaftssituation verbessern, würde auch die politische Liberalisierung beschleunigt

⁹⁷ Man konnte sich fragen, warum sich die mexikanische Regierung für diese politische Liberalisierung entschied, als es keinen Druck von der Opposition gab. Die Antwort kann in den verschiedenen Punkten des mexikanischen politischen Systems gefunden werden: „Por ejemplo, como la formalidad democrática exige la celebración de elecciones competitivas, se hace necesaria –más aún, imprescindible- la presencia en la arena electoral de partidos opositores legalmente registrados. Pero como las elecciones no han sido auténticamente competitivas, entonces hay una contradicción esencial entre la participación electoral de la oposición, en condiciones en que un triunfo es poco menos que imposible, al menos en los niveles superiores del poder. Esa situación llevaría fácilmente a la desmotivación o a la desintegración de la oposición, lo que conlleva el riesgo implícito de que el partido oficial quede sólo en la palestra electoral como un auténtico partido único- o si acaso rodeado de partidos sin la menor credibilidad, lo que no hace muy distinta la situación. Así, precisamente cuando los partidos de oposición „amenazaban“ con desaparecer de la arena electoral, entonces sobrevinía una reforma importante, capaz de dar nuevos bríos y estímulos a la oposición, sin por ello poner en riesgo la hegemonía del partido oficial. Se trataba pues de reformas auténticamente liberalizadoras, pero aplicadas en condiciones que favorecerían el éxito de sus propósitos inherentes“ (Crespo 1998:100-101).

und so würde der PRI in einem offenen Wettbewerb die Wahlen gewinnen (vgl. *Baer/Weintraub* 1994:159). Diese Logik war bis 1994 mehr oder weniger möglich und kontrollierbar. In diesem Jahr gab es jedoch einige politischen Ereignisse, die die Durchführung des politischen Systems in Frage stellten. Die Finanzkrise verschärfte nicht nur die wirtschaftliche Situation, sondern erschwerte auch die politische Verhandlungsfähigkeit der Regierung. Es war zu diesem Zeitpunkt nicht mehr von besseren Löhnen oder Arbeitsplatzbeschaffung als Bedingung der Wahlreform bzw. der politischen Liberalisierung die Rede. Die Finanzkrise stellte deshalb eine Herausforderung für die Regierung dar, weil die gesamte Wirtschaftsstrategie in Frage gestellt wurde.

Zu diesem Zeitpunkt wurde eine Wahlreform nach der anderen durchgesetzt. Die Opposition gewann immer mehr Freiräume, die soziale Unzufriedenheit nahm zu und die wirtschaftliche Situation verschlechterte sich zusehends. Die Wahlen zur Bildung des Kongresses spiegelten die Besonderheiten des Entscheidungsprozesses in Mexiko wider: Der mexikanische Präsident formulierte nicht nur eine bestimmte Politik, sondern führte die Gesetzgebung durch. Die Parlamentarier hatten in diesem Prozess nur geringen Einfluss. In diesem Zusammenhang war der mexikanische Fall ein besonderer:

„(...in the case of Mexico) ...the electorate cannot rely on the legislator to provide them with a linkage to executive political leadership, and more importantly, to have input in public policy formulation. The interested individual or interest group bypasses the legislative branch and deals directly with the executive branch. Naturally, it is not in the interest of politically astute groups to support legislative candidates as a means of achieving policy influence“ (*Camp* 1998:25).

Der Gesetzgeber vertiefte trotz dieser ungerechten Beziehung zur Exekutive seinen Einfluss beim Entscheidungsprozess, und zwar insbesondere nach den Wahlen auf Bundesebene von 1997, die zwei besondere Auswirkungen hatten (vgl. *Loaeza* 2000b:260): Zum einen verschlechterten sich die Beziehungen zwischen der Exekutive und ihrer politischen Partei und zum anderen reduzierte die Oppositionen die Handlungsspielräume des PRI bei der

Gesetzgebung. Während die Oppositionsparteien ihre Position im Parlament verbesserten, konnte die Debatte über die makroökonomische Politik teilweise eröffnet werden. Die Beziehungen zwischen der Exekutive und dem Gesetzgeber wurden in den 90er Jahren komplexer, als die Verhältnisse dieser beiden Gewaltenteilungen beim Übergang zur Demokratie auseinanderbrachen. Der Präsident, der traditionell keine Genehmigung der Parlamentarier für seine Politik brauchte, war nicht mehr in der Lage, die möglichen zukünftigen Konflikte mit dem Gesetzgeber zu verhindern bzw. zu mildern (vgl. Aguilar 1997). Es war aber bekannt, dass der PRI und der PAN die gleichen Ansichten hinsichtlich der makroökonomischen Politik vertraten, wodurch das Risiko großer Auseinandersetzungen zwischen beiden Parteien reduziert wurde. Dagegen war der PRD gegen viele der makroökonomischen Maßnahmen der PRI-Regierungen. Da die wichtigsten makroökonomischen Entscheidungen in Mexiko ohne die Billigung des Kongresses getroffen wurden, wurde das *policy-making* in diesem Bereich nur von wenigen Menschen bestimmt.

Es gab jedoch einige neue Tendenzen, die nach den föderalen Wahlen von 1997 die Verhältnisse zwischen der Exekutive und der Legislative ändern konnten. Ein wichtiges Element war, dass die mexikanische Verfassung keine Möglichkeit vorsah, dass der Präsident sein Veto gegen irgendeinen Versuch der Opposition einlegen kann, der sich gegen die Definition und den Inhalt des vom Präsidenten vorgelegten Haushaltsvorschlages richtet. Diese Befugnis der Parlamentarier über die Fiskalpolitik wurde bis jetzt noch nicht genutzt, aber die Zunahme der oppositionellen Parlamentarier könnte zu einer reicheren Diskussion über diese wichtige Variable der makroökonomischen Politik führen und die unilaterale Entscheidung der Exekutive in diesem Bereich bremsen. In diesem Zusammenhang bildete der mexikanische Gesetzgeber kein Gegengewicht zur Exekutive, was neue *check-and-balances* verstärken und die Legitimation der *public-policy* durch eine stärkere Stellungnahme des Gesetzgebers beeinflussen konnte.

3.1.2.1.2 Konsensstrategien und Konflikte

Die Durchführung des ersten orthodoxen Stabilisierungsprogramms nach der Verschuldungskrise zerstörte verschiedene Schemata in Mexiko, die nur *a posteriori* analysiert werden konnten. Erstens stellte die neoliberale Umsetzung dieses Programms einen Bruch mit der bis dahin nationalistisch orientierten Entwicklungsstrategie dar, was zu umfangreichen Veränderungen in vielen Bereichen führte. Zweitens war diese neue Strategie ein Bruch auf ideologischer Ebene mit dem post-revolutionären Diskurs, der mehr als fünfzig Jahre das *policy-making* in Mexiko nährte. Der Prozess der Errichtung eines modernen Staates ging davon aus, dass die Vorherrschaft des Staates die einzige Formel für die Einheit des Landes und die Aufrechterhaltung der Stabilität war. Die Regierung von De la Madrid änderte die Interessen des Staates dahingehend, dass der Pluralismus und die Freiheit zu neuen Themen des politischen Diskurses wurden, um die Liberalisierung zu ermöglichen. Damit wurde die politische Funktion des Staates durch die Begrenzung seiner Organisationsfähigkeit und seines Interventionismus neu definiert (vgl. *Loaeza* 1990:639). Drittens interpretierte die Regierung die Merkmale des internationalen Kontextes neu. Die Rolle des IWF bei der Implementierung des *PIRE* und des Umschuldungsprozesses zeigte die Grenzen der mexikanischen Regierung auf, allein eine Lösung für die Krise zu finden. Das implizierte auch die Öffnung Mexikos gegenüber dem Ausland, was bis dahin ein unbekanntes Szenario war und bedeutete auch, die Rolle der mexikanischen Linken neu zu definieren. Viertens stellte die schnelle wirtschaftliche Liberalisierung die Geschlossenheit des politischen Systems Mexikos in Frage. Die Wechselwirkung zwischen wirtschaftlicher und politischer Liberalisierung sollte in der Diskussion der nächsten 20 Jahre allgegenwärtig sein.

Innerhalb dieses Umstrukturierungsprozesses gab es Strategien, die zum einen zum Konsens zwischen den verschiedenen Akteuren führten und zum anderen die Konflikte verstärkten. In den folgenden Abschnitten werden beide Tendenzen analysiert. Jedoch ist zu beachten, dass ein wichtiges Merkmal in Mexiko den Entscheidungsprozess und die Kapazität der Regierung bei der Lösung von Problemen prägte, was die Haltung sowohl der politischen als auch der wirtschaftlichen Eliten bestimmte, nämlich die Zentralisierung des Managements durch hierarchische und fragmentierte Netzwerke. Klientelistische Beziehungen in der mexikanischen Geschichte ermöglichten die Entstehung von privilegierten Bindungen, die

die privaten Akteure suchten, um ihre eigenen Interessen zu schützen, die politischen Entscheidungen der Regierung zu beeinflussen und Zugeständnisse außerhalb der Anwendung der Gesetzgebung zu garantieren. Dies bedeutete seitens der Regierung, die Bedarfshandlungen der staatlichen Autorität zu verstärken, zumal diese Handlungen das einzige Mittel für die Befriedigung der Interessen der verschiedenen Gruppen waren. In diesem Zusammenhang wurde die Durchführung der makroökonomischen Politik von folgendem Prozess gekennzeichnet:

„...por lo que hace a la conducción de la política económica, suele prevalecer un esquema de toma de decisiones altamente discrecional –especialmente en la fase de instrumentación de la política- y una correlación de fuerzas tal que tiende a garantizarle al gobierno un amplio espacio de maniobra y autonomía frente a las demandas de quienes ocupan una misma posición en la estructura económica“
(*Heredia* 1994b:9-10).

Die tiefgreifende Umstrukturierung der mexikanischen Volkswirtschaft hatte verschiedene politische Nachteile wie z.B. die intraelitären Konflikte. Die verschiedenen Wirtschaftskrisen Mexikos hatten auch deutliche Auswirkungen auf die Ausdifferenzierung der politischen und der wirtschaftlichen Elite, als einige Gruppen davon profitierten und die Sicherheit und das Überleben anderer Sektoren gefährdet wurde (vgl. *Loaeza* 2000a:320). Die Liberalisierung der Wirtschaft öffnete verschiedenen Gruppen der Elite die Möglichkeit, ihre Spannungen zu zeigen. Die politische Elite war sehr stark von der Umstrukturierung der Wirtschaftspolitik betroffen, da sich die Kontrolle der Macht in einem rezessiven Zusammenhang in noch weniger Gruppen konzentrierte und der Pluralismus beschränkt wurde. Die politische Elite wurde auch mit der Abschaffung der aus der ISI-Strategie resultierenden Gewinne konfrontiert, die selten zur Befriedigung der Bevölkerungsbedürfnisse verteilt wurden, aber der Legitimation des Regimes und der politischen Elite dienten. Innerhalb der Regierung zeigten die Auseinandersetzungen zwischen der SPP, der SHCP und der Zentralbank, dass es große Meinungsverschiedenheiten innerhalb der technokratischen Klasse in bezug auf die Zukunft der mexikanischen Wirtschaftsentwicklung gab. Dies war eine sehr wichtige Veränderung

für das Gleichgewicht der politischen Kräfte innerhalb der Regierungselite, die als eine Wende der Prioritäten der Elite aufgrund des Drucks der wirtschaftlichen Lage interpretiert werden konnte (vgl. *Kaufman* 1989:114).

Bis in die 70er Jahre schien es, als ob die politische und die wirtschaftliche Elite Mexikos aus zwei verschiedenen Gruppen der Ober- bzw. Mittelschicht stammte. Die Verflechtungen beider Eliten waren relativ undurchsichtig und nach *Smiths'* Worten: „Instead of a unified power elite, Mexico therefore appears to have a fragmented power structure that is dominated, at the uppermost levels, by two distinct and competitive elites“ (*Smith* 1979:215). Diese zwei Gruppen hatten spezifische gemeinsame Interessen, die sich z.B. in der Kontrolle bzw. der Manipulation der Massen widerspiegeln. Trotz dieses stillschweigenden Konsenses und der notwendigen Zusammenarbeit, um den *status quo* aufrechtzuerhalten, gab es Auseinandersetzungen zwischen beiden Eliten, da alle Gruppen miteinander konkurrierten und den Entwicklungsprozess Mexikos und ihre Überlegenheit bestimmen wollten.

Die Regierung De la Madrid hatte trotz der Schwere der Krise die Fähigkeit, ein neoliberales Wirtschaftsprogramm in Gang zu setzen. Die wichtigsten Merkmale des semiautoritären Regimes Mexikos, u.a. die korporatistischen Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren und die starke Präsidentschaft, ermöglichten die Durchführung einer Wirtschaftsstrategie, die den Konsens zwischen den verschiedenen wirtschaftlichen Akteuren brauchte und deren Ergebnisse aus makroökonomischer Sicht erfolgreich waren. Es gab auch bestimmte Vorbedingungen, die die Einführung des ganzen Wirtschaftsprogramms ermöglichten, und zwar die äußerst strengen orthodoxen Maßnahmen bzw. die Shock-Maßnahmen, die mit den vorherigen Programmen eingeführt worden waren. Diese hatten zur Konsequenz, dass einige heterodoxe Maßnahmen in einen besseren wirtschaftlichen Kontext eingefügt wurden. Zum anderen war deutlich, dass die Regierung sich nicht offen zum Einfrieren des kontrollierten Wechselkurses oder der Preisen öffentlicher Dienstleistungen verpflichtete. Dies gab der Regierung einen großen Handlungsspielraum bei den regelmäßigen Treffen des *Pacto*.

Die Machtkonzentration, die ein Zeichen für den Zentralismus des mexikanischen Staates war, stellte ständig ein entscheidendes Merkmal für die Definition der makroökonomischen Politik dar. Sie gehörte nicht nur zur staatlichen Bürokratie und zum PRI, sondern auch zur Unternehmerschaft, und entstand in einem Zusammenhang, in dem die Gegengewichte und eine pluralistische politische Arena fast nicht vorhanden waren. Dies bedeutete für Mexiko folgendes:

„The realization of a political bloc constructed by the ‚alliance for gain‘ has prompted an increasing deterioration of the national populist policies and the old political aristocracy. This process has been accompanied by a progressive decline of social mobility, especially of the gradually impoverished middle class that used to have strong links with the party-state bureaucracy, and a strengthening of ethnic discrimination. This gave rise to a loss of the state’s capacity to maintain political cohesion and the stability of the party-state system“
(*Fernández/Hogenboom* 1996:149).

Beim Umstrukturierungsprozess waren die Beziehungen zwischen der politischen und der wirtschaftlichen Elite entscheidend. Während der 70er und 80er Jahre kam es zur Verschlechterung dieser Beziehungen. Aber auch verschiedene Veränderungen auf internationaler Ebene trugen zu diesem Konflikt bei (*Heredia* 1995:182-183; *Manrique* 1996:15): Zum einen gab es die Liquidität der Finanzmärkte in den 70er Jahren und die Integration Mexikos in diesen Märkte und damit um den Zugang zu günstigen internationalen Krediten. Dies führte dazu, dass die Regierung ihre kurzfristige finanzielle Autonomie ausweitete und ihre Verwundbarkeit gegenüber den privaten Bankiers reduzieren konnte, als die Forderungen dieses traditionell mächtigen Sektors im Ausland eine Antwort fanden. Gleichzeitig war die Situation für die Mobilität des Kapitals günstig, was die Fähigkeit des Staates reduzierte, die Zuteilung der privaten Investitionen zu beeinflussen. Zum anderen gab es die Schlüsselmechanismen, die in der Vergangenheit die Zusammenarbeit und die Abgrenzung zwischen Unternehmerklasse und Regierung bestimmten. Diese Schlüsselmechanismen nutzten sich mit der finanziellen Autonomie des Staates, der Mobilität des Kapitals und dem Zugang zu den internationalen Finanzmärkten

ab. Für den Privatsektor war es zu diesem Zeitpunkt sehr schwer, Einfluss im Entscheidungsprozess auszuüben. Der Staat konnte die privaten Investitionen durch Anreize oder Grenzen weniger kontrollieren und sie zu langfristigen Investitionen führen.

Nach der Verschuldungskrise änderten sich der nationale und der internationale Kontext und die Beziehungen zwischen beiden Akteursgruppen verschlechterten sich. Die Konsolidierung der Allianz zwischen Regierung und Wirtschaftselite bzw. der Unternehmerklasse war in diesem Zusammenhang nicht einfach. Trotz der rezessiven wirtschaftlichen Umstände beschleunigten sich die spekulativen Aktivitäten der Unternehmerschaft, was zur Differenzierung innerhalb dieser Gruppe beitrug. Als sich die Regierung De la Madrid für die Umstrukturierung der Wirtschaftsstrategie entschied, begünstigte sie auch die Entstehung mächtiger Kapitalgruppen, deren Aktivitäten durch staatliche Maßnahmen, wie z.B. den Privatisierungsprozess der Geschäftsbanken oder die verfassungsmäßigen Veränderungen der Finanzreformen, möglich waren. Die Verabschiedung des *PSE* in dieser Zeit bedeutete zweifellos eine Veränderung der politischen und wirtschaftlichen Machtverhältnisse, da er als Konsolidierung der politischen Kraft der Unternehmerschaft aufgrund des von ihr ausgeübten finanziellen Drucks verstanden wurde (vgl. *Basave* 1996:158)⁹⁸: Der *Pacto* war auch für die Unternehmerschaft ein wichtiger Mechanismus im Entscheidungsprozess der Wirtschaftspolitik; für den Staat war er eine Reduzierung seiner Autorität gegenüber wirtschaftlichen Entscheidungen, um den politischen Konsens wiederherzustellen und dauerhaft zu konsolidieren.

Ein Schlüsselfaktor für den Erfolg des *PSE* (später *PECE*) war die strenge Kooperation zwischen der Regierung und den privaten Unternehmern (vgl. *Centeno* 1994:196), da er eine Art Abkommen zwischen dem Staat und den Führungsspitzen der Unternehmen war. In der Regierungszeit von Salinas erholte sich die Unternehmerklasse von der Verschuldungskrise und den Schwierigkeiten der 80er Jahre. Mexiko hatte Anfang der 90er Jahre eine Unternehmerklasse, die sich deutlich verändert hatte. In dieser Zeit konnte man von einer

⁹⁸ Die Machtverhältnisse zwischen Staat und Unternehmerschaft stehen in einer wechselseitigen Beziehung: „The extent to which states can promote transformation depends on the character of the business community with which they have to work. If states succeed in changing the character of the business community, that changed character must in turn have an impact on the state. The state and business reshape each other in reciprocal iteration“ (*Evans* 1997:65).

„*rearticulación de los grandes capitalistas mexicanos*“ (Concheiro 1996:34) (einer Umstrukturierung der größten mexikanischen Kapitalisten) sprechen, in der eine Konzentration und Zentralisierung des Kapitals und der Herstellungsprozesse zustande kam. Diese neuen Prozesse wurden von selektiven und kleinen, aber sehr mächtigen industriellen und kommerziellen Unternehmen geführt, die Finanzgruppen konsolidierten und gesamte Teile der mexikanischen Volkswirtschaft in einer monopolistischen Art kontrollierten. Diese Zentralisierung der produktiven Prozesse wurde in den 80er Jahren verstärkt, was nicht nur aufgrund bestimmter Merkmale des Wirtschaftssystems, wie des Zusammenbruchs von mittelständischen Geschäften und einer unkontrollierten Preiserhöhung, geschah, sondern auch aufgrund politischen Willens. Die neoliberalen Regierungen begünstigten diese Gruppen mit selektiven Krediten und trieben die spekulativen finanziellen Aktionen voran. Diese Unternehmerklasse, die die Krise überlebte bzw. die aus der Krise entstand, definierte neue Beziehungen zum Staat. Die Konfrontation wurde durch Kooperation ersetzt, da die regierende Klasse und die Unternehmer nicht nur die Idee der Modernisierung Mexikos, sondern auch die Verpflichtung durch die neue Wirtschaftsstrategie teilten. Das bedeutete jedoch nicht, dass die Unternehmerklasse sich als eine einheitliche Gruppe verhielt. Die Unterschiede unter den Unternehmern waren sehr groß und nur eine kleine Gruppe profitierte von der privilegierten Beziehung zum Staat.

Die Regierung musste politisch-institutionelle Faktoren nutzen, um die Verbindungen zu den Unternehmern, die für die Umsetzung der Wirtschaftsstrategie notwendig waren, zu sichern. Die korporatistische Kontrolle der Arbeiterschaft sowie die Wahlvorherrschaft des PRI⁹⁹ spielten hierbei eine wesentliche Rolle. Der PRI konnte durch verschiedene Mechanismen, wie z.B. durch Kooptation, Kontrolle der Medien, Wahlbetrug und manchmal auch durch Repression, die Probleme lösen, die die Allianz mit der Unternehmerklasse mit sich brachte. Diese Elemente wurden von der Unternehmerschaft als eine Garantie für die Stabilität des gesamten Systems wahrgenommen. Sowohl De la Madrid als auch Salinas und Zedillo waren sich dieser Tatsache bewusst. Die langsame politische Liberalisierung wurde eindeutig von ihnen bestimmt.

⁹⁹ Es ist anzumerken, dass die ersten erfolgreichen Stabilisierungsversuche, das Einverständnis der Arbeiterschaft für strenge Maßnahmen, wie z.B. das Einfrieren der Löhne, erforderten. Die Regierung gewährleistete dies durch die korporatistischen Mechanismen des PRI ohne großen Widerstand, was die Unternehmerklasse nie in Frage stellte.

Im Falle Mexikos war auch ein politisch-institutioneller Faktor *sui generis* von großer Bedeutung: die quasi-korporatistischen Beziehungen zu Unternehmerverbänden, die der Staat im Laufe der Zeit feststellte. Was die makroökonomische Politik betraf, gab es verschiedene nicht eindeutige Aussagen von den Akteuren. Der CCE und andere Unternehmerverbände unterschrieben die von der Regierung vorgeschlagenen anti-inflationären Pakte, bei denen die Preiskontrolle und bestimmte Begrenzungen sowie Verflechtungen der Handelsliberalisierung festgelegt wurden, was im Prinzip nicht im Sinne der Unternehmerverbände selbst. Darin zeigten sich die Widersprüche der makroökonomischen Politik: Zum einen begünstigte eine stabile Volkswirtschaft die großen Unternehmer, zum anderen sollten sie einige Zugeständnisse machen, um diese Stabilität zu erreichen. Diese Widersprüche und politischen Spannungen existierten jedoch auch innerhalb der verschiedenen Unternehmerverbände, in denen die Differenzen zwischen konservativen Liberalen und pragmatischen bzw. technokratischen Liberalen immer größer wurden (vgl. Luna 1995:80): Beide Unternehmergruppen versuchten, die Macht des Staates zu reduzieren und die Marktkräfte zu liberalisieren sowie einen günstigeren politisch-administrativen Rahmen für ihre Tätigkeiten zu schaffen. Die Technokraten betonten jedoch die Überlegenheit des freien Marktes, die Produktivität und die Effizienz als Kriterien der Wettbewerbsfähigkeit des Staates. Dieser Diskurs wurde sofort von den Regierungen von De la Madrid und Salinas aufgenommen. So konnte der technokratische Unternehmerflügel unmittelbar mit der Regierung verhandeln.

Die andere Unternehmergruppe musste sich an die neuen Bedingungen anpassen, was sich als sehr schwierig herausstellte. Den Besitzern kleiner und mittlerer Unternehmen wurden die Anpassungsmaßnahmen und Stabilisierungspakte durch ihre Verbandsführer auferlegt:

„The conflict highlighted the CCE’s weaknesses: the heterogeneity of its social base; the disparities in its representativeness; and the struggle among CMHN, Coparmex, and CCE proper to lead the Mexican private sector. The liberal-conservatives challenged CCE’s pro-government policy, the immoderate advocacy of the CCE and its persistent in striking bargains with the

administration, and the Council's willingness to assume commitments that went beyond its coordinating role. Many businesspeople within the CEE, especially those with small, medium-size, and provincial business, considered the liberal pragmatists' actions discriminatory unilateral policy impositions" (*Tirado* 1998:200).

Trotz der allgemeinen Unterstützung für die Liberalisierungs-, die Handels- und die Privatisierungspolitik seitens der Wirtschaftselite war deutlich, dass die Öffnung Mexikos für die Spaltung der wirtschaftlichen Elite sorgte. Das Ergebnis waren zwei heimische industrielle Sektoren, die nicht immer die Bedingungen der neuen Wirtschaftsstrategie erfüllen konnten (vgl. *Fernández/Hogenboom* 1996:150): Der industrielle Exportsektor war der klare Gewinner dieses Prozesses, als der staatliche Interventionismus zurückging. Durch diese Strategie erreichte die Gruppe ein außergewöhnliches Wachstum und vertrat den Modernisierungsprozess eines Industrielandes. Der Verlierer war der industrielle Sektor, der für den mexikanischen Markt produzierte und von der ISI-Strategie profitiert hatte. Diese Gruppe wurde von kleinen und mittleren Firmen gebildet, die mit der Umsetzung einer neuen Wirtschaftsstrategie an Wichtigkeit verlor. Die Opposition zur neuen Wirtschaftsstrategie und insbesondere zur Handelsliberalisierung bildete sich hauptsächlich aus den gemäßigten Vertretern der CANACINTRA heraus, die sehr stark von dieser Spaltung und ihren Ergebnissen betroffen waren. Bei den Verhandlungen zur NAFTA wurde dieser Unterschied zwischen den verschiedenen Gruppen der mexikanischen Unternehmerschaft noch deutlicher, da die Position der Unternehmer die kleine und mittelständische Industrie nicht vertrat.

Mit dem Sieg von Zedillo bei den Präsidentschaftswahlen 1994 fand die Debatte über den Neoliberalismus gegen den *nacionalismo económico* ein Ende. Die Niederlage von Cuauhtémoc Cárdenas schien das Ende der Idee eines interventionistischen Staates zu sein, als die mit ihm identifizierten nationalistischen Kräfte, die für einen solchen Staat plädierten, keinen Erfolg mehr hatten. Salinas hatte es einige Jahre vorher geschafft, die neoliberale Umstrukturierung zu vertiefen und den Sieg der Technokraten über die Politiker zu sichern. Mit dem PRONASOL lenkte er die sozialen und politischen Forderungen der niedrigsten

Schichten und begünstigte die Annäherungen zwischen dem PRI und dem PAN. Die Wiederherstellung der Beziehungen mit der Unternehmerschaft basierten auf folgenden Überlegungen. Die Regierung versuchte, eine strategische Beziehung zu der Unternehmerschaft aufzubauen, in die nur die diversifiziertesten und wettbewerbsfähigsten Gruppen eingegliedert wurden. Der Rest der Unternehmerschaft bzw. die Gruppen, die traditionell die ISI unterstützt hatten, wurden dabei nicht beachtet und geschwächt. Damit wurden auch neue Unternehmerverbände als Gesprächspartner bevorzugt: „In Mexico, access to state policymakers by leaders of large business and financial concerns was greatly enhanced during the Salinas period. Collaboration between business and state elites in the design of economic policy became unprecedentedly tight, fluid, and public“ (Gibson 1997:356).

Die Anpassungsfähigkeit der mexikanischen Regierung wurde bei den inraelitären Konflikten deutlich. Es gab jedoch eine allmähliche politische und ökonomische Fragmentierung, die mit der Zeit die gesamte Wirtschaftsstrategie verwundbar machte. Seit dem Beginn des Umstrukturierungsprozesses der mexikanischen Volkswirtschaft wurden die Verteilungskoalitionen¹⁰⁰ an der Macht durch den Zerfall der „revolutionären Familie“ und die Machtübernahme der Technokraten neu definiert: „Der Aufbau von *technocratic insulation* gegenüber alten Rentenstrukturen der PRI sowie die eingebettete Autonomie zwischen Unternehmern und Staat stellten die Kernmerkmale der neuen Verteilungskoalition dar“ (Faust 2000:220). Dieser neue inraelitäre Pakt wurde unter der Regierung von Salinas verbessert und von Zedillo aufrechterhalten. Ihn prägte sein exklusiver Charakter, denn die einzigen Mitglieder dieses Paktes waren die technokratische Elite und die Großunternehmer, die hauptsächlich aus einer reduzierten Gruppe von Unternehmern, deren Kapital aus der Börse, den neuen privatisierten Geschäftsbanken, den größten Exportfirmen und dem Auslandskapital stammte, bestanden (vgl. Boylan 1998:73).

¹⁰⁰ Die Analysen von Verteilungskoalitionen gehen von der umfassenden Theorie gesellschaftlicher Interessenvermittlung und ökonomischer Entwicklung aus, die der Gesellschaftswissenschaftler *Mancur Olson* hauptsächlich in seinem Werk *The Logic of Collective Action* (1965) entwarf. Sie bezogen sich auf die Koalitionen, die „capitalists and their allies tend to form that pressure the government to divert resources to them and away from their most efficient and socially optimal use“ (Maxfield/Schneider 1997:3-4)

3.2 Brasilien

3.2.1 Polity

3.2.1.1 Die Regierungsform: Präsidentialismus

Der Präsident spielte in der brasilianischen Geschichte die Hauptrolle des politischen Systems, in dem die politischen Institutionen traditionell schwach waren. Es gab drei kennzeichnende Gründe dafür (vgl. *Panizza* 1999:12-13): Erstens hatten die großen sozialen und regionalen Unterschiede auf wenige nationale Institutionen Einfluss. Der Präsident war aufgrund dieser Tatsache die entscheidende Kraft auf Bundesebene. Er legitimierte sich über die direkte Wahl. Zweitens war der Präsident aufgrund der Patronagebeziehungen, die seit langem existierten, der Leiter der öffentlichen Verwaltung. Deshalb kontrollierte er die Haushaltsressourcen und ernannte Regierungsbeamte, die ein Netzwerk an politischer Unterstützung auf verschiedenen Niveaus der Administration bildeten. Schließlich kontrollierte die Exekutive die politische Agenda. Er hatte die Befugnis, die Formulierung, Einführung und Durchsetzung der *public policies* zu führen. Dafür besaß er die Hilfe von Experten und hoch qualifizierten Technokraten, die das *policy-making* begleiteten.

Eine Besonderheit dieses Präsidentialismus besteht darin, dass die Kompetenz des Präsidenten nicht unbedingt von Institutionen abhängt. Der Präsident erreichte die führende Position des gesamten politischen Systems aufgrund seiner persönlichen Charaktereigenschaften und weniger als Repräsentant einer politischen Partei (*Mainwairing* 1999:110-112). Diese nicht-institutionellen Faktoren waren im Falle Brasiliens bei der Einführung einer bestimmten Politik wichtig:

„...factors such as his/her leadership capabilities, whether the president is proposing major reforms or more incremental measures that would be expected to meet with less resistance, the president's public opinion ratings, the degree of policy agreement with the proposed reforms, and the strength of actors in civil society who would be adversely affected by the reforms. These noninstitutional

factors may have greater weight than the institutional ones in shaping how easily a president can implement his/her policies“ (*Mainwaring* 1999:288).

Diese Elemente waren entscheidend, um die Entwicklung der Präsidentschaft und ihrer Eigenschaften nach der Rückkehr zur Demokratie zu verstehen. Die Rolle des brasilianischen Präsidenten war nach Beendigung der Militärdiktatur zwiespalten. Zum einen, da aufgrund der neuen politischen Bedingungen im Land eine Transformation der politischen Institutionen bzw. der präsidentiellen Figur notwendig war; die Rolle des Präsidenten sollte sich unter diesen neuen demokratischen Umständen ändern. Zum anderen wurden verschiedene autoritäre Elemente der Zeit der Militärdiktatur auf das demokratische Regime übertragen. Dies hatte einen großen Einfluss auf die Definition und die Implementierung der makroökonomischen Politik, da der Präsident die einzige fähige Kraft war, die Wirtschaftsreformen einführen konnte, wie es auch während der Militärdiktatur der Fall gewesen war. Er war jedoch keine autonome Institution, die die Umstrukturierung der Wirtschaft willkürlich vollziehen konnte (vgl. *Almeida* 1999:2). Der Krisenzustand, in dem sich Brasilien nach der Verschuldungskrise und der Rückkehr zur Demokratie befand, gab dem Präsidenten aber diskretionelle Befugnisse für die Durchführung einer bestimmten Politik (*Haggard/Kauffman* 1995:163).

Mit der Verabschiedung der Verfassung von 1988 wurde die Figur des Präsidenten teilweise gestärkt, als der Präsidentialismus als Regierungsform gegenüber dem Parlamentarismus durch eine Volksabstimmung bevorzugt wurde (*Palermo* 2000:2) und die meisten Befugnisse der Präsidenten während der Militärdiktatur in großem Maße aufrechterhalten wurden (*Figueiredo/Limongi* 1995:196). Der Präsident sollte von da an durch direkte Wahl und mit absoluter Mehrheit gewählt werden. Es war auch eine Stichwahl vorgesehen. 1997 wurde eine Verfassungsänderung gebilligt, die eine sofortige Wiederwahl ermöglichte. Der Präsident erwarb durch die neue Verfassung zusätzliche gesetzgebende Befugnisse, wodurch seine politische Agenda und die Beziehungen zu anderen politischen und sozialen Akteuren erweitert wurden (*Santos* 1997:1). Nunmehr hat der Präsident in einigen Bereichen das allgemeine Initiativrecht bei der Gesetzgebung (Art. 61), wie beispielsweise bei der Festlegung der Größe der Armee und der Anzahl der Ministerien sowie der Schaffung von

Arbeitsplätzen und ihren Organisationen im öffentlichen Sektor. Er hat auch das Recht, ein totales oder partielles Veto gegen Gesetzesentwürfe einzulegen. Hinsichtlich der makroökonomischen Politik bzw. der Fiskalpolitik hat der Präsident das Recht, den öffentlichen Haushalt und seine Grundlinien festzulegen. Der Kongress muss den Haushalt ohne große Veränderungen bewilligen. Jedoch kann er selbst Projekte, die nicht im Haushaltsvorschlag des Präsidenten enthalten sind, einführen (Art. 167). Das bedeutet, dass der Präsident über finanzielle Ressourcen verfügt, die nur seinen Projekten und seiner Politik gewidmet werden.

Der brasilianische Präsident hatte verschiedene verfassungsmäßige Befugnisse, die die Umstrukturierung der Volkswirtschaft ermöglichten, da er für die Einführung von Maßnahmen keine unmittelbare Unterstützung des Kongresses benötigte. Gemäß Art. 62 der Verfassung kann der Präsident *medidas provisórias* einführen¹⁰¹ oder – wie Selcher (1998:39) sagt – „temporary executive decrees that must be renewed periodically but need congressional approval only to become permanent law“. Das bedeutet, dass er verschiedene Maßnahmen mit Gesetzeskraft für 30 Tage ohne die Bewilligung des Kongresses einführen kann. Diese *medidas provisórias* sollen im Fall von „Relevanz und Dringlichkeit“ angewandt werden. Die brasilianischen Präsidenten benutzten sie aber fast für alle Arten von Gesetzen und Problemen, was zur Regierbarkeit beitrug, aber auch zum Machtmissbrauch führte (vgl. Amorim 2000:6). Von 1985 bis 1995 wurden 1.004 *medidas provisórias* eingeführt: 147 von Jose Sarney (1985-1990), 106 von Fernando Collor de Melo (1990-1992), 505 von Itamar Franco (1992-1994) und 192 von Fernando H. Cardoso (1994-1998 und 1999-2002) während seiner ersten Regierungsperiode (Mainwairing 1997:62-63).

¹⁰¹ Die Aufnahmen dieser *medidas provisórias* in die Verfassung wurde aus der italienischen Verfassung kopiert. Im parlamentarischen System Italiens spielen die *provvedimenti provvisori* eine bedeutende Rolle, da sie „the product of the conjuncture of a weak legal position for the executive with a political context that has produced fragmented, incoherent governing coalitions. The result is a decision-making process that is characterized by the diffusion of political power, many access points, and bargaining among broad range of forces. Decrees are an instrument that governments rely on to try to navigate this complex and sometimes protracted process“ (Della Sala/Kreppel 1998:176). Im Falle Italiens beschleunigten die Präsidialerlasse den Entscheidungsprozess und die Gegengewichte in der Gewaltenteilung dienten dazu, dass der *capo di governo* vom Abgeordnetenhaus kontrolliert wurde und diesen *provvedimenti* nicht missbraucht. Als die Verfassung in Brasilien ausgearbeitet wurde, fand eine Debatte über die zukünftige Regierungsform des brasilianischen Staates statt: Parlamentarismus vs. Präsidentialismus. Die *medidas provisórias* waren ein Teil der Vorschläge für den Parlamentarismus. Am Ende entfernte sich jedoch die Regierungsform vom Parlamentarismus. Die *medidas provisórias* wurden dennoch nicht abgeschafft, sondern in einem Präsidialsystem angewandt.

In Präsidialsystemen hat die Regierungsbildung eine besondere Stellung, da sie „auf dieser Ebene den Präsidenten die Möglichkeit und Aufgabe stellt, der von ihnen angestrebten Politik die notwendige politisch-institutionelle Unterstützung zu verschaffen“ (*Thibaut* 1996:282). Die Ernennung von Ministern zeigt die künftige Beziehung, die der Präsident zu anderen politischen Kräften, insbesondere zu den politischen Parteien und der Legislative haben wird sowie die ideologische Richtung, die in dieser Zeit die Regierung prägen wird (vgl. *Amorim* 1994). Wenn der Präsident gewählt wird, organisiert er tatsächlich eine Regierungskoalition (vgl. *Mainwairing* 1997:69), in der Mitglieder nicht nur durch Koalitions-, sondern auch durch Kooptationsstrategien eingegliedert werden (*Amorim* 2000:1)¹⁰². Dafür verspricht er den politischen Parteien Ämter, Ressourcen und Beteiligung am Entscheidungsprozess (*Palermo* 2000:5). Die höchsten Ämter im Kabinett wie z.B. die Ministerposten und die Führungsämter der staatlichen Unternehmen sind die umstrittenen Stellen. Der Präsident darf aber auch Ernennungen in niedrigeren Ämtern bezüglich föderaler, staatlicher und städtischer Positionen durchführen. Die Konkurrenz der besten Ämter im Kabinett zeigt eine andere Eigenschaft der institutionellen Regelungen in Brasilien: Die politische Klasse zieht die Ämter in der Exekutive vor, was die institutionelle Macht des Gesetzgebers reduziert und zur Instabilität des Kabinetts beiträgt (vgl. *Loureiro/Abrucio* 1999:76). Die neu ernannten Minister nutzen oftmals diese Gelegenheit, um ihre jeweilige Klientel großzügig zu bedienen (vgl. *Meyer-Stamer* 1996:159).

Diese Art der Regierungskoalition ist eher schwach und instabil, da die Verbindungen zwischen den politischen Parteien, ihren Vertretern und der Exekutive keinen Kompromiss bedeuten. Die Schwierigkeiten, Koalitionen unter sehr fragmentierten Mehrheitsparteiensystemen zu bilden, erklären die Instabilität des Kabinetts in Brasilien:

„Presidents allocate cabinet positions in part to help secure bases of political support. But because their party support is not fully reliable, presidents

¹⁰² Brasilien ist ein Beispiel dafür, dass der Präsident verschiedene extra-konstitutionelle Mechanismen entwickeln muss, um den aufgrund des Fehlens an einer Mehrheit im Kongress verursachten möglichen Krisen entgegenzutreten zu können. Die Kabinettsbildung diene dazu, die wichtigsten politischen Parteien bei den Wahlen im Kabinett zu vertreten. Für einige Autoren (*Mainwairing* 1997; 1999) organisieren die brasilianischen Präsidenten Regierungskoalitionen, während andere Autoren (*Thibaut* 1996; *Amorim* 2000) die Verhandlungen bzw. die Kooptationsstrategien zwischen der Exekutive und den politischen Parteien bzw. anderen sozialen Akteuren berücksichtigen.

frequently change the partisan composition of the cabinet in an effort to broaden or change support. The challenge in mounting a stable coalition is compounded because the catchall parties are comparatively undisciplined; as a result, party leaders cannot enforce agreements they make. Indeed, regardless of the system of government, party indiscipline is inimical to stable coalition building“ (*Mainwairing* 1997:80).

Trotz der Schwäche und der Instabilität des Kabinetts versuchten die brasilianischen Präsidenten, verschiedene Strategien bei der Kabinettsbildung zu entwickeln, um ihre Regierungen zu stärken. Nach einer systematischen Darstellung und Ordnung der Grundmuster präsidentieller Regierungsbildung seit der Redemokratisierung zeigte *Thibaut* (1996:287-290)¹⁰³, dass die brasilianischen Präsidenten nach folgenden Klassifikationsschemata ihre Kabinette bildeten¹⁰⁴:

- José Sarney (1985-1990) benutzte sowohl eine „formelle Koalition“ aus PMDB und PFL, da er nach seiner Machtübernahme über eine parlamentarische Mehrheit verfügte, als auch eine „parlamentarische Kooptation“, als der *Plano Cruzado* scheiterte und er mit einem kooptierten Kabinett regieren musste, das ohne Übereinkunft mit den Parteien berufen wurde.
- Fernando Collor de Melo (1990-1993) regierte faktisch mit einer „nicht-parlamentarischen Kooptation“, bei der das Kabinett prinzipiell nach technokratischen Kriterien ausgewählt wurde, um die tiefgreifende Wirtschaftskrise zu überwinden und

¹⁰³ Das Schema von *Thibaut* (1996) orientiert sich an der Arbeit von *Amorim* (1994), die sich mit der Kabinettsbildung vor und nach der Militärdiktatur beschäftigt und um neue Daten ergänzt wurde.

¹⁰⁴ Die Kabinetstypen von *Thibaut* (1996:283) werden folgendermaßen definiert: „Der Typus ‚formelle Koalition‘ entspricht der ‚Koalitionsregierung‘ (Vereinbarung mit mehreren Parteien; Berufung von Ministern aus den Reihen dieser Parteien) mit der Präzisierung, dass die im Kabinett vertretenen Parteien für eine parlamentarische Unterstützung der Regierungsinitiativen durch ihre Parteien im großen und ganzen auch tatsächlich stehen. Ist dies nicht der Fall, so spreche ich von ‚parlamentarischer Kooptation‘. Die präsidentielle Regierungsbildung folgt dabei zwar prinzipiell dem Ziel, parlamentarischen Rückhalt zu gewinnen, unterliegt jedoch in der Praxis Beschränkungen, die aus einer geringen Parteidisziplin im Parlament resultieren oder aus dem Umstand, dass die im Parlament vertretenen Parteien eine Regierungsbeteiligung einzelner Vertreter nicht mit einem festen Regierungsbündnis zu verknüpfen bereit sind. Eine ‚nicht-parlamentarische Kooptation‘ schließlich liegt dann vor, wenn der Präsident bei der Regierungsbildung dem Ziel der parlamentarischen Mehrheitsbildung überhaupt keine oder nur nachrangige Bedeutung zumißt, sondern zentrale Ressorts (wie Wirtschaft, Finanzen, Arbeit und Soziales) mit ‚Nicht-Politikern‘ besetzt, etwa um sich die Unterstützung nicht-parteilich organisierter gesellschaftlicher Machtgruppen zu sichern, oder aber, um seiner Regierung ein technokratisches Gepräge zu verleihen“.

die Formulierung sowie Umsetzung der Wirtschaftsreformen außerhalb des politischen Einflussbereichs zu halten. Als einige Kabinettsmitglieder in Korruptionsskandale verwickelt wurden, wechselte Collor die Strategie, und versuchte, eine parlamentarisch mehrheitsfähige Regierung zu bilden, der Koalitionsvereinbarungen mit mehreren Parteien zugrunde lagen.

- Itamar Franco (1993-1995) bevorzugte eine „parlamentarische Kooptation“, als er nach seiner Machtübernahme eine „Regierung der nationalen Einheit“ mit Mitgliedern der PFL, PSDB, PTB und PMDB bildete, die aufgrund der Schwäche der großen Parteien nicht als Koalitionsregierung bezeichnet werden kann.
- Fernando H. Cardoso (1995-1999) begann seine erste Regierungsperiode mit einer „parlamentarischen Kooptation“ als Regierungsbildungsstrategie. Er bezog in sein Kabinett Vertreter der Parteien mit ein, die seine Präsidentschaftskandidatur unterstützt hatten (PSDB, PFL und PTB), sowie Vertreter der PMDB. Diese Kabinettsbildung war aber keine Koalition, da die Regierungsparteien kaum verlässlich für die Abstimmungsdisziplin ihrer Parlamentarier bürgen konnten und die Kabinettsbildung vielmehr auf programmatischen Vereinbarungen basierte, die durch Kooptationsstrategien getroffen wurden.

Die Kabinettsbildung in Brasilien stand offensichtlich in einer wechselseitigen Beziehung mit den von der Partei des Präsidenten gewonnenen Parlamentsitzen im Kongress, da der Präsident keine eigene Mehrheit bei den Wahlen erreichen konnte. Den brasilianischen Präsidenten, von José Sarney bis hin zu Fernando H. Cardoso, fehlte aufgrund der wenigen Sitze ihrer eigenen politischen Partei eine deutliche Unterstützung für ihre Politik im Kongress. Sie hatten jedoch die Befugnis, wichtige makroökonomische Entscheidungen durch *medidas provisórias* zu treffen¹⁰⁵. Dafür mussten sie nicht unbedingt Mitglieder der

¹⁰⁵ Die Regierung von Collor de Melo bildet insoweit ein sehr gutes Beispiel: „Quando assumiu o poder em março de 1990, o partido de Collor na Câmara dos Deputados, o Partido da Reconstrução Nacional –PNR, controlava apenas 5,1% das cadeiras. A situação parlamentar do presidente era, portanto, bastante difícil em termos de apoio partidário, e complicou-se ainda mais quando aumentou a percepção de que ele estava excessivamente à direita do espectro político. Para reunir uma maioria parlamentar estável, o presidente teria de fazer um número enorme de concessões aos principais partidos. Entretanto, o artigo 62 da Constituição conferia-lhe o poder de editar decretos com força de lei (as medidas provisórias). Logo no dia de sua posse, Collor deixou bem clara sua estratégia política: decidiu enfrentar a crise hiperinflacionária em que o Brasil estava mergulhado desde 1987 exclusivamente por meio de medidas provisórias. Assinou nada menos que 36 decretos

eigenen Partei in ihre Kabinette eingliedern; sie sahen die Kabinettsbildung als ein Mittel zur Belohnung ihrer Freundschaften oder für die Rekrutierung von Fachleuten bei der Regierung vor (vgl. *Amorim* 2000:8). Die Art der Kriterien, die die Präsidenten bei der Auswahl ihrer Minister anwandten, war für die Stabilität bzw. Instabilität des Kabinetts entscheidend. In einer Untersuchung von *Loureiro/Abrucio* (1999:77f.) wurde festgestellt, dass nach der Rückkehr der Demokratie die verschiedenen Präsidenten folgende Kriterien beachteten: Für José Sarney waren die föderativen Kriterien am wichtigsten, da er versuchte, den verschiedenen politischen Parteien im Kongress große Repräsentativität zu verleihen. Collor de Melo benutzte sein Image für seine Auswahl, als er am Anfang den Kongress verachtete und danach versuchte, den Korruptionsskandal zu verhindern. Franco entschied sich für das Kriterium der Parteien, da er Unterstützung nach dem Verfahren des *impeachment* von Collor brauchte. Danach änderte er die Strategie, so dass die Kriterien „persönliche Beziehungen“ und „Technokratisierung“ an Bedeutung gewannen. Die Technokratisierung wurde mit der Ernennung von Cardoso zum Wirtschaftsminister und seinem Erfolg bei der Einführung des *Plano Real* verstärkt. Schließlich setzte das erste Kabinett von Cardoso diese Tendenz fort und die Technokratisierung wurde zum entscheidenden Kriterium für die Kabinettsbildung, gefolgt vom parteilichen und föderalen Kriterium. Dieses Kabinett war im Vergleich zum vorherigen stabiler und dauerhafter aufgrund der besseren wirtschaftlichen Bedingungen und der daraus folgenden Stärkung des Präsidenten.

Aufgrund des fragmentierten Parteiensystems war die Vertretung einer Partei im Kabinett nicht immer ein diszipliniertes Verhalten ihrer Abgeordneten, was den Erlass von Gesetzen verschiedener Art erschwerte. Die Kabinettsbildung durch Koalitionen und Kooptationen ermöglichte jedoch, die Entscheidungslähmung zu verhindern (vgl. *Palermo* 2000:14) und übte großen Einfluss auf das Funktionieren der Exekutivengewalt aus. Die Rolle des Präsidenten ist entscheidend, da er die Unterstützung des Kongresses finden muss. Bei der Präsidentschaft spielt gerade der Zusammenhalt des Kabinetts eine entscheidende Rolle, da die Interessen verschiedener politischer Parteien in dieser Institution vertreten werden und die Auseinandersetzungen innerhalb dieser verschiedenen Gruppen auf den Entscheidungsprozess übertragen werden können. Das Dilemma der Regierbarkeit des

durante os primeiros quinze dias de seu governo (e 163 durante o ano de 1990)-, e nomeou um Ministério composto majoritariamente de amigos e tecnocratas“ (*Amorim* 2000:19).

brasilianischen Präsidentialismus ist deshalb folgendes (vgl. *Loureiro/Abrucio* 1999:73): Die Verteilung von hohen Regierungsämtern kann als Garant für die Unterstützung der präsidentiellen Politik durch die Mehrheit verstanden werden. Sie reduziert aber die Kontrollfähigkeit des Präsidenten in dem Moment, in dem er den Ministern verschiedene Aufgaben überträgt.

3.2.1.2 Die Verfassung von 1988 und ihre späteren Änderungen

Die Verabschiedung der neuen Verfassung war das größte politische Ereignis in Brasilien nach der Rückkehr zur Demokratie. Sie wurde von verschiedenen politischen Akteuren vorgeschlagen, insbesondere von Seiten der Opposition von Tancredo Neves. Sie war aber keine notwendige Bedingung für die Konsolidierung der Demokratie (vgl. *Martínez-Lara* 1996:39)¹⁰⁶, da dieser Prozess seit langem begonnen hatte. Ihre Verabschiedung bedeutete nicht nur deutliche Veränderungen für das gesamte politische, soziale und wirtschaftliche Leben des Landes, sondern auch die offene Konfrontation unterschiedlicher politischer Kräfte, die versuchten, ihre Position gegenüber dem konservativen Immobilismus der Regierung von Sarney durchzusetzen. Die Debatte über die Verfassung erreichte ein hohes Niveau und verursachte verschiedene Auseinandersetzungen, wie z.B. die Debatte über Präsidentialismus vs. Parlamentarismus oder die Debatte über die Rolle des Staates in der Wirtschaft. Damit errang die Verfassung große Bedeutung, da sie den Inhalt der politisch-institutionellen und wirtschaftlichen Agenda, die in der Zukunft diskutiert werden sollte, bestimmte (vgl. *Couto* 1998:2).

Die Verfassung wurde von einer verfassunggebenden Versammlung verabschiedet, die von Abgeordneten und Senatoren aus zehn verschiedenen politischen Parteien gebildet war, die sich, schlecht organisiert, mit allen politisch-institutionellen Themen beschäftigten. Diese politischen Parteien vertraten keine deutlichen programmatischen und ideologischen

¹⁰⁶ Die brasilianische Verfassung wurde unter der folgenden Kategorie des *constitution-making* zugeordnet, die die Konsolidierung der Demokratie erschwerte: „The use of constitution created under highly constraining circumstances reflecting the *de facto* power of nondemocratic institutions and forces. Such a constitution may be formally democratic and thus consistent with a transition being completed, but democratic consolidation may be hampered because a constrained constituent assembly, while believing that other institutional arrangements are more appropriate for the creation and consolidation of democratic politics, may be *de facto* prevented from selecting them“ (*Linz/Stepan* 1996:82-83).

Positionen, was die Entstehung von mächtigen *lobbies* aller Gruppen der Gesellschaft, die großen Einfluss auf das gesamte Änderungspaket ausüben wollten, zur Folge hatte¹⁰⁷. Das Fehlen einer starken Figur bzw. einer zentralisierten Kraft, die die Debatte über die Verfassung führte, erschwerte das Verfahren und die Auseinandersetzungen verschiedener Akteure. Die Verfassung wurde unter sehr komplizierten Umständen verabschiedet:

„...the uncertainties of coalitional bargaining and regime transition were embedded in longstanding institutional conflicts and a severe economic crisis. The National Constituent Assembly merely reflected the deep fault lines and cross-cutting interests running through Brazilian society during this period, which, in turn, created a real danger that the entire democratic experiment, including constitutional bargaining, might fail“ (*Reich* 1998:20).

Mit der Verabschiedung der Verfassung im Jahr 1988 kam es zu wichtigen Veränderungen des politischen Systems. Die Verfassung führte zum Ende der autoritären Mechanismen, die sich während der Diktatur entwickelt hatten, da sie die Errichtung demokratischer Institutionen und die Eingliederung aller sozialen Schichten durch das ihnen verliehene Stimmrecht erlaubte (*Lima Junior* 1999:15). Die Verfassung ermöglichte die Direktwahl des Präsidenten und die Sperrklausel wurde auf föderaler Ebene auf 3% herabgesetzt, wodurch die Vermehrung von politischen Parteien begünstigt wurde.

Auch der Föderalismus wurde verstärkt. Die traditionelle Tendenz, den Föderalismus und die Dezentralisierung zu betonen, wurde in der neuen Verfassung anerkannt. Die Gouverneure, die Bürgermeister und die Mitglieder der verfassungsgebenden Versammlung, die kurz vor Verabschiedung der Verfassung gewählt wurden, übten einen großen Einfluss darauf aus, die Macht und die Ressourcen der Bundesstaaten und Städte besser zu verteilen und zu sichern. Das Erzielen von Einnahmen auf föderaler Ebene und ihre Verteilung sowie der Anspruch auf Autonomie der Leitung und die Dezentralisierung der Staatsaktivitäten wurden zu zentralen Themen, bei denen auch die Frage des Föderalismus erörtert wurde.

¹⁰⁷ Zu den wichtigsten Gruppen, die bestimmte Forderungen im Rahmen der Verfassungsänderung erhoben, zählten die *centrais sindicais* bzw. die Arbeiterschaft, die verschiedenen Unternehmerrgruppen, die Bauernbewegung, das Militär und der *movimento popular* (*Martínez-Lara* 1996:74-86)

Nach dem Ende der Militärdiktatur legten die Gouverneure und Bürgermeister gegen die ungleiche Verteilung von Bundeseinnahmen Beschwerde ein. Die Einführung des *Plano Cruzado* hatte dieses Problem nicht gelöst; vielmehr hatte er die rezessiven Nebenwirkungen verstärkt. Die neue Verfassung sah eine gerechtere Einnahmenverteilung vor, da die Bundesstaaten gemäß Artikel VI nicht nur neue diskretionelle und allokativen Macht über die Fiskalressourcen bekamen, sondern dieser auch die Regierung zur Verteilung verpflichtete. Jedoch scheiterte letztlich der Versuch, diese Dezentralisierung zu verwirklichen, da die zunehmende Verschuldung des brasilianischen Staates und seine sehr stark interventionistische Rolle in der Wirtschaft nicht ermöglichten, den Handlungsspielraum zu verändern (*Lewandowski* 1990:33).

Die Verfassung von 1988 war als ein dynamisches Element konzipiert, das den Aufschwung der Volkswirtschaft fördern und die interventionistische Rolle des Staates in der Wirtschaft begrenzen sollte. Sie sollte zur Modernisierung des Landes beitragen. Die Ergebnisse waren jedoch paradoxerweise reaktionär im Sinne der neoliberalen Logik. Im Kongress bildete sich eine Allianz zwischen dem bürokratisch-paternalistischen Konservatismus und der Linken, (*Moreira* 1989:54-55), was zur Wiederholung der interventionistischen Merkmale der vorherigen Regimes führte. Dies verlangsamte die Umstrukturierung der Volkswirtschaft, da die neuen Gesetze und Regelungen die Integration Brasiliens in den Weltmarkt verhinderten und die wirtschaftlichen Veränderungen verschoben. Die neue Verfassung wurde angesehen „as a severe impediment to the urgent need for structural reform and modernization of the state and economy“ (*Fernandes* 1996:98).

Der Einfluss des durch die Verfassung entstandenen neuen Gesetzesrahmens auf die makroökonomische Politik war sehr groß und komplex. Die Verfassung erschwerte, trotz ihres unzweifelhaften Beitrages zur Redemokratisierung in Brasilien, in vielen Fällen den Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik, was nicht zur notwendigen wirtschaftlichen Stabilität der Demokratie führte (vgl. *Chaffee* 1998:80). In anderen Fällen begrenzte die Verfassung unmittelbar die Einführung einer bestimmten Wirtschaftspolitik, da eine verfassungsmäßige Veränderung nur mittels eines komplexen Verfahrens durchgeführt werden konnte. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass die Unterstützung

eines eher schwachen Parteiensystems notwendig war, da die Übereinstimmung mit einer bestimmten Politik extrem schwer war. Viele Beispiele unterstützen diese Interpretation: Die dringende Fiskalreform konnte erst in der zweiten Präsidentschaft von Cardoso eingeführt werden. Unter großen Schwierigkeiten fand diese im Kongress Zustimmung; die Kontrolle der extremen Inflation war für viele Präsidenten das Hauptziel ihrer Wirtschaftsstrategie und dafür bedurfte es eines ausgeglichenen Bundeshaushaltes, der aufgrund durch die Verfassung eingeführten Befugnissen der Bundesstaaten bezüglich der Einkommensverteilung nicht mehr erreichbar war. Die Verfassung wirkte sich auf die öffentlichen Finanzen widersprüchlich aus (*Oliveira/Fontenele* 2000:18): Zum einen wurde versucht, die Kontrolle über die staatlichen Ausgaben zu erhöhen und die staatliche Verschuldung zu begrenzen; zum anderen war die Bundesregierung verpflichtet, ihre Steuereinnahmen auf die Bundesstaaten zu verteilen, was eine ausgeglichene Finanzierung ihrer Ausgaben erschwerte. Die Parlamentarier hatten auch die Prerogative, den Staatshaushalt zu billigen, was den Handlungsspielraum der Regierung in diesem Bereich der makroökonomischen Politik einschränkte (vgl. *Meyer-Stamer* 1996:153).

Die Verfassung war auch von einer Reaktion auf die internationalen Investitionen und der Rolle des ausländischen Kapitals geprägt. Es wurde versucht, die staatlichen Unternehmen zu schützen, was in keinem Zusammenhang mit den internationalen wirtschaftlichen Bedingungen stand. Brasilien befand sich damit am Rande des Globalisierungsprozesses, da die ausländischen Investitionen zurückgingen, als die ausländischen Unternehmer diskriminiert wurden und ihre Beteiligung an den staatlichen kontrollierten Aktivitäten begrenzt wurde. Die Verfassung war in diesem Sinne extrem interventionistisch und hatte negative Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen des brasilianischen Staates wegen des Transfers von fiskalischen Ressourcen vom Staat zu den Regierungen der Bundesstaaten und den *municípios* (vgl. *Baer* 1995:182).

In diesem Zusammenhang begann 1993, also fünf Jahre nach der Verabschiedung der neuen Verfassung, die Verfassungsrevision gemäß Art. 3 des *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. Das umstrittenste Thema dieser Revision war die dringende Änderung des Kapitels über die *Ordem Econômica da Carta* (*Pojo/Peixoto* 1998:124-125), und zwar in

den sechs folgenden Bereichen: das staatliche Monopol der Telekommunikation, das staatliche Ölmonopol, die Definition der heimischen Unternehmen, die Beteiligung der ausländischen Unternehmer am Bergbausektor, die Küstenschifffahrt und der Gashandel. Für die Regierung bedeutete die Liberalisierung dieser Sektoren eine Voraussetzung für die Staatsreform, da die interventionistische Rolle des Staates begrenzt werden sollte. Damit konnte die brasilianische Volkswirtschaft umstrukturiert werden. Des Weiteren war es erforderlich, die realen Zinsen neu zu definieren, da die Verfassung die Zinsraten auf jährlich 12% festgesetzt hatte, was den Markt ernsthaft beeinflusste.

Die Verfassungsrevision konnte aufgrund der Auseinandersetzungen im Kongress und der Schwäche des Präsidenten Franco nicht vollendet werden. Lediglich in zwei Punkten wurden deutliche Veränderungen erzielt, und zwar bei der Billigung des *Fundo Social de Emergência*, der die Einleitung des *Plano Real* ermöglichte und der Verkürzung der Amtszeit des Präsidenten von 5 auf 4 Jahre. Dennoch wurden die Verfassungsänderungen immer dringlicher, als der *Plano Real* die ersten positiven Ergebnisse erzielte und die Anpassungspolitik vertieft werden sollte (vgl. *Barrios/Röder* 2000:52). Präsident Cardoso war ein Jahr nach seiner Machtübernahme in der Lage, über ein Paket *Emendas Constitucionais* mit dem Kongress zu verhandeln, was den mit der Wirtschaftsstrategie verbundenen Gesetzesrahmen deutlich änderte. Diese *Emendas* bezogen sich auf folgende Themen: Der Telekommunikationssektor, einer der dynamischsten Bereiche der brasilianischen Wirtschaft, wurde für ausländische Investitionen geöffnet, das staatliche Ölmonopol wurde abgeschafft, die verfassungsmäßigen Begrenzungen der ausländischen Investitionen und die Definition des „brasilianischen Unternehmers mit heimischem Kapital“ wurden aufgehoben und der Bergbausektor sowie die Küstenschifffahrt wurden völlig liberalisiert. Mit diesen Verfassungsänderungen konnte die Regierung den Privatisierungsprozess in Brasilien fortsetzen und das Land konnte neue ausländische Investitionen anziehen, die aufgrund der mangelnden eigenen finanziellen Ressourcen wichtig waren.

Die Anpassung der makroökonomischen Indikatoren aufgrund der Einführung des *Plano Real* und die Verfassungsreformen standen in einer wechselseitigen Beziehung (*Couto*

1998:14). Einerseits war die Stabilisierung aufgrund des immer noch existierenden Konsensdefizits zwischen den verschiedenen Gruppen im Kongress eine Voraussetzung für diese Verfassungsänderung. Die währungs-, geld- und haushaltspolitische Verankerung des *Plano Real* bewirkte andererseits „eine völlige Abkehr von den ordnungspolitischen Vorstellungen, die noch in der Verfassunggebenden Nationalversammlung von 1988 vorgeherrscht hatten“ (Jolowicz 1999:56). Die Exekutive sah die Änderungen als eine Folge des Stabilisierungsprozesses: Das Problem der Hyperinflation war im Grunde genommen gelöst, was das politische Klima für die Billigung der Änderungen verbesserte. Das Tempo dieser Reformen spielte eine bedeutende Rolle. Die Regierung Cardoso begann mit den „einfachsten“ Änderungen, die auf keinen Widerstand im Kongress stießen. Damit behielt sie die Unterstützung des Kongresses, was von internationalen Akteuren als ein Zeichen für die Effektivität der Umstrukturierungen in Brasilien angesehen wurde.

3.2.1.3 Der Föderalismus

Ein weiterer struktureller Faktor, der den Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik unmittelbar betraf, war der Föderalismus bzw. die Beziehungen zwischen der Bundesregierung und den Bundesstaaten. Die Definition der Geld- und Währungspolitik ist eine Prerogative der Bundesregierung; die Fiskalpolitik muss jedoch aufgrund der Dezentralisierung und der Entwicklung föderaler Beziehungen im Laufe der Zeit mit den Bundesstaaten verhandelt werden. Der Föderalismus, als politische Realität in Brasilien, trägt zur Fragmentierung des Entscheidungsprozesses bei, da er einen ständigen Aushandlungsprozess zwischen der Bundesregierung und den Bundesstaaten erfordert.

Nach der Wiederkehr der Demokratie konsolidierte sich der Föderalismus in Brasilien als ein Mittel gegen die Zentralisierung der Macht, die für die Zeit der Diktatur charakteristisch war (Rocha 1996: 236-ff.)¹⁰⁸. Dieses Merkmal prägte nicht nur das Funktionieren des brasilianischen Präsidentialismus, sondern auch das Verhalten der Politiker und der politischen Parteien, da ihre Zusammensetzung viel mehr auf die lokale und die regionale als auf die föderale Ebene orientiert war (Meneguello 1998:43). Der Föderalismus trug auch

¹⁰⁸ Die Gouverneure spielten bei der Redemokratisierung Brasiliens eine wichtige Rolle, da auf der Ebene der einzelnen Bundesstaaten die ersten Siege der Opposition anerkannt wurden (Abrucio 1998:82-90).

unmittelbar zur politischen Machtzerstreuung bei. Der alte politische Pakt, der die Bundesstaaten stützte, wurde mit der Rückkehr der Demokratie nicht durch eine neue Allianz zwischen Bund und Staaten ersetzt, was eine zunehmende Tendenz der Regionalisierung des Verhaltens der politischen Akteure, insbesondere der politischen Parteien, begünstigte (Abrucio 1998:103). Diese Tendenz wurde durch die Verfassung von 1988 verstärkt, als die Beteiligung der Bundesstaaten an den föderalen Einnahmen bzw. die Dezentralisierung der Ressourcen diskutiert und eingeführt wurde. Diese Neuerungen führten zu Konflikten innerhalb der politischen Akteure, da die Verantwortung des Präsidenten und der Gouverneure gegenüber der Fiskalpolitik und der Dezentralisierung nicht deutlich definiert war.

3.2.1.4 Das Parteiensystem

Das Parteiensystem Brasiliens weist einen niedrigen Institutionalierungsgrad auf (vgl. Chaffee 1998:82), was vor und nach der Rückkehr der Demokratie eine Konstante der politischen Entwicklung des Landes war. Die politischen Parteien Brasiliens sind traditionell schwach und besitzen bis heute kaum Kontinuität und Kohäsion in ihrer Entwicklung und Organisation auf regionaler und föderaler Ebene. Die Fraktionsdisziplin ist gering, da die Loyalität gegenüber der jeweiligen Partei nicht belohnt wird¹⁰⁹. Die Kandidaten werden durch ein loses gebundenes Listensystem ausgewählt, bei dem der Wähler, der nur eine Stimme hat, zwischen Präferenzstimmgebung und Listenstimme auswählt. Dadurch hat die jeweilige Parteiführung nur einen relativ geringen Einfluss auf die Wahl ihrer Kandidaten für das Parlament. Der Kandidat versucht mit Hilfe dieses Systems, die Beziehungen zur Wählerschaft und nicht zu seiner Partei zu verstärken, was in nicht wenigen Fällen zur Ineffizienz der öffentlichen Politik führt, da das legislative Verhalten des ausgewählten Kandidaten in hohem Grade vom Versuch bestimmt ist, wiedergewählt zu werden (vgl. Santos 1999:5). Hinzu kommt, dass der Wahlkampf normalerweise vom Kandidaten selbst finanziert wird und nicht von der Partei, was das Patronageverhalten verstärkt, da die

¹⁰⁹ Nach früheren Untersuchungen (Figuereido/Limongi 1997; Santos Marengo 2001:70), die das Wesen des brasilianischen Parteiensystems positiv betrachten und es nicht als ein Hindernis für die Regierbarkeit Brasiliens ansehen, änderte sich diese Tendenz im Laufe der Zeit. Es wurde festgestellt, dass die politischen Parteien einen hohen Grad an Fraktionsdisziplin besitzen, obwohl klar war, dass die Loyalität der Parlamentarier unsicher bleibt.

Sponsoren eine Gegenleistung von ihrem Kandidaten erwarten. Aufgrund dessen wechseln die Abgeordneten und Senatoren von einer Partei zur anderen. Dieser Wechsel erreicht im Vergleich zu anderen Demokratien ein hohes Ausmaß¹¹⁰. Die Parlamentarier schließen keinen Kompromiss mit der Partei, die sie zur politischen Spitze führte. So entsteht auch das Problem der Repräsentativität der politischen Parteien in bezug zur Wählerschaft. Die Kandidaten haben kein Interesse, die Unterstützung durch die Wählerschaft dauerhaft aufrechtzuerhalten; sie suchen diese Unterstützung nur für Wahlzwecke. Hinzu kam, dass die politischen Kosten der Umstrukturierung der Wirtschaft sehr hoch waren, so dass die politischen Parteien bei den Wahlen davon betroffen waren¹¹¹. Spaltungen und Verschmelzungen von politischen Parteien sind deshalb üblich. Die Parteien sind sehr fragil und durch externen Druck verwundbar.

Diese Merkmale des brasilianischen Parteiensystems, in dem die meisten politischen Parteien „als Instanzen der Willensbildung im wieder demokratischen Brasilien eine nur marginale Rolle zu spielen vermögen und nicht viel mehr darstellen als auswechselbare Vehikel des ‚politischen Unternehmertums‘“ (Thibaut 1996:258), sind eine Konsequenz aus folgenden Problemen (vgl. Kinzo 1993:142-145; Lamounier 1993:119; Mainwaring 1995:354; Zirker 1995:91-100; Thibaut 1996:118-135; Martínez-Lara 1996:23-26; Merlo 2000):

- Erstens spielt die historische Erfahrung eine wesentliche Rolle bei der Entwicklung des Parteiensystems in Brasilien, da es keine Kontinuität und nur eine geringe Institutionalisierung der vorherigen Parteiensysteme gab. Die politischen Parteien wurden von einer kleinen Elite gebildet. Da die Exekutive den Entscheidungsprozess in anderen Regimen (z.B. während des *Estado Novo* und der Militärdiktatur) zentralisierte und kontrollierte, hatten die politischen Parteien niedrige Ressourcen und einen geringen

¹¹⁰ Von 1985 bis 1998 wechselten 686 Abgeordnete, Amtsinhaber und Stellvertreter, von politischen Parteien im Abgeordnetenhaus. Viele von ihnen wechselten bis zu vier Mal die Partei, was insgesamt 812 Wechsel bedeutete. Die Tendenz war von Legislaturperiode zu Legislaturperiode zunehmend: 165 1983/1987, 154 1987/1991, 200 1991/1995 und 167 1995/1999 (Melo 2000:3).

¹¹¹ Ein Beispiel dafür ist die Rolle, die der PMDB und der PSDB bei den föderalen Wahlen des Jahres 1990 spielten, als die *medidas provisórias* des *Plano Collor I* verhandelt wurden. Beide politischen Parteien hatten der Einführung des *Plano* durch *medidas provisórias* im allgemeinen zugestimmt, sprachen sich aber gegen einige Inhalte der Geldpolitik des *Plano* aus, die am Ende modifiziert werden mussten (Castro Santos 1997:10).

Einfluss auf die Formulierung und Implementierung sozialer und wirtschaftlicher Politik. Die politischen Parteien waren deshalb unfähig, sich als effektive Kanäle für Repräsentativität und Ausdruck der sozialen Forderungen zu entwickeln. Hinzu kam, dass sie nie eine ausgedehnte soziale Basis hatten bzw. sie nie Massenparteien waren. Die politischen Parteien hatten nie die relative, aber notwendige Abhängigkeit, an der Politik teilnehmen zu können; sie waren nur ein Teil der klientelistischen Beziehungen mit anderen politischen Akteuren, die von ihnen profitierten.

- Die Militärdiktatur förderte die Fragmentierung des Parteiensystems durch die Auflösung der alten politischen Parteien und die Begünstigung von Patronagemachtverhältnissen. Während der Diktatur wurde ein Zweiparteiensystem künstlich konstruiert, das aus ARENA und MDB bestand. Als die Demokratie zurückkehrte, wurden die institutionellen Hindernisse für die Bildung politischer Parteien durch eine politische Reform abgeschafft. Sie hatte jedoch nicht die Entwicklung der Parteien zur Folge, da das neue Gesetz als Anreiz für die Spaltung und die Fehldisziplin galt. Diese zwei größten Parteien kontrollierten während der Diktatur, beispielsweise nach den Bundeswahlen von 1982, 92,9% der Parlamentssitze im Abgeordnetenhaus und diese Beteiligung reduzierte sich 1998 auf nur 43,2% (*Lima Junior* 1999:21). Die *Emenda Constitucional* No. 25 von Mai 1985 schaffte die Parteidisziplin ab. Ein weiteres Gesetz setzte der Bildung von politischen Parteien keine Grenze, da sie für ein Jahr zunächst einen provisorischen Status zur Operationalisierung bekamen. Dies ermöglichte die Entstehung politischer Parteien, die erst nach diesem Jahr ihre Satzung vorstellen mussten. Um darauf eine dauernde Registrierung zu erhalten, sollten sie Konventionen in den Bundesstaaten organisieren. Nach diesem Jahr durften sie dann am Wahlprozess teilnehmen und hatten das Recht, politische Werbung im Fernsehen auszustrahlen. Die politischen Parteien waren für die Finanzierung dieser Werbung allerdings selbst zuständig, wofür große Geldsummen benötigt wurden.
- Der institutionelle Rahmen trägt auch zur Unterentwicklung des Parteiensystems bei. Das Wahlsystem spielt dabei eine wesentliche Rolle¹¹² (vgl. *Barrios/Röder* 2000:54), da

¹¹² Für eine andere Strömung (*Nicolau* 1996) ist das Wesen des brasilianischen Wahlsystems für das fragmentierte Parteiensystem nicht verantwortlich. Diese Besonderheit des brasilianischen Parteiensystems soll an anderen Machtverhältnissen untersucht werden, und zwar wie sich die Machtverhältnisse innerhalb der politischen Parteien und die Schwierigkeiten innerhalb der Exekutive-Legislative-Beziehungen auswirkten.

es durch zwei Mechanismen einen negativen Einfluss auf die politischen Parteien ausübt. Zum einen sind das Verhältniswahlssystem und die Anwendung einer lose gebundenen Listenwahl zu erwähnen. Dies bedeutet, dass die Position des Kandidaten auf einer Parteienliste nicht im Voraus bestimmt wird, sondern von der Zahl der Stimmen, die der Kandidat bekommt, abhängt. Diese Stimmen werden mit denen anderer Kandidaten gemessen, was den Wettbewerb vieler Kandidaten für die gleiche Position im Kongress verstärkt. Zum anderen übt der Präsidentialismus einen negativen Einfluss auf die Konsolidierung der Parteien aus. Der Präsident genießt seine große Autonomie und die Zentralisierung der Macht; die politische Partei des künftigen Präsidenten nimmt nach der Wahl nur einen zweitrangigen Platz ein. Der Kandidat sucht politische Allianzen mit verschiedenen Kräften in verschiedenen Regionen. Manchmal ist seine eigene politische Partei nicht einmal dort nicht vertreten.

3.2.1.5 Andere Institutionen

An der makroökonomischen Politik nahmen auch in Brasilien viele Institutionen teil. Der Präsident war die Hauptfigur, da er die Zusammenarbeit mit den Ministern und den *equipes econômicas* organisierte¹¹³ sowie eine relativ große Unabhängigkeit für die Bildung seines Arbeitsteams genoss (*Meneguello* 1997:149):

- Die Fiskalpolitik wurde sehr stark von den politischen Bedingungen berührt. Der Entscheidungsprozess in der Fiskalpolitik war in Brasilien ziemlich kompliziert, da viele strategische Akteure wie die Exekutive und der Kongress daran teilnahmen (*Castro Santos* 1997:8). Somit erklärt sich die Unsicherheit, die in den Jahren dieser Untersuchung die politische Landschaft beherrschte, aus dem Scheitern einiger

¹¹³ Die Rolle der Ökonomen bei der Bildung politischer Eliten in Lateinamerika wurde in der Literatur nicht ausreichend analysiert (*Montecinos* 1997:354). Ihre Rolle bei der Umstrukturierung der Volkswirtschaft war trotzdem von außergewöhnlicher Bedeutung, da es zu einer Überschneidung mit der Politik kam. Das Gewicht der Ökonomen beim Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik war sowohl in Mexiko als auch in Brasilien groß, was auch auf das Tempo und die Reichweite der Maßnahmen Einfluss hatte, da die Ökonomen nicht nur als Berater teilnahmen, sondern in beiden Ländern hohe Kabinettsämter erhielten (*Loureiro* 1997:14). Im Fall Brasiliens konnte man den Ursprung dieser Tendenz in der akademischen Entwicklung der Disziplin und in der institutionellen Entwicklung der Finanzinstitutionen finden (*Loureiro* 1992:48).

fiskalischer Maßnahmen, wie des Gleichgewichtes des Haushaltes und der Stabilisierung der Preise.

- Die Wechselkurs- und Geldpolitik standen dagegen normalerweise außerhalb der Auseinandersetzungen mit dem Kongress¹¹⁴. Die Wechselkurspolitik wurde nur von der Exekutive bestimmt. Weder Gouverneure noch Bürgermeister übten Einfluss darauf aus und der Kongress konnte kein Veto einlegen.

Bei der Definition der Geldpolitik spielte die Zentralbank trotz ihrer geringen Autonomie gegenüber der Exekutive eine wesentliche Rolle. Die Vorgänger dieser Institution waren die *Superintendência da Moeda e do Crédito* (SUMOC), die in der Zeit von Getulio Vargas (1945) gegründet wurde, der *Banco do Brasil*, der die Funktionen einer staatlichen Bank hatte, und der *Tesouro Nacional*, der seit 1964, in der Zeit der Militärdiktatur, die Emission des Geldes kontrollierte (Gouvêa 1994:89-116). Sie wurden immer von Technokraten geleitet, die einen guten Ruf hatten. Diese Institutionen waren für die Geldmenge verantwortlich, genossen aber keine Unabhängigkeit, was ihren Handlungsspielraum erheblich einschränkte.

Mit der Rückkehr zur Demokratie wurde versucht, die verschiedenen Tätigkeiten dieser Institutionen klar zu definieren. Der *Banco Central* wurde zur wichtigsten Institution der Geldpolitik, was die Verfassung von 1988 bestätigte. Er war für die Formulierung und Implementierung der Geld- und Wechselkurspolitik sowie für die Überwachung des *Sistema Financiero Nacional* verantwortlich. Die Zentralbank war u.a. auch für die Stabilisierung der heimischen Währung und die Kontrolle der Geldmenge zuständig. Einige Charakteristika des *Banco Central* wirkten sich negativ auf den Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik aus, vor allem in bezug auf seine geringe Autonomie. Der Präsident der Zentralbank wurde von der Exekutive ernannt und war dem brasilianischen Präsidenten sowie dem Wirtschaftsminister gegenüber für die Geldpolitik verantwortlich. Damit wurde die Geldmenge von den Bedürfnissen des Wirtschaftsministeriums und von

¹¹⁴ Für die Reduzierung von Zollbeschränkungen (Art. 153) ist nur die Exekutive zuständig, was die Handelsliberalisierung bereits seit der Regierung von Collor de Melo ermöglichte.

den politischen Bedürfnissen des Präsidenten bestimmt¹¹⁵. Die mangelnde Unabhängigkeit der brasilianischen Zentralbank trug zur politischen Manipulation dieser Institution und der gesamten makroökonomischen Politik bei (vgl. *Chaffee* 1998:28). Diese Zentralisierung der Wirtschaftspolitik auf die Exekutive war eine Herausforderung für die brasilianische Demokratie, da das gesamte Finanzsystem nicht von politischen Entscheidungen betroffen sein sollte. Die Rolle der Zentralbank sollte im institutionellen Rahmen des brasilianischen Staates neu definiert werden (vgl. *Penha* 1993:265): Die Zentralbank, zuständig für Finanzdisziplin, sollte nicht die brasilianische Regierung bevorzugen, da diese Entscheidung das öffentliche Defizit aufrechterhielt und die Ressourcen nicht richtig verteilt werden konnten.

Wie im Falle Mexikos wurden auch die Grundzüge der makroökonomischen Politik in Brasilien beim Entwurf verschiedener *Planos* vorgestellt. Die *Planos* waren eine exklusive Prerogative der Exekutive, insbesondere des Präsidenten und seinen *equipes econômicas*. Was die am Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik beteiligten Ministerien betraf, nutzte die Regierung von Sarney in großem Maße die Institutionen, die das Militär für den *milagre econômico* gebildet hatte. Deshalb wurde der Entscheidungsprozess nach der Rückkehr zur Demokratie durch die Zentralisierung der Wirtschaftspolitik in nur wenige Hände gelegt. Zwei Ministerien bzw. der *Ministério do Planejamento* (MP) und der *Ministério da Fazenda* (MF) leiteten die gesamte Wirtschaftsstrategie.

Der MF spielte nicht nur eine wesentliche Rolle bei der Definition der makroökonomischen Politik, sondern auch bei der Kontrolle der brasilianischen Bürokratie bzw. der öffentlichen Verwaltung durch die *Lei do Orçamento* (vgl. *Palermo* 2000:15). Nach der Rückkehr zur Demokratie wurde der MF zum zentralen Ministerium für die ganze Regierung (vgl. *Loureiro/Abrucio* 1999:70), zum einen für die Einleitung einer bestimmten

¹¹⁵ Als der *Plano Bresser* vorgestellt wurde, äußerten z.B. die Abgeordneten, dass die Geldmenge erhöht werden sollte. Der Wirtschaftsminister, Luiz Bresser Pereira, stand unter starkem politischen Druck und die Zentralbank musste die Geldmenge aufgrund der Vorschläge des *Plano Bresser* anpassen. Ein anderes Beispiel zeigte, dass die lokalen Banken von der Zentralbank gerettet worden waren, als sie die Liquidität der Regierungen der Bundesstaaten aufgrund überhöhter Ausgaben verloren. Diese finanzielle Hilfe entsprach viel mehr politischen als wirtschaftlichen Gründen und ihre Konsequenzen bezogen sich auf das ganze Finanzsystem. Die Banken der Bundesstaaten spielten eine Rolle bei der Umsetzung der Wirtschaftsstrategie, da sie mit kurzfristiger Logik von den Gouverneuren genutzt wurden. Sie trugen zur ständigen Verschuldung der Bundesstaaten bei, was am Ende von der brasilianischen Regierung gelöst werden sollte.

makroökonomischen Politik und als Garant ihrer Unterstützung innerhalb und außerhalb der Regierung und zum anderen als die Institution der Präsidentschaft, die für die Verteilung von öffentlichen Ämtern an Verbündete der Regierung zuständig war. Die Rolle des MF wurde auch von externen Faktoren bedingt. Da die Bedeutung des Wirtschaftsbereichs der Regierung in den letzten Jahren nicht nur aufgrund der wirtschaftlichen Schwierigkeiten in einem rezessiven externen Zusammenhang, sondern auch aufgrund der notwendigen Umstrukturierung der staatlichen Aktivitäten ständig zunahm, wurde dieses Ministerium zum Kern der regierenden Bürokratie. Der MF musste sich sowohl mit der Kontrolle der Inflation als auch mit der Fiskalkrise des Staates beschäftigen, was seinen Einfluss auf die ganze Regierung verstärkte. Während der provisorischen Periode von Oktober bis Dezember 1992 entschied sich die Regierung Franco, den MF zu teilen (vgl. *Macedo/Barbosa* 1997:15): Das Wirtschaftsministerium umfasste vorher die Planungs-, die Finanz- und die Industrieabteilungen, was die Kontrolle der gesamten Wirtschaftspolitik in einer einheitlichen Weise ermöglichte. Es kontrollierte auch die Lohnpolitik, was nach der Teilung die Auseinandersetzungen mit dem Arbeitsministerium verstärkte, da die Lohnpolitik durch Lohnerhöhungen und die Ausdehnung des Sozialsystems expansiv war.

Das Planungsministerium wurde 1962 für die strategische Koordinierung der gesamten Wirtschaftspolitik der Regierung gegründet. Seit den 80er Jahren verloren die Planungsaktivitäten jedoch an Bedeutung. Seine Aufgaben konzentrierten sich nun nur noch auf kurzfristige Maßnahmen, die gegen die Hyperinflation gerichtet waren. Der MP verlor deshalb wichtige Zuständigkeiten, die während der Regierung Collor noch weiter eingeschränkt wurden. Innerhalb des Ministeriums wurden nicht mehr die wirtschaftlichen Entscheidungen getroffen, als das Wirtschaftsministeriums die führende Rolle übernahm. Itamar Franco übertrug dem Ministerium noch einmal wichtige Aufgaben, die 1995 bei der Verwaltungsreform von Cardoso neu definiert wurden. Heutzutage ist es für die strategische Planung, den Haushalt und die Verwaltung zuständig, aber es nimmt nicht mehr unmittelbar am Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik teil.

3.2.2 *Politics*

3.2.2.1 Der Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik

Brasilien ist ein typisches Beispiel für ein Land, das den Übergang zur Demokratie nur langsam meisterte und sich bei der Konsolidierung der demokratischen Institutionen schwer tat; auch scheiterten die ersten Versuche zur Stabilisierung der Wirtschaft. Die Zivilregierungen waren nicht in der Lage, die Wirtschaft zu stimulieren, die richtigen makroökonomischen Maßnahmen einzuführen und ihre Überwachung zu gewährleisten (vgl. Faucher 1998:4). In diesem Sinne war die „*political economy of legitimacy*“ (vgl. Linz/Stepan 1996:166) ein entscheidendes Hindernis für die schnelle Konsolidierung der Demokratie¹¹⁶. Die politischen Institutionen, die für den Entscheidungsprozess in Brasilien zuständig waren, spielten eine widersprüchliche Rolle, da sie entweder zur Beschleunigung des Prozesses oder zu seiner Hemmung beitragen konnten. Die Gründe dafür finden sich im politischen System Brasiliens, wie z.B. der Fragmentierung des Parteiensystems, dem starken Föderalismus und dem ausgeglichenen Gewicht beider Kammern. Die Stärke des brasilianischen Präsidenten und der Gesetzesrahmen, der nach der Verabschiedung der Verfassung von 1988 entstand, trugen zu dieser Ambivalenz bei. Die Merkmale der Institutionen auf der *Polity*-Ebene spielten eine entscheidende Rolle für das *policy-making*.

3.2.2.1.1 Akteursgruppen

3.2.2.1.1.1 Politische Entscheidungsträger

3.2.2.1.1.1.1 Herkunft der politischen Klasse

Die Politik in Brasilien wird durch ihre elitäre Natur charakterisiert. Eine relativ kleine Gruppe von Leuten beherrschte die politische Entwicklung des Landes seit der Unabhängigkeit und bestimmt damit immer noch die Ziele des Staates im Sinne ihrer eigenen Interessen (Hagopian 1992:248). Die Konsolidierung einer mit der wirtschaftlichen

¹¹⁶ Bei der Analyse von Linz/Stepan über die Probleme des Übergangs zur Demokratie und die Konsolidierung der Demokratien wird die Variable „*political economy of legitimacy*“ berücksichtigt, die sich auf folgende Elemente bezieht: „The key question for the democracies is whether their citizens believe that, in the circumstances, the democratic government is doing a credible job in trying to overcome economic problems. It is important to stress that the political economy of legitimacy will produce severe and perhaps insoluble challenges to democratic consolidation in those cases where the democratic system *itself* is judged to be incapable of producing a program to overcome the economic crisis“ (Linz/Stepan 1996:80).

Elite verbundenen elitären politischen Klasse geht auf die Zeit der Militärdiktatur¹¹⁷ zurück, als sich die wirtschaftliche Aktivität des brasilianischen Staates deutlich verstärkte und sich die Rolle der Exekutive gegenüber einem fragmentierten Parteiensystem bemerkbar machte (vgl. *Loureiro* 1992:48). Die *Escola Superior de Guerra* spielte dabei eine wichtige Rolle. In dieser Zeit hatten junge Unternehmer führende Regierungsämter, da das Militär die Beziehungen zu den Technokraten vertiefte, um die Entwicklungsstrategie einzuführen. Beim Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik übten damals marginalisierte Sektoren keinen Einfluss aus¹¹⁸.

Die Rückkehr zur Demokratie modifizierte stetig dieses Merkmal des politischen Systems. Das Militär spielte seit 1985 nicht mehr seine alte Rolle, da es nicht mehr die Macht kontrollierte und nach und nach seine wichtige Position in den demokratischen Regierungen verlor. Die Bürokratie musste sich allmählich an die neuen Bedingungen, die die neue Wirtschaftsstrategie mit sich brachte, anpassen. Zum Beispiel reduzierte der Privatisierungsprozess seinen Einfluss im Entscheidungsprozess, als viele große staatliche Firmen verkauft wurden. Oder viele staatliche Firmen, die für die Regulierung der Wirtschaft zuständig waren, wurden aufgrund der neuen Rolle des Staates in der Wirtschaft abgeschafft. Unter diesen neuen Bedingungen gab es Gruppen, die sehr von der Umstrukturierung der Wirtschaft begünstigt wurden und die die neue politische Elite vertraten:

„Today, the principal heirs of the long-standing patrimonial regime are the local and regional political actors, highly diverse but brought together by two goals. The first is to retain influence within the federal power structure. The second, more pernicious, is to use their influence to stop efforts at social reform, which

¹¹⁷ Die Stellungnahme der Unternehmerschaft gegen die Regierung von Goulart und die Unterstützung des Militärs war eine außergewöhnliche kollektive Aktion dieser Gruppe. Sie reagierten auf diese Weise, da sie sich in ihren Interessen stark bedroht fühlten (vgl. *Payne* 1994:16).

¹¹⁸ Diese Tatsache wurde nicht nur vom politischen System bestimmt, sondern auch von der politischen Kultur in Brasilien: „The elite nature of the political system has been reinforced by the traditional and hierarchical nature of Brazilian political culture. Throughout history, there has been a high degree of similarity and congruence in the political ideas, attitudes, and action patterns of the elites. Similarly, there has been a notable lack of organized opposition by other groups and classes in Brazil. Emerging social groups have chosen to emulate existing elites and their codes of political conduct rather than challenge or confront them“ (*Roett* 1999:16).

will increase the capacity of the average Brazilian to find his or her voice in national life“ (Roett 1999:19).

Die brasilianische politische Klasse ist heutzutage durch ihre höchst unterschiedlichen Grade der Professionalisierung und Leistungsfähigkeit charakterisiert. Hinzu kommt, dass der Föderalismus eine politische Realität ist, was die Aufrechterhaltung von Herrschaftsformen regionaler und lokaler Eliten, die Modernisierungstendenzen torpedieren könnten, ermöglicht.

3.2.2.1.1.1.2 Die Technokraten

Die politische Klasse Brasiliens war in der Zeit dieser Untersuchung hauptsächlich mit dem Problem der Kontrolle der Inflation konfrontiert. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Technokraten waren in diesem Sinne sehr stark von der Idee der *inflação inercial* geprägt. Diese Auffassung wurde von brasilianischen heterodoxen Volkswirtschaftlern entwickelt, die bei der Wirtschaftsabteilung der *Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro* (PUC-RJ) arbeiteten. Persönlichkeiten wie Pécio Arida, André Lara Resende, Chico Lopes, Edmar Bacha, Gustavo Franco, Eduardo Moliano und Pedro Malan bildeten eine Gruppe von Experten, die eine neue Interpretation des hyperinflationären Prozesses in Brasilien vorstellten. Sie waren nicht nur Akademiker, sondern auch Politiker, da sie ins Kabinett von Sarney, Collor, Franco und Cardoso eingegliedert wurden.

Die brasilianische politische Elite deutete die Komplexität der wirtschaftlichen Probleme vielmehr als technische und nicht als politische Komplexität. Wegen dieser Sichtweise spielten für sie demokratische Mechanismen beim Entscheidungsprozess eine eher geringe Rolle. Die technokratische Elite reproduzierte die nicht-demokratischen Beziehungen, die vorher auch die politische Landschaft Brasiliens beherrschten, da diese Elite bei der Rückkehr der Demokratie nicht vollständig durch andere Gruppen ersetzt wurde, denn sie war bereits da. Mit dieser Einstellung wurde die Zentralisierung des *decision-making process* verstärkt, was die makroökonomische Politik unmittelbar betraf. Die Technokraten entwickelten einen exklusiven Entscheidungsprozess, und waren in unzähligen Fällen nicht

in der Lage, mit politischen Akteuren, wie z.B. mit Abgeordneten und Senatoren, zu verhandeln, um ihre Pläne durchzusetzen¹¹⁹. Viele Politiker, die den langen Übergang zur Demokratie miterlebt hatten, waren bereits während des Militärregimes tätig gewesen und dies bedeutete, dass viele Praktiken der Militärdiktatur im demokratischen Kontext weiter angewandt wurden. Die politische Elite profitierte von ihrer Position und die Kontinuität der politischen Elite ermöglichte die Entwicklung von neopatrimonialen Handlungen. Die Politiker nutzten ihre Position in der Regierung, um sich die Informationen über den Entscheidungsprozess, die verfügbaren öffentlichen Ressourcen oder das Funktionieren des Systems zu beschaffen. Diese Kenntnisse machte man sich auf dem Markt zu nutze. Viele Ex-Minister und Politiker, die hohe Regierungsämter innegehabt hatten, beschäftigten sich nach ihrem Abtreten mit der Entwicklung von Beratungen, die auf die Bedürfnisse der Investoren abgestimmt waren (vgl. *Loureiro* 1997:98).

Die Folgen dieser Tatsache waren sehr wichtig für den Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik. Die Fähigkeit des Staates, notwendige makroökonomische Maßnahmen zu implementieren, erodierte durch die mangelhaften Instrumente zur Umsetzung der Operationalisierung seiner Politik. Der Staat war groß, aber gleichzeitig schwach: „Forte no sentido do poder decisório que concentrava, o Estado revelou-se débil quanto à sua eficácia na obtenção de conformidade e aquisição às suas decisões“ (*Diniz* 1997:26). Die meisten Entscheidungen bzw. die meisten Stabilisierungspläne und großen Wirtschaftsreformen wurden durch *medidas provisórias* getroffen, was zum Teil die Machtlosigkeit des Staates, aber auch seine Flexibilität zeigte. Ebenso wurde deutlich, dass die Art des Regierens, die die Technokraten bevorzugten, nicht immer erfolgreich war, da die meisten Pläne scheiterten (vgl. *Faucher* 1998:6). Diese Elemente trugen für einige Autoren (*Mainwaring* 1997; *Lamounier* 1993) zur Unregierbarkeit Brasiliens bei und zeigten auch die Zerbrechlichkeit der Demokratie in diesem Land.

Bis in die 90er Jahre konnte man in Brasilien noch nicht von einer Umstrukturierung der Wirtschaft bzw. von einem Wandel der Entwicklungsstrategie sprechen. Für die

¹¹⁹ Die Auseinandersetzungen zwischen der Regierung und dem Kongress erreichten ihren Höhepunkt während der Regierung von Collor de Melo. Der Präsident führte die ersten makroökonomischen Maßnahmen des *Plano Collor* durch *medidas provisórias* ein. Die verfassungsmäßigen Reformen, die er zur Vertiefung der Stabilisierungspolitik brauchte, wurden im Kongress jedoch ständig abgelehnt oder blockiert.

Technokraten stand fest, dass die „Fiskalkrise des brasilianischen Staates“ (Bresser 1991:9; Bacha 1991:79) nur durch langfristige Stabilisierungs- und tiefgreifende Strukturanpassungsmaßnahmen überwunden werden konnte. Der Rest der politischen Elite, u.a. viele Parlamentarier, weite Bereiche der Bürokratie und des Militärs sowie Gruppen innerhalb der Regierung kopierten das vergangene politische Handeln und unterstützten die Umstrukturierung der brasilianischen Volkswirtschaft nicht. Als sich die Krise aufgrund der Hyperinflation und eines allgemeinen nicht länger tragbaren Zustandes der Enttäuschung bemerkbar machte, verbreitete sich die Meinung, dass ein langfristiges Entwicklungsmodell nur erfolgreich sein konnte, wenn eine neue Orientierung des Wirtschaftsmanagements und der Rolle des Staates unbedingt eingeführt würde¹²⁰.

3.2.2.1.1.1.3 Die Rolle der Präsidenten und ihrer Berater

Die Beziehung zwischen dem Präsidenten und seinen Mitarbeitern bzw. der Bürokratie spielten auch eine wesentliche Rolle beim *policy-making*, insbesondere in einem Präsidialsystem, in dem der Präsident durch die Ämterverteilung die parlamentarische Mehrheit bzw. die notwendige Unterstützung für seine Politik schuf. Das Verhalten der Bürokratie war nicht vom allgemeinen politischen Umfeld isoliert. Die technischen Entscheidungen entsprachen bestimmten Interessen verschiedener Gruppen bzw. wurden durch andere Mechanismen politisiert, wie z.B. die Auswahl einer bestimmten Politik, die Auswirkung auf einige soziale Sektoren haben konnte. Die Verflechtungen zwischen der Politik und der Bürokratie waren deshalb in Brasilien sehr komplex, und aufgrund dessen

¹²⁰ In einer empirischen Untersuchung von Power (1998) wurde versucht, die wirtschaftliche Ideologie der Parlamentarier während der Regierung von Cardoso zu analysieren, um die Unterstützung bei der neoliberalen Umstrukturierung der Wirtschaft langfristig zu konstatieren, und damit das Verhältnis zwischen wirtschaftlichen Einstellungen und parlamentarischem Verhalten zu untersuchen. Die Parlamentarier tendierten deutlicher zum Liberalismus: 1987 bezeichneten sich 40% von ihnen als Liberale, zehn Jahre später stieg diese Zahl auf 55,7% (*ibidem* 57). Die Koalitionen während der Regierungen von Cardoso wurden von rechten, Mitte-rechts und einem Teil der Mitte-links Parteien gebildet, bei denen der Konsens über die neoliberale Umstrukturierung der Volkswirtschaft immer zunahm, aber diffus blieb (*ibidem* 60-61). Diese konsensuelle Übereinstimmung war jedoch problematisch, da die Parteien, insbesondere der PFL, traditionell von Patronage-Verhältnissen mit dem Staat profitierten und eine Gegenleistung erwarteten. Dies bedeutete z.B., dass die Reduzierung des Staates heute akzeptiert wird, die Entwicklung dieser Partei aber von den langfristigen Ergebnissen dieser Maßnahmen stark betroffen wird. Es stellt sich die Frage, ob die Unterstützung für die neoliberale Regierung von Cardoso innerhalb einer *rational-choice* der Partei entschieden wurde. Aus diesem Grund ist das Verhältnis zwischen der Einstellung und dem Verhalten der politischen Parteien nicht stark genug, um einen allgemeinen Konsens über eine neoliberale Ideologie zu akzeptieren und als unwiderruflich zu beschreiben (*ibidem* 67).

vermischten sich beide Funktionen, was zur Bürokratisierung der Politik und zur Politisierung der Bürokratie führte (*Loureiro/Abrucio* 1999:69-70).

Die Beziehungen zwischen den Präsidenten und ihren Beratern werden in den folgenden Abschnitten durch die Analyse der einzelnen Regierungszeiten vorgestellt¹²¹. Das Konzept des heterodoxen Schocks wurde während der Regierung von Sarney zum Plan, als der *Ministro de Fazenda* und der Präsident der Zentralbank im August 1985 gewechselt hatten¹²² und diese Ämter von Dílson Funaro¹²³ und Fernão Bracher übernommen wurden. Die Umsetzung der Heterodoxie wurde von Wirtschaftswissenschaftlern beeinflusst, die das orthodoxe Denken damals nicht unterstützten und höchste Ämter im Wirtschaftskabinett erhielten. Diese hohen Lenker der brasilianischen Volkswirtschaft hatten während der Militärdiktatur gegenüber der regierenden Gruppe an Terrain gewonnen und plädierten nun für Fiskal- und Geldausterität als Pfeiler des Wirtschaftswachstums, was die Umsetzung von rezessiven Maßnahmen aus politischen Gründen erschwerte (vgl. *Baer* 1990:54). Die ersten Mitglieder von Sarneys Kabinett waren von Tancredo Neves vorgeschlagen worden und verhandelten mit den politischen Parteien, um die Unterstützung des Übergangs zur Demokratie durch die verschiedenen politischen Kräfte zu sichern (*Moura* 1993:6). José Sarney konnte erst am 15. Februar 1986 sein Kabinett neu organisieren¹²⁴, was eine neue Zusammensetzung der regierenden Gruppe ermöglichte: Die neuen Kabinettsmitglieder verfolgten eher eine konservative Linie. Diese Tendenz begünstigte den rechten Flügel des PMDB und des PFL, die zwei politischen Parteien, die der Allianz beim Transitionsprozess zur Demokratie Gestalt gaben.

¹²¹ Dazu siehe spezifische Zusammenhänge Brasiliens weiter unter im Kapitel 5.

¹²² Der erste Wirtschaftsminister der Regierung Sarneys, Francisco Dornelles, und der erste Präsident der Zentralbank, Antônio Carlos Lemgruber, verstanden das Problem der Inflation in einer orthodoxen Weise und sie versuchten die Einführung traditioneller Maßnahmen zu ihrer Beseitigung. João Sayad, der Planungsminister, vertrat die heterodoxe Richtung im Wirtschaftskabinett.

¹²³ Dílson Funaro vertrat den industriellen Sektor aus São Paulo bzw. die *burguesia educada* und seine Ernennung wurde folgendermaßen gedeutet: „for the first time the industrial sector is in control of economic policy (...) the leadership of the ‚educated bourgeoisie‘ consists of a group of people with substantial economic power, a large presence in both industry and finance and ‚who are sensible towards national and social problems‘ (...) the rise of Funaro was a victory for the structuralists and economists of São Paulo“ (*Brazil Report* 18/X/1985:4-5).

¹²⁴ Die Mitglieder des Kabinetts, die an den Bundeswahlen am 15. November 1986 teilnehmen wollten, mussten nach dem Wahlgesetz sechs Monate vor den Wahlen von 1985 die Stelle antreten.

Die Entscheidungen der makroökonomischen Politik wurden in Brasilien von einem eingeschränkten Kreis getroffen. Die Volkswirtschaftler waren privilegierte Akteure, die von Ministern oder von den Präsidenten der Zentralbank für solche öffentlichen Aufgaben vorgeschlagen wurden. Die Auswahlverfahren waren nicht institutionalisiert, sie entsprachen vielmehr einer Beratung mit Unternehmern sowie den von Universitätskollegen oder Personen aus informellen Bindungen gebildeten *clientelas*. Dies erklärt auch, warum diese öffentlichen Beamten keine verbindliche Beziehung zu den politischen Parteien hatten. Die Entscheidungen der *policy-makers*, in diesem Fall die Vorbereitung des *Plano Cruzado*, waren manchmal den politischen Parteien unbekannt¹²⁵. Das Wirtschaftsteam der Regierung Sarney identifizierte sich offiziell mit dem PMDB. Dies bedeutete aber nicht, dass die politische Partei die Richtlinien seines Handelns diktierte. Die Wirtschaftswissenschaftler entschieden sich für makroökonomische Maßnahmen, die abhängig von persönlichen Beziehungen waren und führten das Wirtschaftsprogramm ohne vorhergehende Debatte innerhalb der politischen Partei durch.

Fraglich ist, warum sich die *policy-makers* in Brasilien ausgerechnet für ein heterodoxes Stabilisierungsprogramm entschieden. Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus war die Hyperinflation ein bedeutendes Merkmal der wirtschaftlichen Lage Brasiliens. Nach den wirtschaftlichen Analysen waren die orthodoxen Maßnahmen bzw. eine restriktive Geld- und Fiskalpolitik unzureichend, um die Preiskontrolle zu garantieren und das Wirtschaftswachstum zu ermöglichen. Eine so hohe Inflationsrate verursachte ein Klima der Ungewissheit, das eine Hemmung der Investitionen zur Folge hatte. Das Misstrauen der Investoren gegenüber der neuen demokratischen Regierung spielte auch eine wichtige Rolle beim Entscheidungsprozess der Wirtschaftsstrategie. Die Regierung war unsicher, wie die verschiedenen wirtschaftlichen Akteure reagieren würden. In den ersten Monaten der neuen Regierung gab es keine Übereinstimmung über die Wirtschaftspolitik unter den

¹²⁵ Der *Plano Cruzado* wurde ohne politische Debatte konzipiert und erst nach seinem Vorschlag zum Mittelpunkt der politischen Diskussion Brasiliens: „...depois de meses de preparação sigilosa a em meio de questões técnicas relativas a congelamento de preços, índices, datas de lançamento, tablitais, preparação do marketing para a venda do „produto“ a impresa etc., os autores do Plano Cruzado deram-se conta, as vésperas de seu lançamento, que precisariam comunicar as decisões ao presidente do PMDB, garantindo seu apoio político (...) O próprio desconhecimento dos pormenores do plano pelas principais lideranças do PMDB, a ausência de discussões sistemáticas a seu respeito no âmbito do partido, tudo isso revela o que estou caracterizando como identificação mais formal do que real com o partido“ (*Loureiro 1997:96-97*).

unterschiedlichen Akteuren. Der Einfluss der Gläubiger war aufgrund der Summe der Außen- und Innenverschuldung so groß, dass die Regierung eine Wirtschaftspolitik bevorzugte, die diese Gläubiger begünstigte. Der politisch-institutionelle Faktor durfte bei der wirtschaftlichen Entscheidung nicht unterschätzt werden (*De Assis* 1988:152-153; *Fleischer* 1990:225-228; *Roett* 1999:159): In diesem Zusammenhang vergrößerte sich der Einfluss der politischen Linken, die populistische Maßnahmen zum Schutz der Arbeiterschaft forderte. Die demokratische Koalition, die an der Macht war, erodierte, als die Inflation unkontrollierbar wurde. Die Kritik am neuen Kabinett wuchs. Das politische Tempo bei der Einführung des *Plano Cruzado* spielte eine wesentliche Rolle, da die Regierung sich auf die Vorbereitung der Bundeswahlen konzentrierte. Das Thema der nächsten Wahlen am 15. November 1986 wurde zum entscheidenden politisch-institutionellen Faktor bei der Durchführung des *Plano Cruzado*. Diese Wahlen waren aus mehreren Gründen sehr wichtig (*Chaffee* 1998:148-150; *Mainwaring* 1999:101). Sie waren die ersten Wahlen nach der Rückkehr zur Demokratie und alle Mitglieder des Kongresses und die Hälfte der Senatoren wurden gewählt, sowie die Gouverneure der Bundesstaaten, was eine Herausforderung für die politischen Parteien war. In der anschließenden Legislaturperiode sollte sich eine verfassunggebende Versammlung bilden. Zudem sollte entschieden werden, ob das konstitutionelle Mandat des Präsidenten sich auf vier, fünf oder sechs Jahre beschränken sollte. Nach den heterodoxen Analysen und nach der Erfahrung des argentinischen *Plan Austral* bedurfte es einer Anpassung des Programms drei oder vier Monate nach seiner Einführung, um die Kontrolle der Inflation zu garantieren und das Einfrieren der Preise nicht länger als nötig aufrechtzuerhalten. Die Regierung Sarneys war überzeugt, dass sie den Wahlsieg erringen musste:

„Probably the most striking example of political interests overriding economic interests was the decision by President Sarney and the PMDB-PFL coalition not to make adjustments to the Cruzado Plan in mid-1986. This was done to maintain public support and to win the elections in November – at the cost of destroying the Plan, increasing inflation, and losing support for Sarney’s party in the next presidential election“ (*Chaffee* 1998:77).

Als Bresser Pereira zum Wirtschaftsminister ernannt wurde, hatte sich eine neue politische Lage in Brasilien entwickelt. Auch wenn die Ernennung von Bresser Pereira ein Vorschlag des Kongresses bzw. der neu gewählten Mehrheit des PMBD war, nutzte der Präsident diese Situation nicht, um die notwendigen Wirtschaftsmaßnahmen ohne Opposition einzuführen. Das wurde als ein Zeichen der Veränderung des politischen Systems gedeutet. Sarney hatte die politische Kontrolle verloren, als sich die wirtschaftliche Situation schnell verschlechterte. Nach den Wahlen von 1986 übernahm der Kongress, nachdem er im Februar 1987 gebildet wurde und bis zur Verabschiedung der neuen Verfassung im Oktober 1988, allmählich die politische Kontrolle des Landes. Präsident Sarney musste unter diesen Umständen die politischen Forderungen der Parteien beachten, um sich die Unterstützung von Abgeordneten und Gouverneuren zu sichern. Eine starke Basis im Kongress war für die Formulierung der neuen Verfassung und die Festlegung seiner Regierungszeit auf fünf Jahre sehr wichtig. Diese Entscheidung und die Nutzung von Patronagebeziehungen führten zur Inkohärenz innerhalb des Entscheidungsprozesses der makroökonomischen Politik¹²⁶.

Der dritte Wechsel bei der Führung der Wirtschaftspolitik während der Regierung Sarneys trat in einer Zeit auf, die durch den Zerfall der politischen Unterstützung der Regierung gekennzeichnet war. Die Ernennung von Maílson da Nóbrega war ein Zeichen der Isolierung des Präsidenten gegenüber den formalen politischen Strukturen Brasiliens und der Konsolidierung der Technokratie in den öffentlichen Ämtern. Mit Maílson da Nóbrega konsolidierte sich die Trennung zwischen den wirtschaftlichen Regierungsentscheidungen und den daraus resultierenden sozialen und politischen Konsequenzen, die vom Kongress stark kritisiert wurden (vgl. *De Assis* 1988:220). Der *Plano Verão* sah sich einer energischen politischen Opposition des Kongresses gegenüber, die eine neue Verfassung verkündet hatte. Die neue Verfassung sah die Abschaffung der präsidentiellen Macht vor, Gesetzeserlasse zu verkünden, was den Handlungsspielraum des Präsidenten einengte und seine beliebige

¹²⁶ Einige Beispiele dafür waren insbesondere: „The widespread use of patronage to maintain a legislative base undermined economic policy coherence. For example, the political costs of eliminating costly subsidies proved too high, so the president failed to do so. Rather than collecting massive state debts owed by the federal government, Sarney decided, despite the huge costs of doing so, to roll them over to curry favor with the state governors. Sarney regularly caved in to political pressures for resources, undermining efforts to reduce the budget deficit and the inflation rate. These decisions to sacrifice stabilization measures for short-term political support generated free riding on the part of economic agents, further fueling the crisis“ (*Mainwaring* 1997:92-93).

Machtausübung beschränkte. Die *Policy*-Formulierung war Anfang 1988 klar, als der brasilianische Kongress versuchte, die öffentlichen Ausgaben zu erhöhen statt sie zu reduzieren. Dies war eine Folge der neuen Verfassung, die dem Kongress einen großen Spielraum für finanzielle Maßnahmen einräumte. Die politischen Debatten über diese Angelegenheiten zeigten, dass sich das politische Spektrum Brasiliens bezüglich der makroökonomischen Maßnahmen änderte:

„Throughout the deliberations of the Constituent Assembly, which acted as the national legislature for half of the day and as the constitution-drafting assembly the other half, economic nationalist dominated the debates. While Mílson da Nóbrega attempted to slow spending, Congress favored increased revenue flows to the states and municipalities. Under pressure from state corporation workers, Congress also opposed cuts in the public sector“ (Roett 1999:161).

Die demokratische Entwicklung fand in einem Umfeld statt, das durch die ständige Inflation und der damit verbundenen Schwäche der wirtschaftlichen Indikatoren charakterisiert war. Trotz der Verpflichtung der Regierung zum Demokratisierungsprozess und zur politischen Öffnung war das Gewicht der Wirtschaft von großer Bedeutung. Die Diskussion über die Wirtschaftspolitik beinhaltete unterschiedliche Meinungen, während der politische Übergang zu Unsicherheit auf wirtschaftlicher Ebene beitrug. Das politische System war jedoch nicht in der Lage, eine tragbare makroökonomische Politik fortzusetzen. Die Politiker „were mainly interested in using the government to fulfill their electoral ambitions rather than in following consistent economic policies“ (Baer 1995:196). Die ersten Monate der Regierung Sarneys waren von Unentschlossenheit und Misstrauen charakterisiert. Dies wurde bei der Durchführung der makroökonomischen Politik deutlich, und zwar als sich die Debatte über die Durchsetzung orthodoxer oder expansionistischer Maßnahmen am Anfang seiner Regierung verstärkte und bei der sich die Meinungen des Finanzministers, Francisco Dornelles, und des Planungsministers, João Sayad, die von Tancredo Neves vorgeschlagen wurden, gegenüberstanden. Sie fanden bezüglich der Prinzipien des Wirtschaftsprogramms, das die Auflagen des IWF erfüllte und ein minimales Wirtschaftswachstum gewährleistete,

keine Übereinstimmung¹²⁷. Als sich die Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Regierungskabinetts vertieften und die politischen Bedingungen für Sarney günstiger waren, wurde das Kabinett neu gebildet. Dies führte zu einer Auseinandersetzung mit den wichtigsten politischen Parteien, da diese ihre Repräsentation im Kabinett gewährleisten wollten und sich ihre Macht beim Entscheidungsprozess gegenüber einem starken Präsidentialismus verringerte. Dies führte jedoch zu keiner Verstärkung des Entscheidungsprozesses und keiner Verbesserung bei der *Policy*-Implementierung.

Die Machtkonzentration des Präsidenten war ein wichtiges Element der Regierungszeit von Fernando Collor. Diese hatte offensichtlich eine politische Konfrontation zwischen dem Kongress und der Judikative zur Folge, da die Exekutive von den Schwächen und Auseinandersetzungen der politischen Parteien profitierte. Während bislang der Gesetzgeber die Befugnis besaß, für oder gegen die Wirtschaftsstrategie zu sein, erhielt die Regierung während dieser Amtszeit ihre Autonomie beim Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik bzw. bei der Formulierung der makroökonomischen Politik (vgl. *Martins* 1990:30): Der Kongress billigte die *medidas provisórias*, die die Regierung für die wichtigsten makroökonomischen Entscheidungen benutzte, was zu einer Konstante der *Policy*-Formulierung in Brasilien führte. Diesem Prozess lagen jedoch keine intensiven politischen Verhandlungen zugrunde, da die Billigung dieser Maßnahmen in den meisten Fällen viel mehr eher aufgrund der Auseinandersetzungen zwischen den politischen Kräften statt durch Parteidisziplin erzielt wurde. Die Regierung hatte kein Interesse daran, eine relativ stabile große Koalition mit den Oppositionsparteien zu bilden und bevorzugte die *medidas provisórias* als Maßnahmen für die wichtigsten Entscheidungen über strategische Angelegenheiten. Die Verstärkung des Monopols, das die Technokraten aufbauten, um die wirtschaftlichen Entscheidungen zu treffen und die Machtkonzentration des Präsidenten, der eine unmittelbare Beziehung zur Öffentlichkeit suchte und die politische Vermittlung verachtete, waren die Folgen dieser Haltung.

¹²⁷ Um die Auseinandersetzungen zwischen beiden Ministerien zu vermeiden, entschied sich José Sarney, Luiz Paulo Rosenberg, der eine wichtige Rolle als Berater spielte und der die Verhandlungen mit dem IWF führte, als „*economic czar*“ (*Brazil Report* 9/VIII/1985:2) zu benutzen.

Dieser politische Gewinn des Präsidenten bedeutete jedoch nicht, dass die Umsetzung der Wirtschaftsstrategie erfolgreich war. Der Prozess der *Policy*-Implementierung hing immer noch von den Verhandlungen mit den unterschiedlichen politischen Kräften ab. Das wurde beim Scheitern der Pläne *Collor I* und *II* deutlich: Es gab keinen Konsens über das Einfrieren der Löhne und auch keine Verhandlungen darüber, was zeigte, dass die Regierung keine politische und soziale Zustimmung für ihre makroökonomischen Maßnahmen finden konnte. Wirtschaftsministerin Zélia Cardoso de Melo trat als Konsequenz dieser politischen Auseinandersetzung zwischen der Exekutive und dem Gesetzgeber zurück.

Das wirtschaftliche Team Fernando H. Cardosos, das aus bekannten Volkswirtschaftlern der PUC-RJ, wie z.B. Edmar Bacha, Gustavo Franco, Winston Fritsch, André Lara Resende, Pérsio Arida und Pedro Malan bestand, hatte sich mit einem Wirtschaftsprogramm beschäftigt, dessen Hauptziel es war, die Kontrolle der Inflation durch eine Fiskalreform zu erreichen. Die Geschichte der Fiskalreform war eher negativ, da die Reduzierung des öffentlichen Haushalts und die Abschaffung des inneren Defizits politisch unmöglich gewesen waren. Die politische Karriere von Cardoso zeigte jedoch, dass er einen herausragenden Führungsstil im Kongress und auf nationaler Ebene hatte¹²⁸. Bei der politischen Stimmung dieser Zeit in Brasilien war dies ein Grund, die Gelegenheit zu nutzen, um die Verhandlungen mit dem Kongress erfolgreich zu führen.

Die Schöpfer des *Plano Real* stimmten darin überein, dass die Inflation automatisch durch die Geld- und die Fiskalanpassung mit der vom Washington-Konsens empfohlenen Durchführung struktureller Reformen kontrolliert werden konnte. Diese Umsetzung auf wirtschaftlicher Ebene hing unmittelbar von der Überwindung des politischen Problems der Regierbarkeit in Brasilien ab (vgl. *Loureiro* 1997:100-101): Die Überwindung der wirtschaftlichen Krise bzw. der Krise des Staates wäre nur möglich gewesen, wenn eine neue Regierungskoalition und eine institutionelle Umstrukturierung stattgefunden hätten, die eine Revision der Verfassung und des politischen Systems ermöglicht hätten. Diese Veränderungen waren damals unter den aktuellen besonderen Umständen unmöglich. Der

¹²⁸ Fernando Henrique Cardoso ist einer der ausgezeichnetsten Soziologen und Akademiker Brasiliens, der in den 50er und 60er Jahren die Schule der *Dependencia* in Lateinamerika vertrat. Bis zu seiner Ernennung zum Wirtschaftsminister war er Senator im brasilianischen Kongress und Außenminister. Über das Werk von Cardoso kann der Artikel von *Nohlen/Zilla* (2000) gelesen werden.

Plano Real wurde trotz dieser Grenzen konzipiert und eingeführt. Er war in diesem Sinne sehr innovativ, nicht nur technisch, sondern auch politisch, da er auf ständigen Verhandlungen mit verschiedenen politischen und wirtschaftlichen Kräften und nicht auf dem Verhalten des Präsidenten basierte. Die wirtschaftlichen Maßnahmen des *Plano Real* stimmten in diesem Zusammenhang mit den demokratischen Bedingungen Brasiliens dieser Zeit überein, was zu seinem Erfolg beitrug. Mit der Wechselkurs- und Geldpolitik gelang der Regierung Cardoso, die Inflation unter Kontrolle zu bringen. Die vorhergehenden Versuche basierten auf konventionelleren Fiskal- und Geldmechanismen (vgl. *Mainwaring* 1997:105), die bedeuteten, dass die Regierungen die politische Unterstützung von Abgeordneten und Gouverneuren durch einen diskretionären Gebrauch schaffen sollten. Die Durchführung der Wechselkurspolitik war vom Kongress abhängiger als die Fiskal- und die Geldpolitik. Die folgenden Themen stellten eine Herausforderung für die brasilianische Regierung dar, da sie ausgedehnte Verhandlungen mit den unterschiedlichen politischen Akteuren erforderten (vgl. *Loureiro* 1997:104-109): die Anpassung der öffentlichen Konten, insbesondere der Regierungen der Bundesstaaten und die Reduzierung der öffentlichen Verschuldung, die Aufrechterhaltung der Desindexierung, die Fortsetzung der Markt- und Handelsliberalisierung und die Kontrolle der Zinsrate und der Wechselkurspolitik. Was den Entscheidungsprozess dieser Strategien betraf, so war klar, dass die Tätigkeit des wirtschaftlichen Teams im bezug auf die drei ersten Themen untergeordnet und begrenzt war, da sie von intensiven und andauernden Verhandlungen mit dem politischen System als Ganzem abhing. Dies wiederholte sich im Fall der Geld- und Währungspolitik nicht. Der *Banco Central* und der MF konnten ihre Unabhängigkeit und Autonomie bezüglich der Kontrolle der Zinsraten und der Wechselkurspolitik aufrechterhalten.

3.2.2.1.1.2 Wirtschaftliche Elite

Was die wirtschaftliche Elite in Brasilien und ihre Rolle beim Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik betraf, so konnte festgestellt werden, dass die wirtschaftlichen Gruppen in den letzten Jahren an Bedeutung gewannen, als ihnen klar wurde, dass die Erschöpfung des vorherigen Entwicklungsmodells Tatsache war und sie sich endlich für eine Koalition gegen den staatlichen Interventionismus entscheiden mussten (vgl. *Diniz* 1997:15).

Aber der Weg zu dieser Entscheidung war nicht einfach und dauerte in Brasilien sehr lange. Die vorherrschende Meinung über die wirtschaftliche Elite, nach der sie entweder als respektierte Gruppe angesehen war, die eine nationalistische und interventionistische Orientierung in der brasilianischen Wirtschaft hatte, oder als negativer Bestimmungsfaktor der makroökonomischen Politik aufgrund ihres extremen politischen Machtmissbrauchs betrachtet wurde (*Gonçalves* 1991:109), änderte sich allmählich nach der Rückkehr der Demokratie. Diese beiden Interpretationen bezogen sich nicht nur auf ideologische Strömungen und verschiedene Analyserichtungen, sondern auch auf die Konsequenzen für die Wirtschaftsstrategie. Während der 80er Jahre verstärkte sich die interne Debatte in Brasilien in Bezug auf die Rolle des Staates im wirtschaftlichen Prozess und die Größe des öffentlichen Sektors, zwei entscheidende Elemente des früheren *milagre econômico*. Damit polarisierten sich die Tendenzen von Nationalisierung und Neoliberalismus innerhalb der politischen und der wirtschaftlichen Elite (vgl. *Fernandes* 1996:98). In dieser Debatte konnte auch festgestellt werden, dass sich die traditionell schwache Organisation der Unternehmerschaft ändern musste, falls sie an diesen Diskussionen teilnehmen wollte.

Seit den 80er Jahren entschied sich die brasilianische Unternehmerschaft, ihre politische Aktivität sowie ihre Forderungen in vielen Bereichen auszuweiten. Da die wirtschaftliche Elite keine zusammenhängende Entwicklungsstrategie für das Land hatte und die Rückkehr der Demokratie ihr erlaubte, mehr Autonomie für ihre Projekte zu gewinnen, unterstützte sie die zivile Regierung soweit, dass die Forderungen der Arbeiterschaft unter Kontrolle gebracht werden konnten. Die Regierungen waren trotzdem nicht in der Lage, Verhandlungsbereitschaft für eine Verständigung mit dieser Gruppe zu zeigen, während der Mangel an Konsens keine homogene Vertretung der Unternehmerklasse gegenüber der Regierung schaffte (*Diniz/Boschi* 1996:168). Die Unternehmerschaft interessierte sich immer mehr für politische Aktivitäten und Fragen und die demokratische Regierung ermöglichte es ihr allmählich, ihre Beteiligung am Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik zu verstärken. Für die *business community* war klar, dass das Land ein neues strategisches Programm für seine Entwicklung brauchte (*Kingstone* 1998:73): „Import-substitution industrialization was perceived widely as an exhausted model“. Diese Auffassung verbreitete sich in Brasilien jedoch nur sehr langsam.

Die Entwicklung, das Verhalten und die Strategien der wirtschaftlichen Elite in Brasilien können nicht verstanden werden, ohne ihre traditionell starke Beziehung zum Staat zu erwähnen. Viele Geschäftsleute hatten Zugang zu den jeweiligen Wirtschaftsministern und konnten so überwiegend individuell und weniger kollektiv großen Einfluss auf die *policy-makers* ausüben (vgl. *Schneider* 1998:97). Die Macht der wirtschaftlichen Gruppen resultierte nicht nur aus dem spezifischen Charakter der einzelnen Gruppe, sondern auch aus ihren Verflechtungen mit der politischen Macht und dem politischen System. Die Wirtschaftsstrategie der Regierung übte großen Einfluss auf die Entfaltung dieser Unternehmerschaft aus, als sie die Politik dieser Gruppe begünstigte oder verhinderte. Bis in die 90er Jahre war für viele Unternehmergruppen noch nicht klar, welche Rolle der Staat spielen sollte (vgl. *Kingstone* 1998:78): Viele Unternehmer waren überzeugt, dass der Staat zum zentralen Problem für das Funktionieren der Volkswirtschaft wurde und sein Rückzug vom wirtschaftlichen Prozess für die Erholung des Wirtschaftswachstums notwendig war. Diese Wahrnehmung war jedoch nicht ausreichend verbreitet. Für viele Geschäftsleute spielte der Staat hierbei noch eine wichtige Rolle. Darin unterscheidet sich Brasilien bis heute von den anderen neoliberalistischen Regimen in Lateinamerika.

Die mächtigsten wirtschaftlichen Gruppen kontrollieren in Brasilien viele Bereiche der Volkswirtschaft. Trotz der Diversifizierung der brasilianischen Volkswirtschaft sind diese kleinen Gruppen Besitzer eines Großteils der brasilianischen Industrie und der meisten Firmen, was zu ihrer außergewöhnlichen Macht und deren Ausübung beiträgt. Dies wurde im Laufe der Zeit von anderen Faktoren weiter begünstigt, wie z.B. dem Fehlen vollständig konsolidierter demokratischer Institutionen und dem hohen Grad der Konzentration des Reichtums, der Macht und des Einkommens in der brasilianischen Gesellschaft. Hinzu kam, dass diese Wirtschaftsgruppen eine starke Konzentration des Kapitals und Zentralisierung der Entscheidungsfindung auf sich bezogen, was zur Kontrolle der dynamischen Faktoren der Volkswirtschaft führte. Diese Faktoren bestimmen in großem Maße den brasilianischen Kapitalismus sowie seine strukturellen Veränderungen.

Im Zeitraum der vorliegenden Untersuchung fanden wichtige Veränderungen in der brasilianischen Volkswirtschaft statt. Auch die Unternehmerschaft bekam die Wirtschaftskrise und die Evolution des politischen Systems zu spüren. Die Beziehungen zum Staat wurden neu definiert, als eine neue Wirtschaftsstrategie eingeführt wurde. Die deutlichsten Veränderungen waren folgende (vgl. *Gonçalves* 1991:114-115; *Roett* 1999:87; *Almeida* 1999):

- Die Wirtschaftskrise der „verlorenen Jahrzehnte“ war u.a. durch ständige makroökonomische Ungleichgewichte, den Verlust der Dynamik des technologischen und produktiven Apparats und die Verschlechterung des öffentlichen Sektors und der Lebensbedingungen des größten Teiles der Bevölkerung charakterisiert. Trotz dieser negativen Umstände zogen die großen Unternehmergruppen viele Vorteile daraus. Das jährliche Wachstum ihres realen Vermögens betrug von 1980 bis 1989 6%, was deutlich zeigt, dass die Kapitalanhäufung stieg. Diese Gruppen konnten schnell auf die Krise reagieren und sich an sie anpassen. Da sie fähig waren, ihre wirtschaftliche Macht auch in unsicheren politischen Zeiten auszuüben, erfuhren sie eine deutliche Expansion und Eliteeingliederung.
- In Brasilien spielte der Staat eine entscheidende Rolle bei der Definition und Implementierung der wirtschaftlichen Maßnahmen. Die wirtschaftliche Elite, d.h. die *business class*, fand es immer komplizierter, als unabhängige und externe Akteure zu agieren. Die Handelsliberalisierung war eine Herausforderung für die wirtschaftliche Elite, die von den protektionistischen Maßnahmen des Staates profitierte.
- Der Privatisierungsprozess wurde in dieser Periode durch ausgehandelte Methoden fortgesetzt und hielt sehr lange an, da die größten staatlichen Firmen erst in den 90er Jahren verkauft werden konnten. Die Unternehmerschaft übte seit dem Ende der Militärdiktatur starke Kritik an der interventionistischen Rolle des Staates. Die Privatisierung der wichtigsten staatlichen Unternehmen wurde in dieser Zeit aufgrund der starken Opposition im Kongress jedoch nicht umgesetzt. Mit der Einführung des *Plano Collor I* wurde die Privatisierung zur Politik der Regierung, die der Stabilisierung der Volkswirtschaft dienen sollte. Viele Wirtschaftsgruppen wurden nicht nur von diesem ideologischen Zusammenhang begünstigt, in dem sich der Konsens über die

Rolle der staatlichen Firmen für die Entwicklung des Landes deutlich veränderte, sondern auch von den klientelistischen Beziehungen, die sie mit dem Staat hatten. Die Unternehmerschaft spielte keine unmittelbare Rolle beim Privatisierungsprozess, sie übte aber Druck auf den Präsidenten und die Parlamentarier aus. Bei den Privatisierungen wurden bestimmte wirtschaftliche Gruppen bevorzugt, und dies verstärkte einige Sektoren der Unternehmerschaft.

Trotz dieser Veränderungen passte sich die brasilianische *iniciativa privada* den neuen wirtschaftlichen Bedingungen nur sehr langsam an. Im Jahre 1994, als der *Plano Real* eingeführt wurde, war Brasilien das einzige lateinamerikanische Land, das die Stabilisierung seiner Volkswirtschaft noch nicht erreicht hatte. Bei diesem Scheitern spielte die wirtschaftliche Elite eine wichtige Rolle. Sie konnte zwar nicht für das sukzessive Scheitern der verschiedenen Stabilisierungsprogramme verantwortlich gemacht werden, oftmals vereitelte sie aber ein kohärentes Eingreifen für oder gegen die Durchführung einzelner Maßnahmen (*Diniz/Boschi* 1996:166). Ihre Haltung verzögerte die Umstrukturierung der Wirtschaft, da es für viele Unternehmer viel einfacher war, den *status quo* bzw. ihre Beziehungen zum Staat aufrechtzuerhalten. Viele profitierten von den Schwächen des politischen Systems und den Fehlern der Politiker. Für andere bedeutete die Umstrukturierung der Wirtschaft ihren Untergang, als das Land in den internationalen Wettbewerb einstieg.

3.2.2.1.1.3 Andere Akteure

Die politischen Parteien spielten in Brasilien eine marginalisierte Rolle beim Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik. In einem Vielparteiensystem, wie es im Lande vorherrscht, waren sie jedoch für die Regierbarkeit nach der Rückkehr der Demokratie verantwortlich. Das Problem bestand darin, dass diese politischen Parteien ihre Beteiligung am Entscheidungsprozess durch ihre Repräsentation im Kongress nie richtig ausübten (vgl. *Meneguello* 1997:121). Der Präsident war davon sehr stark betroffen, da er mit einer mangelnden Unterstützung seiner Politik regieren musste:

„Assuming for the moment that presidents need legislative support to accomplish their agendas, as party system fragmentation increases, one would expect the president’s capacity to obtain what he or she wants to decrease. Party system fragmentation correlates extremely highly with the president’s party’s share of seats“ (*Mainwaring* 1997:69).

Die politischen Parteien spielten für einige Interpretationen eine Rolle lediglich am Rande der Macht des *decision-making process* aufgrund ihrer Schwäche, Fragmentierung und Instabilität. Sie können als „*veto players*“ (vgl. *Mainwaring* 1999:283) agieren, da sie eine bestimmte Politik durch ihre Vertreter im Kongress fördern oder verhindern können. Die brasilianischen politischen Parteien sind jedoch kein Mechanismus, durch den die Forderungen der Gesellschaft ausgedrückt werden, um die *public-policy* zu verwirklichen. Das brasilianische Parteiensystem trug in der Geschichte nicht zur nationalen Integration bzw. zur Reduzierung der politischen Konflikte bei:

„Parties have not been a mean of socializing people into the political system, nor have they been able to fulfill vital inputs functions in the political system – articulating and aggregating interests, which certainly has been true since the return of civilian government in 1985“ (*Roett* 1999:33).

Da die Mitglieder der Parteien kaum diszipliniert waren, konnte der Präsident ihnen bei der Umsetzung seiner Politik nicht völlig vertrauen. Daher waren die Machtverhältnisse zwischen der Exekutive und dem Gesetzgeber eher komplex und schwierig, da die Regierungskoalition nicht immer der notwendigen Unterstützung für die Wirtschaftspolitik entsprach¹²⁹. Es gab jedoch in den letzten Jahren eine deutliche Tendenz, die Verhältnisse zwischen der Exekutive und dem Gesetzgeber anders zu betrachten. Nach dieser Interpretation (vgl. *Meneguello* 1998:165) spielen die politischen Parteien, trotz ihrer

¹²⁹ Bei der Einführung des *Plano Cruzado* gab es z.B. einen vollständigen Ausschluss der politischen Parteien innerhalb der Diskussionen über seine Implementierung. Es gab trotzdem ein Interesse der Parteien an der makroökonomischen Politik (vgl. *Meneguello* 1997:163): Der PFL vertrat eine konservative Position, die für Austeritätsmaßnahmen plädierte, während der PMDB die Zunahme der öffentlichen Ausgaben als notwendig ansah, um die Wirtschaftskrise zu überwinden. Diese Interessen spiegelten sich jedoch nicht bei der Kabinettsbildung von José Sarney wider, der sich für die Isolierung der Technokratie entschied und die Meinungsverschiedenheiten der politischen Parteien nicht berücksichtigte.

Schwäche, eine bedeutende Rolle bei der Organisation und dem Funktionieren der Exekutivgewalt durch die Dynamik von Koalitionen, die von mehreren politischen Parteien im Kongress gebildet werden und die im Laufe der Zeit ihre ideologische Kohärenz verstärken (Nicolau 2000). Dies könnte erklären, warum die Regierung von Cardoso mehr Unterstützung für ihre Politik im Kongress fand und wie er die notwendigen Verfassungsänderungen für die Umstrukturierung der brasilianischen Volkswirtschaft schaffte (vgl. Couto 1998:12).

Die Verfassungsreformen spiegelten die unterschiedlichen Auffassungen der verschiedenen politischen Parteien zur Rolle des Staates in der Wirtschaft und zur Wirtschaftsstrategie der Regierung wider. Die linken Parteien wie der PT oder der PDT waren gegen die meisten Änderungen. Innerhalb des PSDB, der den damaligen Senator Fernando H. Cardoso unterstützte, gab es Meinungsverschiedenheiten über die Reichweite und die Vertiefung der Änderungen. Die Auffassung dieser Partei konzentrierte sich auf eine Reihe von Vorstellungen, die nicht nur die wirtschaftliche Frage umfasste, sondern auch institutionelle Themen berücksichtigte, wie einen neuen Pakt für die Föderation, die Aufgaben der Bundesstaaten, die Verhältnisse zwischen der Exekutive, der Legislative und der Judikative sowie die parlamentarische Repräsentanz. Der PSDB versuchte, eine tiefgreifende Wahlreform durchzuführen, um das Mehrheitsprinzip durch die Einführung von Wahlkreisen zu ändern und die Parteienschöpfung und ihr Funktionieren zu begrenzen. Für die Wirtschaft sah diese Partei das Ende der interventionistischen Rolle des Staates sowie das Ende der staatlichen Monopole vor. Die Partei schlug andere Veränderungen vor, die mit anderen Themen in Bezug standen, wie die Definition der heimischen Unternehmer, die Behandlung des Auslandskapitals, die Vertiefung der Privatisierung, die neue Regelung für die Bestimmung der Zinsraten, die Revision des Haushaltes und die Steuerreform (vgl. Pojo/Pexoto 1998:135-136). Am Ende der Revision der Verfassung waren die Meinungsverschiedenheiten viel stärker als vorher, was das Scheitern des gesamten Prozesses mit sich brachte.

Die Einführung des *Plano Real* war ein interessantes Beispiel für die Haltung der politischen Parteien zur makroökonomischen Politik. Als Cardoso zum Finanzminister ernannt wurde,

war der Handlungsspielraum für die Umsetzung eines neuen Stabilisierungsversuches eher klein. Cardoso musste mit verschiedenen politischen Kräften verhandeln, um die Genehmigung des *Fundo Social de Emergencia*, der der erste wichtige Schritt für die spätere Konsolidierung und den Erfolg des *Plano Real* war, zu erhalten. Die politischen Parteien hatten keine übereinstimmende Meinung zur notwendigen makroökonomischen Politik; vielmehr waren ihre Stellungnahmen von politischen Faktoren bedingt, wie z.B. den nächsten Präsidentschaftswahlen und ihren Chancen auf lokaler Ebene. Die politischen Parteien, die die Kandidatur von Cardoso unterstützten, wurden auch von der Unternehmerschaft bevorzugt, als die ersten positiven Ergebnisse des *Plano Real* deutlich wurden. Die Bedrohung durch einen möglichen Sieg der Linken mit Luiz Ignacio da Silva verstärkte die Allianz zwischen diesen konservativen Kräften. Die politische Koalition, die vor diesem Prozess stand, bestand jedoch nicht so lange, und die Regierung Cardoso musste trotz der positiven makroökonomischen Ergebnisse ihrer Wirtschaftspolitik mit einem immer noch fragmentierten Parteiensystem im Kongress verhandeln, um die ergänzenden Strukturanpassungen einführen zu können.

Wichtige Akteure im Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik sind auch die Bundesstaaten und die Gouverneure. Brasilien ist durch sehr starke regionale soziale und ökonomische Unterschiede geprägt (vgl. *Souza* 1998:1)¹³⁰, die großen Einfluss auf das Funktionieren und die Struktur der präsidentiellen Koalitionen haben. Die Rückkehr der Demokratie ermöglichte eine zunehmende Beteiligung der Gouverneure an der Politik der nationalen Regierung, da sie ihre Rolle auf föderaler Ebene verstärkten und sie eine entscheidende Rolle bei der Vertretung im Kongress durch die Beziehungen mit lokalen politischen Parteien oder ihrer Kontrolle spielten (vgl. *Selcher* 1998:38). Die Gouverneure der reichsten Bundesstaaten, die sich mehrheitlich im Süden des Landes befanden, und die Bürgermeister der größten Städte zwangen die Regierung, nationale Politik in

¹³⁰ Brasilien besteht aus 26 Bundesstaaten und einem *Distrito Federal*. Das Land wird in fünf Regionen geteilt. Der Bundesstaat von São Paulo ist das Zentrum der wirtschaftlichen Aktivität. Die südöstliche Region des Landes konzentriert 70% der industriellen Produktion und 58% des BSP, während der nordwestliche Teil mit 12% der industriellen Produktion und nur 13,6% des BSP an den gesamten Indikatoren teilnimmt. Diese Disparitäten beziehen sich auch auf die politische Landschaft und auf die Verteilung der Sitze im Abgeordnetenhaus. Die niedrig entwickelten Staaten haben eine bessere Vertretung nach dem Verhältniswahlrecht im Kongress als die südlichen Staaten: Die südöstliche Region, die 46% der Wählerschaft besitzt, hat 33,6% der Sitze im Kongress, während die nördliche Region mit 4,8% der gesamten Wählerschaft 11,3% der Parlamentarier wählt.

Interaktionsverhältnissen mit lokalen Politikern zu führen. Die Regierung sollte unter diesen Umständen versuchen, das Gleichgewicht unter den Regionen und das hierarchische Machtverhältnis zu respektieren, um ihre Politik einzuführen und fortzusetzen. Ohne diese Übereinstimmung wäre die Durchsetzung einer bestimmten Politik immer schwieriger gewesen.

Ein sehr umstrittenes Thema auf föderaler Ebene waren die finanziellen Abhängigkeiten der einzelnen Regierungen der Bundesstaaten von der Zentralregierung in Brasilia. Die Steuer- und Fiskalreformen, die die Verfassung vorsah, hatten „the most devastating impact on governability“ (Fleischer 1998:121) trotz der Versuche, die Dezentralisierung in diesem Politikbereich zu verwirklichen. Die Steuereinnahmen blieben nach Ende der Militärdiktatur sehr stark zentralisiert. Die Fiskalabhängigkeit wurde zur politischen Abhängigkeit, als der Finanzminister bzw. der Präsident die Verteilung finanzieller Ressourcen direkt entschied. Die verfassunggebende Versammlung versuchte nach dem Scheitern der ISI-Strategie und der Möglichkeit einer staatlichen Entwicklungsplanung, eine fiskalische Dezentralisierung in folgendem Zusammenhang einzuführen:

„Die durch den Kongress verabschiedete Neuregelung führte zu einer beträchtlichen Umschichtung der Staatsfinanzen, indem sie den Bundesstaaten und den Gemeinden Möglichkeiten zur Erhebung eigener Steuern einräumte. Verteilten sich die Steuereinnahmen zwischen Bund, Einzelstaaten und Gemeinden noch 1988 in einem Verhältnis von 69 zu 14 zu 17 Prozent, so lautete die Aufteilung 1993 56 zu 21,5 zu 22,5 Prozent. Zugleich sank der Anteil der Bundesregierung an den Gesamtausgaben von 44,8 auf 36 Prozent. Mit dieser erheblichen Umleitung finanzieller Ressourcen war jedoch keine analoge politische Dezentralisierung verbunden. Mit anderen Worten: Dem angewachsenen Finanzaufkommen der Bundesstaaten und Gemeinden entsprach keine Übertragung politischer Regelungskompetenzen. Hinsichtlich der Auseinandersetzungen um die Beteiligung von Bund und Einzelstaaten an der Bedienung der öffentlichen Verschuldung kam es zu einer wechselseitigen Blockade“ (Barrios/Röder 2000:59).

Diese Analyse zeigt, dass die Entwicklung der Verteilung der Einnahmen nicht der politischen Verantwortung dieser Entscheidungen entsprach. Die prekäre wirtschaftliche Situation der brasilianischen Regierung wurde mit dieser Verfassungsänderung verschärft, da trotz der auf dem Papier wichtigen institutionellen konsolidierten Fortschritte diese die Umleitung von Ressourcen von der Regierung zu den Bundesstaaten und damit schwierige wirtschaftliche Konsequenzen mit sich brachte (*Oliveira/Fontenele* 2000:14). Nach der Verabschiedung der Verfassung von 1988 wurde es für die Regierung immer schwerer, das Haushaltsdefizit zu decken. Die Gouverneure hatten das Recht, Einnahmen von der brasilianischen Regierung zu fordern. Die Regierung war verfassungsmäßig verpflichtet, diese Ressourcen mit den Bundesstaaten und mit den Gemeinden zu teilen. Daher musste die Bundesregierung mit den Gouverneuren verhandeln, denn die Fiskalpolitik war sehr stark davon betroffen und die Gouverneure und Bürgermeister wollten nicht auf diese Ressourcen verzichten. Die Gouverneure und Bürgermeister gewannen damit Macht und konnten durch die Unterstützung von bestimmten Abgeordneten und Senatoren Einfluss auf den Kongress ausüben. Die Verfassungsänderungen, die den Kongress begünstigten, bedeuteten einen Machtzuwachs für die Gouverneure und Bürgermeister, die sich in den Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik einmischten¹³¹.

Die Beziehungen zwischen der Föderation und den Bundesstaaten konzentrierten sich auch auf andere Bereiche, in denen die Gouverneure ein Veto gegen die Entscheidungen des Präsidenten einlegen konnten. Diese anderen Bereiche sind die Ernennung von Funktionären der staatlichen Verwaltung bzw. der staatlichen Unternehmen und die Umschuldung der Bundesstaaten mit Hilfe der im Staatsbesitz befindlichen lokalen Geschäftsbanken. Dieses letzte Thema ist beim brasilianischen Föderalismus am umstrittensten, da es die gesamte wirtschaftliche Entwicklung des Landes betrifft und keine Lösung bei der Verabschiedung

¹³¹ Diese Verfassungsänderung kann wie folgt beschrieben werden: „With the constitution, and the increased distribution of monies to the states and municipalities, governors particularly gained, because they now control the pork barrel for deputies, as deputies compete for election in a state rather than in a district. Most deputies gain their votes in a localized geographic area of the state, and the ability to get projects accomplished for their particular constituents requires them to be on good terms with their governors. This in turn gives governors power in the federal legislature through their bancadas. Mayors became new political kingmakers, as their increased budgets allowed social and infrastructure expenditures that greatly increased their popularity and made it possible for them to name their successors“ (*Chaffee* 1998:79).

der Verfassung von 1988 fand (Souza 1998:7-9). Die Regierungen hatten seit der Regierung Collor mit wenig Erfolg versucht, bilaterale Umschuldungsverhandlungen zu führen. Mit der Einführung des *Plano Real* wurde klar, dass die Regierung ihre Machtverhältnisse gegenüber den Staaten in diesem Bereich ändern musste. Zum einen wurde versucht, die Verschuldung der Regierungen der Bundesstaaten zu stoppen. Dazu sollte die Umstrukturierung der staatlichen Banken der Bundesstaaten, welche durch Privatisierungs- und Auflösungsprozesse der Banken konkretisiert wurde, dienen. Zum anderen wurden die Ressourcen für Staaten und Gemeinden gekürzt. Schließlich wurden auch die Verhandlungen über die Verschuldung der Regierungen der Staaten beschleunigt, um die notwendige Fiskaldisziplin zu sichern. Bei der Finanzkrise der Jahre 1998/1999 spielte dieses Problem eine sehr wesentliche Rolle, und zwar als der Gouverneur von Minas Gerais, Itamar Franco, die Zahlungsunfähigkeit seiner Regierung gegenüber der brasilianischen Bundesregierung erklärte. Diese Entscheidung beschleunigte die Finanzkrise, beeinflusste die gesamte makroökonomische Politik der Regierung sehr stark und zeigte nebenbei, dass die finanzielle Dezentralisierung in einem Land mit so starken sozialen Ungleichheiten und politischen Schwächen nicht immer zur besseren Regierbarkeit beiträgt. Die Rolle des Föderalismus in Brasilien steht deshalb immer noch im Mittelpunkt der institutionellen Debatte.

3.2.2.1.2. Konsensstrategien und Konflikte

Die Rückkehr zur Demokratie in Brasilien änderte den Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik, der seit zwei Jahrzehnten von der Militärdiktatur im Land gekennzeichnet war¹³², nicht deutlich. Das Ende der Militärdiktatur führte zu keinen großen

¹³² O'Donnell (1992:36) hatte die nicht demokratischen Handlungen beim *policy-making* als „*the predominant style of doing politics*“ bezeichnet und sie bereits Anfang der 90er Jahre als ein Hindernis für eine schnelle Konsolidierung der Demokratie angesehen. In der Demokratieforschung gibt es jedoch wenig empirische Beweise über die Legate der autoritären Eliten in den neuen demokratischen Regimen. Im Falle Brasiliens war folgendes klar: „the country has undergone a process of democratization characterized by a high degree of continuity from one regime to the next. They also hint at what kind of democracy the country might expect to have, at least in its early years. It will be a conservative regime. It will feature a political landscape in which personnel and practices from one kind of regime are superimposed upon another, implying major challenges to the potential consolidation of democracy. It will be a regime whose initial survival and eventual consolidation will – again, paradoxically - depend upon those who long opposed its birth: former authoritarian elites, in this case the political right. It will be a democracy where the right's importance in political life will be magnified for years to come“ (Power 2000:3).

institutionellen Veränderungen, da viele wirtschaftliche Institutionen ihre Charakteristika in einem neuen demokratischen Zusammenhang aufgrund der Natur der heterogenen Allianz an der Macht beibehielten¹³³. Weder Sarney noch Collor de Melo begünstigten die Einführung neuer Regeln, die dem geänderten politischen Kontext entsprachen. Dies trug zur Konfrontation zwischen den Eliten und zum Scheitern vieler wirtschaftlicher Maßnahmen bei. Mit der Zeit änderte sich diese Tendenz, und es wurde festgestellt, dass das demokratische Umfeld die politische Mobilität begünstigte, was für den Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik wichtig war, da neue Akteure daran teilnehmen wollten und andere vom Prozess ausgeschlossen wurden. Im Unterschied zu den vorhergehenden Präsidentschaften ging die Machtübernahme von Fernando H. Cardoso unter besonderen Bedingungen für den Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik vorstatten. Die Wirtschaftskrise hatte extreme Tendenzen erreicht, und das Land brauchte umfassende Reformen, um sie zu überwinden. Die ersten makroökonomischen Erfolge des *Plano Real* trugen zu dem Konsens bei, so dass Brasilien seinen politisch-institutionellen Rahmen dringend neu formulieren musste, was den *policy-making-process* unmittelbar betraf.

Die Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Fraktionen der Regierung spielten in Brasilien wie in anderen Ländern eine wichtige Rolle. Innerhalb der politischen Elite gab es Meinungsverschiedenheiten über die Wirtschaftsstrategie, ihr Tempo und ihre theoretischen Grundlagen. Innerhalb des MF, der zum wichtigsten Ministerium wurde, gab es Unterschiede zwischen den Politikern und den Technokraten, als die einen mit einer Logik des politischen Zusammenspiels reagierten und die anderen durch technische Entscheidungen zahlreiche Probleme lösen wollten¹³⁴. Die Auseinandersetzungen zwischen dem MF bzw. dem *Banco Central* und dem MP wurden deutlicher, nicht nur wegen ideologischer Prinzipien, sondern auch aufgrund der Notwendigkeit, Netzwerke mit

¹³³ Die Rückkehr der Demokratie in Brasilien bedeutete eine ständige Anpassung der politischen Elite. Das Militär schaffte es aber, bestimmte Grenzen für die neue Zivilregierung zu etablieren. Ein Beispiel dafür war die Aufrechterhaltung von Ministerien, die dem Schutz des Militärs dienten (*Meneguello* 1997:148).

¹³⁴ Diese Unterschiede waren bei der Regierung von José Sarney sehr deutlich, als Planungsminister João Sayad zurücktreten musste. Innerhalb des MF gab es auch Meinungsverschiedenheiten in der ersten Zivilregierung nach dem Ende der Militärdiktatur: Der erste Finanzminister Francisco Dornelles der eine orthodoxe Position vertrat, wurde vom Unternehmer Dilson Funaro ersetzt, was der Unternehmerschaft sehr gut passte. Das Finanzministerium in Brasilien wurde in den folgenden Regierungen von verschiedenen Personen geleitet, was u.a. den Mangel an Kontinuität der makroökonomischen Politik zeigte.

politischen Akteuren, sowie sehr mächtige Unternehmergruppen aus São Paulo zu konsolidieren (Loureiro 1997:112-113). Es gab auch Unterschiede in bezug auf die Ziele der makroökonomischen Politik. Die ersten Institutionen kontrollierten die Wechselkurs- und die Geldpolitik. Sie waren für die Zinsrate und die Geldmenge zuständig. Sie versuchten neoliberale Maßnahmen einzuführen, die jedoch eine stark rezessive Wirtschaftspolitik bedeuteten. Dies konnte nach der Rückkehr der Demokratie aufgrund der Mobilisierung der Arbeiterschaft gefährlich sein. Das Planungsministerium war seinerseits für den Haushalt und den Privatisierungsprozess zuständig. Es versuchte, eine überwiegend interventionistische Rolle des Staates beim Eingreifen in den wirtschaftlichen Prozess zu fördern (vgl. Payne 1994:87).

Die Unterschiede zwischen dem MF und anderen Spitzeninstitutionen, wie dem *Banco Central*, hingen auch von anderen Umständen ab (Loureiro/Abrucio 1999:83). Zum einen gehörten dazu institutionelle Bestimmungen, die viel mit dem Aufbau der Bürokratie und den hierarchischen Machtverhältnissen innerhalb jeder Institution zu tun hatten. Zum anderen machten sich auch die verwandschaftlichen Verhältnisse zwischen den Ministern und den Präsidenten der Zentralbank negativ bemerkbar. Was sich bestätigen ließ, war die Behauptung, dass jede Institution in Brasilien eine relativ große Autonomie genoss und nur schwer von anderen Institutionen zu kontrollieren war. Der Präsident wiederum handelte als Vermittler zwischen all diesen Institutionen¹³⁵.

Innerhalb der wirtschaftlichen Elite gab es Interessenkonflikte und Meinungsverschiedenheiten, die sich mit der Umsetzung der neuen Wirtschaftsstrategie vertieften. Die Unternehmerschaft hatte keine Strategie zur Krisenbewältigung aufgrund des fragmentarischen und sektorenbegrenzenden Charakters ihrer Interessenorganisation. Die

¹³⁵ Innerhalb der ersten Regierungsperiode von Cardoso wurde z.B. diese Strategie verfolgt (vgl. Loureiro/Abrucio 1999:84): Der MF kontrollierte keine anderen Institutionen, die für die makroökonomische Politik zuständig waren. Der Präsident versuchte, den Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik auf verschiedene Institutionen zu verteilen, mit dem Ziel, „*dividir para governar*“ (zu trennen um zu regieren). Es wurde versucht, die Sektoren, die für den *desenvolvimento* waren und sich deutlich gegen die *equipe econômica* äußerten, in einer Institution zu konzentrieren bzw. im BNDES, die außerhalb der Kontrolle des Wirtschaftsministeriums blieb. Die Strategie des *Plano Real*, die auf dem Wechselkursanker basierte, wurde sowohl vom MF als auch vom *Banco Central* koordiniert, wobei die Rolle der jeweiligen Führer, Pedro Malan und Gustavo Franco, entscheidend war. Damit wurde die Gruppe des Wirtschaftsministeriums und der Zentralbank verstärkt, und die gesamte politische Allianz der Regierung hing von der Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Stabilisierung ab.

übermäßige Konzentration der wirtschaftlichen Macht auf einige Gruppen wurde zum Hindernis für den Erfolg der gesamten Wirtschaftsstrategie, als die Heterogenität der Unternehmerschaft die Kontrolle der Inflation verhinderte (vgl. *Gonçalves* 1991:115). Ein Teil der Unternehmerschaft, wie z.B. Geschäftsbanken, Finanzinstitutionen und einige Firmen, profitierte auch von den instabilen Bedingungen der Volkswirtschaft, da sie mit der Überbewertung der Währung, der Hyperinflation und der ständigen Zunahme der Preise spekulierten¹³⁶. Sie waren deshalb gegen jeglichen Versuch, die Wirtschaft zu stabilisieren, und etablierten Korruptionsnetze mit der Regierung, die ihren Höhepunkt beim Verfahren des *impeachment* gegen Präsidenten Collor erreichten (*Faucher* 1998:3-4).

Diese Auseinandersetzungen zwischen den wirtschaftlichen Gruppen nahmen zu, als die Privatisierung fortgesetzt wurde. Traditionell von der interventionistischen Rolle des Staates bevorzugte Gruppen waren sehr stark vom Privatisierungsprozess betroffen, weil sie nicht nur die Vormundschaft des Staates verloren, sondern weil der Staat damit die Finanzierung vieler Bereiche durch die öffentliche Hand einstellte. Sektorale und regionale Unternehmerverbände standen der eingeführten neoliberalen Wirtschaftsstrategie sehr kritisch gegenüber. Die Handelsliberalisierung und ihr Tempo sowie die Steuerreform wurden zu einem umstrittenen Thema bei den Auseinandersetzungen mit der Regierung. Die brasilianische Industrie profitierte ebenfalls sehr wenig von der Umstrukturierung der Volkswirtschaft. Das Scheitern der Stabilisierungsprogramme verhinderte, dass diese Gruppen eine kurz- und langfristige Wirtschaftsstrategie sicher bestimmen konnten. Die meisten makroökonomischen Maßnahmen der Regierung waren nicht vorhersehbar, was zu Ungewissheiten führte. Die Reaktion darauf war, mehr Einfluss auf die wirtschaftlichen Entscheidungen auszuüben.

¹³⁶ Als der *Plano Real* eingeführt wurde, plädierte die Regierung für eine verantwortliche Unterstützung der Unternehmerschaft: „...assumir a reorganização do setor público como missão fundamental das forças políticas não isenta as elites econômicas da sua parcela de responsabilidade. As empresas –sobretudo as grandes– não podem continuar apostando na redução dos níveis de produção e no aumento das margens de lucro via elevação dos preços, enquanto os trabalhadores dão provas de maturidade na defesa do nível de emprego. Se o governo é um grande responsável pela inflação, os bancos, têm sido sócios privilegiados desta. Muitos bancos têm lucros elevados, não porque sejam eficientes, mas graças as altas taxas de juros do mercado. Quando a inflação cair, permitindo a redução dos juros, muitas instituições terão que recorrer ao Banco Central para sobreviver. Para que o sistema bancário funcione a contento em uma situação de inflação baixa, é essencial que se realize um processo de saneamento que inclua bancos públicos e privados. Por fim, a evasão fiscal não pode continuar transferindo para os assalariados uma parcela desproporcional de carga tributária, nem proporcionando a certas empresas uma vantagem competitiva espúria em relação àquelas que cumpren suas obrigações“ (*Ministério da Fazenda* 1993:2).

All diese Meinungsverschiedenheiten zeigten jedoch, dass das politische Gewicht der sehr heterogenen brasilianischen Unternehmerschaft nicht groß genug war, um die Wirtschaftsstrategie der Regierung zu bestimmen. Die brasilianische Unternehmerschaft charakterisierte sich durch ihre Fragmentierung. Dies war die Konsequenz ihrer internen Spaltung, ihrer geringen Fähigkeit in bezug auf Initiativen und einer begrenzten Vetomacht (vgl. *Weyland* 1998:88). Nur die großen Unternehmergruppen konnten den Mangel an Organisation überwinden, da in Brasilien kein führender Verband der Unternehmerschaft existierte. Das korporatistische System, das in der Zeit von Getulio Vargas gegründet wurde, betraf nicht nur die Arbeiterschaft, sondern auch die Unternehmerschaft, als der Staat bestimmte Grenzen für die Bildung von Unternehmerverbänden etablierte (vgl. *Kingstone* 1998:6). Der brasilianischen Unternehmerschaft mangelte es an einem übergreifenden Verband und mit ihr verbundenen politischen Parteien, was zur Ineffizienz bezüglich der Artikulierung ihrer Forderungen beitrug. Die Schwäche der Unternehmerschaft¹³⁷ und die Unfähigkeit, einen Konsens in der Wirtschaftsstrategie zu finden, trugen zum Scheitern der Stabilisierungsversuche und der makroökonomischen Politik bei, da die Ziele und Erwartungen der Regierung von keinem entscheidenden Wirtschaftsfaktor geteilt wurden.

Die Unternehmerschaft interessierte sich trotz dieser Heterogenität für den Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik. Nach der Rückkehr der Demokratie versuchte sie, aktiv durch die Schaffung einer besseren und stärkeren Organisation, an der Politik teilzunehmen. Einige Gruppen übten mehr Einfluss auf die Regierung aus als andere,

¹³⁷ Diese insuffiziente Organisation der Unternehmerschaft hatte folgende Konsequenzen für das brasilianische *policy-making*: „In any capitalist society, economic elites enjoy a political advantage, because state actors are structurally dependent on private investment and because capitalists control more political resources than other groups do. In Brazil, big industrialists have access to government decision makers, and government policies have generally favored them, recent reverses on constitutional reform notwithstanding. What differences would organization make? In theory, organization strongly affects what kind of interests capitalists pursue and how they pursue them. First, the greater the number and diversity of capitalists an association organizes, the broader the interests it will probably pursue. Industrialists have multiple interests; they can push those of their firms, their sectors, their position as employers, or their social class (...) Second, individual industrialists and small associations with part-time leaders and small staffs usually only react to policies and attempt to modify in defense of narrow interests. Larger, better-funded associations have the opportunity to devise longer-term strategies. Full-time leaders with large staffs are more likely to think ahead, to attempt to set the policy agenda, and to try to anticipate political struggles and build coalitions. Third, forms of representation affect the aggregation of interests (...) In principle, the more proportional the aggregation of interests, the more attention officials are likely to pay to association leaders and the more authoritative the leaders' input will be“ (*Schneider* 1998:98).

wie die traditionell sehr starke Gruppe der *industrialistas* aus São Paulo (Payne 1995:221-222). Nach der Rückkehr zur Demokratie stammten vier Finanzminister aus dieser Gruppe: von Dílson Funaro bis hin zu Luiz Carlos Bresser Pereira, die überwiegend auf eine individuelle Art an der Regierung teilnahmen. Die Eingliederung dieser Personen ins Kabinett schuf eine Art Allianz zwischen den politischen und den wirtschaftlichen Eliten (vgl. Souza Alves 1997:7), da diese Leute die Fortsetzung der neoliberalen Maßnahmen unterstützten und sie als eine Verbindung zwischen den verschiedenen Akteuren betrachteten. Die *industrialistas* versuchten mit ihrer Vertretung in der Regierung, eine deutliche und langfristige Wirtschaftsstrategie zu planen. Zu diesem Zweck gründeten sie 1989 den *Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial* (IEDI), der sich aus mehr als 30 mächtigen Geschäftsführern zusammensetzte und der dieser Unternehmergruppe beim Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik mehr Einfluss verlieh¹³⁸. Die Mitglieder dieses Instituts bildeten eine *lobbying-group*, die sich beispielsweise sehr stark gegen die Handelsliberalisierung während der Regierung von Collor de Melo richtete¹³⁹. Sie forderten eine nationale Debatte über die Entwicklungsstrategie, die Brasilien ihrer Meinung nach brauchte (Diniz/Boschi 2000:40). Diese Debatte fand nie statt und die Liberalisierung und die Deregulierung führten zum Verfall dieser Unternehmergruppe, da sich verschiedene Gruppen an die neoliberale Strategie anpassen konnten, während aufgrund des starken internationalen und nationalen Wettbewerbs verschwanden. Diese Unternehmergruppe trug jedoch zur Mobilität der Unternehmerschaft insgesamt bei. Damit entstand eine neue Methode politischer Artikulation gegenüber den traditionell korporatistischen Beziehungen mit dem Staat. Die Zunahme der *lobbying-groups* von Unternehmen im letzten Jahrzehnt spiegelte die Zunahme der politischen Aktivität dieser Gruppe wider, die sich nicht nur gegenüber der Exekutive äußerten, sondern auch die partizipatorischen Kanäle des Gesetzgebers nutzten.

Eine andere wichtige Unternehmergruppe wurde 1993 gegründet. Es handelte sich dabei um *Ação Empresarial*, die deutlich die neoliberale Wirtschaftsstrategie unterstützte. Als Cardoso an die Macht kam, unterstützte *Ação Empresarial* den *Plano Real* und erkannte damit die

¹³⁸ Über die Entwicklung dieser Unternehmergruppe kann der Beitrag von Kingstone (1998) gelesen werden.

¹³⁹ Die *industrialistas* hatten stark von der ISI-Strategie profitiert, weshalb sie großen Widerstand gegen die Zollreduzierungen leisteten. Sie plädierten damals noch für protektionistische Maßnahmen, was die Auseinandersetzungen mit der Regierung verstärkte.

neue Rolle des Staates an. Die Interaktionsverhältnisse zwischen der Regierung und diesem Sektor der Unternehmerschaft verbesserten sich und tendierten dahin, eine gemeinsame Richtung einzuschlagen, was die Implementierung des *Plano Real* begünstigte. Die Verfassungsrevision im Jahre 1993 war ebenfalls wichtig für die brasilianische Unternehmerschaft. Die CNI (*Confederação Nacional da Indústria*), die den Wettbewerb der brasilianischen Industrie und seine Eingliederung auf dem Weltmarkt unterstützte, sowie die FIESP (*Federação das Indústrias do Estado de São Paulo*), die die Interessen der *paulistas*-Industrien vertrat, sprachen sich ausdrücklich für die Begrenzung der interventionistischen Rolle des Staates in der Wirtschaft aus und forderten einen neuen Gesetzesrahmen für die wirtschaftlichen Aktivitäten (Pojo/Pexoto 1998:142; Schneider 1998:95).

Die Auseinandersetzungen innerhalb der Wirtschaftselite führten zu einigen Ergebnissen, deren Gewicht bei der Umstrukturierung der brasilianischen Volkswirtschaft von Bedeutung waren. Zum einen standen die meisten Unternehmervverbände, trotz ihres Interesses am Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik, am Rande der Diskussion über die künftige Entwicklungsstrategie für Brasilien. Die politische Elite traf die wichtigsten Entscheidungen, ohne die Diskrepanzen innerhalb der Unternehmerschaft zu berücksichtigen. Die Unternehmerschaft war auch unfähig, ihren Einfluss auf politische Auseinandersetzungen, u.a. über die Machtverhältnisse zwischen der Exekutive und dem Gesetzgeber, zu übertragen. Trotz des Versuchs, neue Kanäle für ihre Forderungen zu schaffen, konkretisierten sich die *aggregate business lobbies* in wenigen tatsächlichen Siegen (vgl. Schneider 1998:96). Zum anderen mangelte es der Regierung an einer definierten, kohärenten und langfristigen Politik für die Industrie, die die Umstrukturierung dieses Sektors hätte begünstigen können. Die Umstrukturierung der Wirtschaft wurde mit radikalen neoliberalen Prinzipien durchgeführt, wovon einige Sektoren sehr stark betroffen waren, so stark, dass sie aufgrund des unfairen internationalen Wettbewerbs einfach verschwanden. Dies bedeutete auch, dass die Unternehmerschaft nicht an der Diskussion, wer und unter welchen Umständen die Kosten der Stabilisierung zu tragen hatte, teilnehmen konnte. Mit der Einführung des *Plano Real* gab es eine deutliche Veränderung der Beziehungen zwischen Staat und Unternehmerschaft in Brasilien. Die Neuformulierung der Rolle des Staates im wirtschaftlichen Prozess modifizierte die Auffassung der

Unternehmerschaft und zwang sie, auch ihre Beteiligung neu zu formulieren. Das Ende des *desenvolventismo*, in dem sich die alte Struktur der Interessenvermittlungen gebildet hatte, bedeutete eine neue Einstellung der Unternehmerschaft in einem offenen, wettbewerbsfähigen und liberalisierenden Wirtschaftsprozess. Die brasilianische Unternehmerschaft befand sich sogar vor einem hoch zentralisierten Entscheidungsprozess der wichtigsten makroökonomischen Politiken in Händen der Exekutiven (vgl. *Diniz/Boschi* 2000:17), was ihre neue Rolle und Haltung begünstigte.

3.3 Vergleichende Analyse

3.3.1 Der Entscheidungsprozess

Der Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik wurde sowohl in Mexiko als auch in Brasilien von einem elitären Charakter und einer tendenziell zunehmenden Professionalisierung bzw. Technokratisierung der Entscheidungsträger gekennzeichnet. Die Einflussnahme spezifischer Interessengruppen stand in beiden Ländern bei der Gestaltung von Stabilitätspolitik und Strukturanpassungsmaßnahmen im Hintergrund. Der Entscheidungsprozess konnte ohne die Rolle der politischen Variable nicht verstanden werden, da die Einflussnahme dieser verschiedenen Akteure durch politisch-institutionelle Kanäle zum Ausdruck kam. Deshalb unterschieden sich die Entscheidungsprozesse beider Länder deutlich, da die politische Konfiguration des *policy-making* in den zwei Fällen von verschiedenen politischen Systemen und Machtverhältnissen ausging.

Der Entscheidungsprozess in Mexiko wurde durch folgende Charakteristika geprägt: Eine kleine Minderheit von Entscheidungsträgern konnte identifiziert werden, die sich *sexenio* für *sexenio* bei hohen Regierungsämtern an der Macht hielt. Das bedeutete, dass nur wenige, aber sehr mächtige Akteure am Entscheidungsprozess in Mexiko teilnahmen, was sich durch Merkmale des politischen Systems erklären ließ und der Zusammensetzung der politisch-ökonomischen Entscheidungen eine scheinbare Kohärenz verlieh. Für die makroökonomische Politik war dies von großer Bedeutung, da die Geld-, Wechselkurs- und Fiskalpolitik von einem sehr exklusiven Wirtschaftsteam konzipiert worden war, das

wenigstens auf dem Papier die Operationalisierung der verschiedenen Interessen vertrat und einen Katalysator für die Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen politischen und wirtschaftlichen Kräften darstellte. Zweitens zeigte der Entscheidungsprozess unter einem semiautoritären politischen System eine hohe Institutionalisierung zwischen den verschiedenen Akteuren und ihren Interessen, was sich auch im Entscheidungsprozess widerspiegelte, da diese Gruppen keinen ausdrücklichen Widerstand gegen die makroökonomische Politik leisteten. Diese Institutionalisierung erodierte jedoch im Laufe der Zeit, als die politische Liberalisierung vertieft wurde und selbst die Regierung mit Problemen der Kosten-Nutzen-Situation der makroökonomischen Politik unter demokratischeren Bedingungen konfrontiert wurde. Die makroökonomische Politik in Mexiko konnte von machtpolitischen Auseinandersetzungen isoliert werden (vgl. *Kaufman* 1989:109-110). Deshalb gelang es der Regierung, die verschiedenen Renovierungen der *Pactos* und die Anpassungen der makroökonomischen Politik ohne großen Widerstand vorzunehmen.

Der Entscheidungsprozess in Brasilien kann im Gegensatz zum mexikanischen folgendermaßen beschrieben werden: Was die makroökonomische Politik angeht, konnte festgestellt werden, dass die *equipes econômicas* aus einer unter strengen Kriterien ausgewählten Gruppe bestanden, die nach der Rückkehr der Demokratie versuchten, außerhalb der politischen Zusammenhänge zu handeln und keine konsensuellen makroökonomischen Maßnahmen einführten, was die Widersprüche der makroökonomischen Politik verstärkte. Die *equipes econômicas*, als ein Teil der Bürokratie, vertraten bestimmte Interessen, was in vielen Fällen die Durchsetzung der makroökonomischen Politik erschwerte. Bei der Kabinettsbildung und der Ernennung von Ministern mussten die brasilianischen Präsidenten mit anderen politischen Kräften verhandeln, was das *policy-making* beeinflusste, da diese verschiedenen politischen Akteure nicht gezwungen waren, Loyalität gegenüber den präsidentialen Entscheidungen zu zeigen. Zweitens wies der Entscheidungsprozess innerhalb der wichtigsten Politiken während der Zeit der demokratischen Regierungen eine niedrige Institutionalisierung der interaktiven Mechanismen zwischen den Akteuren und ihrer Art Interessenvertretung auf. Drittens

erschwerte das zersplitterte Parteiensystem das Zustandekommen von Mehrheitsentscheidungen im Kongress.

Die Frage nach der Konstellation der Akteure erweist sich als sehr aufschlussreich für das Verständnis der Einleitung der makroökonomischen Politik. Der Konsens innerhalb der wirtschaftlichen und politischen Eliten über die Notwendigkeit, die Liberalisierung der Wirtschaft zu beschleunigen, war in Mexiko zwar größer, jedoch nicht einfacher als in Brasilien. In Mexiko fand eine Technokratisierung der Politik seit der Regierungszeit von De la Madrid statt, was zu deutlichen Veränderungen der nach der Revolution entstandenen Machtverhältnisse führte. Diese Technokraten waren aufgrund der Kontrolle des staatlichen Apparats in der Lage, die ideologische Führung nicht nur der Unternehmer, sondern auch einiger Sektoren des PRI zu übernehmen, was die Einführung der makroökonomischen Politik deutlich begünstigte. Gleichzeitig stieg das Machtpotential der Unternehmerschaft, die vom semi-kompetitiven politischen System begünstigt wurde. Andere soziale Akteure blieben damit am Rande des Entscheidungsprozesses der makroökonomischen Politik, die immer mehr von den wirtschaftlichen und politischen Eliten bestimmt wurde.

Im Falle Brasiliens war es schwer, diese Übereinstimmung zwischen den Eliten zu schaffen. Die Konsolidierung der Demokratie in Brasilien dauerte so lange, dass viele von der Militärdiktatur geprägten Institutionen erodierten und nicht mehr fähig waren, eine kohärente makroökonomische Politik einzuführen. Die sozialen und politischen Kosten der neoliberalen makroökonomischen Politik waren so hoch, dass es keine institutionalisierte und zusammenhaltende Gruppe gab, die sie ertragen konnte bzw. wollte (Chaffee 1998:24). Ein relativ starker Präsidentialismus, ein sehr stark fragmentiertes Parteiensystem und ein praktizierter Föderalismus waren entscheidende Faktoren, die in Mexiko beim Scheitern der ersten Stabilisierungsprogramme nicht zu erkennen waren. Erst mit der Einführung des *Plano Real* war die makroökonomische Politik mit der Stabilisierung der Preise und der Inflation erfolgreich.

In beiden Entscheidungsprozessen sollte die Rolle des Präsidenten hervorgehoben werden, da er der wichtigste Akteur im gesamten *policy-making*-Prozess war. Sowohl Mexiko als

auch Brasilien wurden in der Untersuchungszeit durch den Präsidentialismus als Regierungsform gekennzeichnet. Der mexikanische Präsidentialismus wurde seinerseits durch andere Merkmale des politischen Systems verstärkt, wie z.B. durch die verfassunggebenden Befugnisse, die parallele Spitzenrolle des Präsidenten als Vorsitzender des PRI und als Staatsoberhaupt, die Beziehungen korporatistischer Natur mit politischen Gruppen usw. Somit konnte der mexikanische Präsident die politischen Interaktionen verschiedener Akteure und Prozesse unter Kontrolle halten. Der brasilianische Präsident sollte seinerseits mit verschiedenen Kräften verhandeln, die im Fall Mexikos kooptiert wurden. Diese Unterschiede waren für den Entscheidungsprozess von großer Bedeutung, da die mexikanischen Präsidenten dieser Jahre, insbesondere De la Madrid und Salinas, weniger Zedillo, in der Lage waren, ihre makroökonomische Politik ohne negative politische Auswirkungen durchzusetzen. Außerdem konnte so die Volkswirtschaft ohne große systemimmanente Verwerfungen umstrukturiert werden. Das bedeutete jedoch nicht, dass es innerhalb des mexikanischen politischen Systems keine Kräfte gab, die gegen den Modernisierungsprozess waren, allerdings konnte der Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik in Mexiko von diesen Auseinandersetzungen relativ isoliert werden. Die brasilianischen Präsidenten, insbesondere Sarney, Collor und Franco, waren nicht in der Lage, die Zustimmung zu ihren wirtschaftspolitischen Reformen zu erhalten. Der Präsidentialismus in Brasilien wurde durch andere politisch-institutionelle Mechanismen begrenzt bzw. geschwächt, aber manchmal auch verstärkt. Die führende Rolle des Präsidenten in bezug auf die makroökonomische Politik basierte jedoch hauptsächlich auf der Befugnis, Präsidialerlasse einzuführen. Für den Entscheidungsprozess waren diese Unterschiede von großer Bedeutung, da die Präsidenten in beiden Ländern, als eine wichtige Kraft der Umstrukturierung der Volkswirtschaft verschiedene Mittel suchen mussten, um das *policy-making* zu vereinfachen und um ihre Autorität zu gewährleisten. Die Technokratisierung in beiden Ländern trug zur Monopolisierung des Entscheidungsprozesses um die Exekutive herum bei. Dies beeinflusste unmittelbar den *policy-style*, was sehr wichtig für die Implementierung der makroökonomischen Politik war. In Mexiko bevorzugten die Präsidenten die korporatistischen Beziehungen und die konzertierten Aktionen mit Interessengruppen (*Pactos*) und Oppositionsparteien (*concertaciones*), während in

Brasilien Präsidialerlasse benutzt wurden, was als Machtmissbrauch und Mangel an politischer Unterstützung und Fähigkeiten interpretiert wurde.

Die Rolle des Präsidenten wurde durch die immer wichtiger gewordenen verschiedenen Institutionen verstärkt, die exklusiv für die makroökonomische Politik zuständig waren. Der Kohäsionsgrad des Wirtschaftsteams war von großer Bedeutung, nicht nur für die Definition der makroökonomischen Politik, sondern auch für ihre Eingliederung in eine langfristige Wirtschaftsstrategie (*timing*). Der mexikanische Fall zeigt, dass durch ein sehr starkes und effektives Wirtschaftsteam in der Regierung der Prozess der Wirtschaftsreformen während der drei *sexenios* kontinuierlich voranschritt. Dagegen gab es in Brasilien trotz der hohen Qualifikation des Wirtschaftsteams einen niedrigeren Kohäsionsgrad, der das Scheitern der ersten Stabilisierungsversuche beeinflusste und sich bei der Machtübernahme von Fernando H. Cardoso und der Einführung des *Plano Real* veränderte. In beiden Fällen konnte man die Rolle des Finanzministeriums (des MF in Brasilien und der SHCP in Mexiko) betonen. Bei der Umstrukturierung der Volkswirtschaft war die makroökonomische Politik von großer Bedeutung, da die Stabilisierung als erster Schritt in diese Richtung angesehen wurde. Die Institutionen, die für die Wirtschaft zuständig waren, wurden deshalb zu wichtigen Entscheidungsträgern der gesamten Entwicklungsstrategie, was auch durch ihre Isolierung vom politischen Spiel, insbesondere im mexikanischen Fall, begünstigt wurde. Das Finanzministerium war das Ministerium, in dem die makroökonomische Politik entworfen und in dem die wichtigsten Entscheidungen getroffen wurden. Die Finanzminister erreichten eine sehr hohe Stellung in jedem Kabinett und waren nach dem Präsidenten in den meisten Fällen die wichtigsten Persönlichkeiten der Regierung. Im mexikanischen Fall spielte die SHCP eine wichtige Rolle im Laufe der drei Regierungen, die hier analysiert wurden. Die Kontinuität der makroökonomischen Politik der SHCP konnte im Falle Brasiliens nur bis zur Einführung des *Plano Real* stattfinden, als der MF die Kontrolle der gesamten Wirtschaftsstrategie übernahm und die ersten positiven makroökonomischen Ergebnisse zustande kamen. Die Rolle der Zentralbank war in beiden Fällen unterschiedlich. Der *Banco de México* genoss seit der Verfassungsreform von 1994 mehr Unabhängigkeit als die brasilianische Zentralbank, was sich durch die institutionellen Veränderungen im Zusammenhang des Übergangs von Autoritarismus zur Demokratie erklären ließ (vgl.

Boylan 1998). Die partielle Autonomie der mexikanischen Zentralbank war ein Versuch der politischen Elite, die Fortsetzung ihrer makroökonomischen Politik langfristig zu garantieren, während in Brasilien das Militär diese Befugnis nicht brauchte, da sein Einfluss auf die demokratische Regierung durch andere Kanäle gewährleistet war.

Die Rolle dieser Finanz- und Wirtschaftsinstitutionen konnte auch nicht verstanden werden, ohne den Technokratisierungsprozess zu erläutern, der in diesen Jahren in beiden Ländern stattfand bzw. sich verstärkt hatte. Diese Technokratisierung der politischen Elite kann unter verschiedenen Gesichtspunkten analysiert werden. Erstens ist es wichtig zu untersuchen, inwieweit die technokratische Elite die Rolle des Staates innerhalb des Wirtschaftsgefüges definierte. In Mexiko gab es bei der Machtübernahme von Miguel De la Madrid einen Austausch der regierenden Elite. Durch die vermehrte Berufung von politikfernen Technokraten in die Kabinette änderte sich auch die Auffassung von Definition und Aufgabenstellung der Rolle des Staates im Wirtschaftsprozess. Bei der Regierung von De la Madrid konnte man bereits eine Homogenität der politischen Elite in bezug auf die Kritik am Interventionismus des Staates erkennen, die sich während der Regierungszeit von Salinas de Gortari und Zedillo deutlich vertiefte. Innerhalb dieser Regierungskabinette gab es ohne Zweifel Auseinandersetzungen über das Tempo und die Reichweite der makroökonomischen Maßnahmen, die Grundlagen der wirtschaftlichen Veränderungen wurden jedoch nie bestritten. Der Technokratisierungsprozess in Brasilien machte sich nicht so stark bemerkbar wie in Mexiko, da die Technokraten seit der Zeit der Militärdiktatur ohnehin an der Regierung teilnahmen. Sarney war nicht in der Lage, die Zustimmung für ihre Politik innerhalb seiner eigenen Regierung zu gewinnen. Bei der Regierung von Collor de Melo wurde eine neue technokratische Klasse in die Regierung eingegliedert, die nicht mit den anderen politischen Kräften verhandeln konnte bzw. wollte. Die Misserfolge der ersten heterodoxen makroökonomischen Maßnahmen waren im großen Maße für die Veränderungen der politischen Klasse verantwortlich. Als Präsident Franco seinen vierten Wirtschaftsminister, Fernando H. Cardoso, ernannte, wurde die Technokratisierung der Wirtschaftspolitik beschleunigt. In dieser Zeit gab es in Brasilien eine allgemeine Enttäuschung innerhalb der politischen und wirtschaftlichen Elite. Dieses Gefühl trug dazu bei, dass sich diese Eliten eher mit der Technokratisierung der Regierung abfanden.

Ein zweiter Punkt, der ebenfalls interessant für die Rolle der Technokraten war, ist die Analyse von Bestimmungsfaktoren, die den Aufstieg der Technokraten an die Macht ermöglichte. In der politikwissenschaftlichen Lateinamerika-Forschung gibt es keine komparativen empirischen Untersuchungen über die Bildung von Technokratien in der Region, die die Verhältnisse zwischen dem Regimetyyp und dem Grad der Technokratisierung bzw. ihrem Einfluss auf den Entscheidungsprozess analysieren (*Silva* 1998:76)¹⁴⁰. Die Technokratisierung der Eliten bedeutete in beiden Fällen, eine starke Beteiligung von Ökonomen im inneren Zirkel des Kabinetts, auf den sich der Entscheidungsprozess hauptsächlich konzentrierte. Da zwei verschiedene Ansätze von makroökonomischer Politik in Mexiko und Brasilien ein- und durchgeführt wurden, konnte festgestellt werden, dass die Entscheidungen dieser Ökonomen von anderen Faktoren beeinflusst waren, insbesondere von den politisch-institutionellen Variablen bzw. dem Regimetyyp, den verschiedenen Machtverhältnissen, dem Gesetzesrahmen usw.

Drittens ist es auch festzustellen, dass die Rolle internationaler und nationaler Faktoren ideologischer Natur waren. Der Erfolg der Technokraten in Lateinamerika kann nicht verstanden werden, ohne dass man den Einfluss der exogenen Faktoren und der ideologischen Kompatibilität mit den internationalen Finanzorganisationen berücksichtigte. Das war im mexikanischen Fall besonders wichtig, da die wirtschaftliche und die politische Liberalisierung in diesem Land zwei unterschiedliche Wege ging. Die mexikanischen Technokraten waren immun gegenüber der zahlreichen externen Kritik geworden. Die semiautoritären Merkmale des politischen Systems waren kein Hindernis für die internationale Finanzgemeinschaft, die wirtschaftliche Umstrukturierung Mexikos zu loben. In Brasilien wurden im Gegensatz dazu die demokratischen Bedingungen oft als Hindernis für die Umstrukturierung der Wirtschaft angesehen, als die ersten demokratischen Präsidenten mit ihren heterodoxen Programmen scheiterten und nicht in der Lage waren, die minimale makroökonomische Stabilität zu sichern. Seit der Einführung des Plano Real wurde die Regierung von Cardoso als ein relativ großer Erfolg angesehen, wodurch die

¹⁴⁰ Die Technokratisierung wurde als ein Merkmal des bürokratisch-autoritären Staates angesehen: „(this bureaucratic-authoritarian state) is technocratic, in the growing weight of teams of *técnicos* expert in the application of ‚efficientist‘ techniques of formal rationality“ (*O’Donnell* 1977:54). Dies galt nach dieser Typologie sowohl für Mexiko als auch für Brasilien.

Glaubwürdigkeit der Regierung in Brasilien wieder zunahm. Auf nationaler Ebene gab es auch keine organisierte Kritik an der neuen Entwicklungsstrategie. Die Entscheidungen der Technokraten wurden in Mexiko und in Brasilien aufgrund des Fehlens einer kritischen und gut organisierten Linken nie ernsthaft behindert. Die schwachen Gewerkschaften und wenigen Linksparteien konnten somit den negativen Auswirkungen der neoliberalen Maßnahmen auf die unteren Sozialschichten nichts entgegensetzen.

Die Technokratisierung der makroökonomischen Politik wurde auch durch die Rolle der wirtschaftlichen Elite begünstigt. Aufgrund einer konsistenten Wirtschaftspolitik konnten sich die Machtverhältnisse zwischen der Regierung und der Unternehmerschaft leicht etablieren (vgl. *Schneider* 1995:5-7). Die Unternehmerschaft war in ganz Lateinamerika traditionell nicht in der Lage, die Entwicklungsstrategie *per se* durchzusetzen. Dies galt sowohl für Mexiko als auch für Brasilien, wo sie durch Importsubstitution von der großen interventionistischen Rolle des Staates im wirtschaftlichen Prozess abhing. Als die Verschuldungskrise ausbrach, war die Unternehmerschaft von den wirtschaftlichen Entscheidungen in großem Maße ausgeschlossen, da es innerhalb ihrer Kreise kein Einvernehmen über die Auswege aus der Krise gab. Weder die brasilianische noch die mexikanische Unternehmerschaft hatten ein alternatives Projekt für ihr eigenes Land (vgl. *Diniz* 1997:15); die Regierungen waren in beiden Ländern die wichtigsten Antriebskräfte bei der Umstrukturierung der Volkswirtschaften.

Jedoch gab es bei der Entwicklung der wirtschaftlichen Eliten während der Umstrukturierung der heimischen Wirtschaften wichtige Unterschiede, die bei dieser Analyse betont werden müssen. Diese Unterschiede ermöglichten eine erheblich breitere, tiefgreifendere Umstrukturierung der mexikanischen Volkswirtschaft als der brasilianischen (vgl. *Schneider* 1997b:192). Zum einen funktionierten die korporatistischen Beziehungen zwischen Staat und Unternehmerschaft in beiden Ländern anders. In Mexiko wurden die verschiedenen Unternehmerverbände vom Staat dadurch gefördert, dass der Staat den günstigen Wirtschaftsraum für die Firmen schaffen musste und die Unternehmerschaft sich nicht in den politischen Prozess einmischte (vgl. *Mols* 1981a:311-312). Diese Situation änderte sich einigermaßen, als die Umstrukturierung der Volkswirtschaft eingeleitet wurde,

da viele Gruppen innerhalb der Unternehmerschaft durch diese Veränderungen vernachlässigt wurden und andere wiederum davon profitierten. Letztere konnten deshalb ihren Einfluss auf den Entscheidungsprozess vergrößern, und gleichzeitig hing der Erfolg der makroökonomischen Politik u.a. auch von der Einstellung dieser wirtschaftlichen Gruppen und ihrer Bereitschaft zur Partizipation am neuen wirtschaftlichen Prozess ab. In Mexiko war klar, dass die Unternehmerverbände sich relativ früh einig würden, um die neoliberalen Regierungen zu unterstützen. Die Harmonisierung ihrer Interessen trug zu dieser Umstrukturierung bei. Die mexikanische Regierung hatte in diesem Sinne mehr Erfolg als die brasilianische, da die Unternehmerschaft bei der Umstrukturierung der Volkswirtschaft mitmachte: Sie respektierte ihre Verpflichtungen im Rahmen der verschiedenen *Pactos*, d.h. sie trug zur Stabilisierung durch wichtige Maßnahmen bei, wie das Einfrieren der Preise und die Akzeptanz der Fiskalpolitik. In Brasilien war das politische Gewicht der Unternehmerverbände kleiner als im mexikanischen Fall, insbesondere in der Zeit kurz nach Rückkehr zur Demokratie, da die klientelistischen Beziehungen zwischen dem Militär und der Unternehmerschaft sich mit dem Ende der Diktatur auflösten und sie in einem demokratischen Zusammenhang neu definiert werden sollten. Die brasilianischen Unternehmerverbände waren nicht in der Lage, eine sofortige innere Einigkeit untereinander zu schaffen, was ihre Beteiligung am Entscheidungsprozess verlangsamte. Sie waren auch nicht mit den ersten heterodoxen Stabilisierungsversuchen einverstanden.

Ein von den zuletzt erwähnten Merkmalen abgeleiteter Aspekt war die neue Definition der Verhältnisse zwischen dem Staat und der Unternehmerschaft. Bei der Umstrukturierung der Wirtschaft mussten die Beziehungen zwischen dem Unternehmensektor und der Regierung in beiden Ländern auf die neuen Bedingungen des wirtschaftlichen Prozesses umgestellt werden. Die Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der Unternehmerschaft veränderte sich aufgrund der neuen Entwicklungsstrategie dramatisch, was auch Einfluss auf die Regierungen hatte (*Maxfield* 1989:75). Die Unterschiede zwischen den internen politisch-institutionellen Strukturen des mexikanischen und des brasilianischen Staates (*Evans* 1997:66) spielten eine wesentliche Rolle bei den neuen Beziehungen zwischen Regierung und Unternehmerschaft; sie waren jedoch nicht ausreichend, um die tief innewohnende Ausdifferenzierung innerhalb der Unternehmerschaft zu erklären, die sich durch die

Verschuldungskrise und die Umstrukturierung der Volkswirtschaft ergab und die auch wichtig für das Verständnis der Machtverhältnisse war. Beide Regierungen mussten aufgrund der Auswirkungen der Verschuldungskrise bzw. aufgrund der Knappheit von Ressourcen und Investitionen mit verschiedenen Maßnahmen reagieren. Die mexikanische Regierung nahm deutlicher und schneller als die brasilianische Regierung wahr, dass die Konsequenzen der Verschuldungskrise ohne die Beteiligung der Unternehmerschaft nicht überwunden werden konnten. Es war deshalb eine hohe Priorität der mexikanischen Regierung, das Vertrauen der nationalen und internationalen Investoren zurückzugewinnen, was im Falle Brasiliens nicht zu sehen war (*Schneider* 1997b:197-ff). Für die Entscheidungsfindung der makroökonomischen Politik in Mexiko war diese Tatsache von Bedeutung, da die Regierung mit dieser Strategie die Unterstützung der Unternehmer erhielt, ohne die makroökonomischen Entscheidungen mit dieser Interessengruppe verhandeln zu müssen.

3.3.2 Die politische Variable

Der Regimetyyp bzw. der politisch-institutionelle Faktor bildete eine außerordentlich wichtige Variable in der Untersuchung der Einführung und der Durchsetzung der makroökonomischen Politik, da er die Modi der Entscheidungsfindung und die Zugangsmöglichkeiten der politischen Akteure zu den Entscheidungszentren bestimmte. Die politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren bezogen sich nicht nur auf die sozialpolitischen Kräfte und die Institutionen, die für die Einführung und Fortsetzung der öffentlichen Politik zuständig waren, sondern auch auf die Einflussnahme der Auffassungen, die die Orientierung dieser Institutionen bedingten (vgl. *Torre* 1998:14). Für die Fallauswahl dieser Untersuchung war wichtig und erkennbar, dass es sich von Anfang an um zwei verschiedene politische Systeme handelte, die auch im Laufe der Untersuchungszeit unterschiedlich blieben und deren Kernelemente in verschiedenem Maße den Entscheidungsprozess beeinflussten.

Der Ausgangspunkt für die Transformation der politischen Herrschaft in Mexiko und Brasilien lag in den verschiedenen Formen autoritärer Systeme (*Dosch/Faust* 2000:4-6). In

Brasilien war sie eine Reaktion auf ein autoritär-bürokratisches Militärregime (*O'Donnell* 1973), während in Mexiko eine Einparteienherrschaft bestand, die durch ihre korporatistischen Inklusionsmechanismen und einen relativ hohen Grad an politischer Mobilität und Partizipation (*Mols* 1981a) gekennzeichnet war. Die Dauer des Liberalisierungs- und Demokratisierungsprozesses unterschied sich deutlich, obwohl beide Länder einen überwiegend unterschiedlich ausgehandelten Übergang erlebten. Das Regime in Mexiko erwies sich als sehr anpassungsfähig gegenüber den internen und externen Veränderungen, während in Brasilien nach langen Schwankungen die Übergangsphase überstanden war. Von 1982 bis 2000 wurde Mexiko ein semiautoritäres System, während Brasilien sich in einem demokratischen Umfeld bewegte. Daher nuancierten Mexiko sowie Brasilien in diesen Jahren die Wirtschaftsstrategie, da sie von verschiedenen politisch-institutionellen Zusammenhängen geprägt wurden. Die makroökonomische Politik und das politische Umfeld standen deshalb in einer wechselseitigen Beziehung zueinander.

Die makroökonomische Politik wurde in beiden Fallstudien auf verschiedene Art und Weise durchgeführt. Ihre Einführung war jedoch der Ausgangspunkt einer tiefgreifenden Umstrukturierung, die Stabilisierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen mit sich brachte. Somit wurde die makroökonomische Politik ein unauflöslicher Teil der Transformation Mexikos und Brasiliens. Diese Tatsache trug zur „*recepción social de las reformas*“ bei (*Torre* 1998:69), als sie als etwas nicht vermeidbares von der regierenden Elite vorgestellt wurde. Ein erster Unterschied in diesem Sinne bezog sich auf die bestimmten politischen Bedingungen und die theoretischen Grundlagen der makroökonomischen Politik. Dabei spielte die politische Variable eine außergewöhnliche Rolle, da die verschiedenen politischen Konfigurationen in großem Maße die wirtschaftspolitischen Entscheidungen entweder orthodoxer oder heterodoxer Natur bedingten. Die Zusammenhänge zwischen Regimetyp und bestimmten makroökonomischen Politiken waren jedoch nicht einfach zu definieren, wie frühere Untersuchungen es versucht hatten (*Stallings/Kaufman* 1989; *Haggard/Kaufman* 1992). Das angeblich erfolgreiche Junktum zwischen einem autoritären Regime und rein orthodoxen makroökonomischen Maßnahmen ließ sich empirisch nicht bestätigen, da die mexikanischen *Pactos* eine deutlich heterodoxe Politik beinhalteten, die einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der Volkswirtschaft leisteten (*Ros* 1994b:79).

In Brasilien ließen sich diese Verhältnisse ebenfalls nicht erkennen, da die orthodoxen Maßnahmen erst in einem konsolidierten demokratischen Kontext eingeführt wurden.

Ein zweiter Unterschied bestand darin, dass der Umfang und die Geschwindigkeit, in dem diese Reformen vollzogen wurden, sich deutlich voneinander unterschieden. Mexiko war seit 1982 von einer kontinuierlichen Vertiefung der Strukturanpassungsstrategie charakterisiert, die umfassende Maßnahmen in verschiedene Richtungen bedeutete und die hauptsächlich alle Empfehlungen des Washington-Konsens erfüllte (*ibidem* 67-68). Diese tiefgreifenden Veränderungen schienen weder die politische Stabilisierung noch die Kontinuität des Regimes zu verletzen (*Heredia* 1994b:5-6): Sogar mit den innewohnenden makroökonomischen Ungleichgewichten der neoliberalen Wirtschaftsstrategie und den negativen Auswirkungen der Finanzkrise gab es keinen Rückstand bei der Verfolgung der neuen Entwicklungsstrategie. Zudem kritisierte die Unternehmerschaft die eingeschlagene Richtung der Wirtschaftsstrategie trotz der unausgeglichene Auswirkungen nicht, was auch die Umstrukturierung der Volkswirtschaft begünstigte. Die politische Variable blieb in Mexiko nicht unverändert, da Spannungen und Veränderungen stattfanden. Aber das mexikanische politische System war außergewöhnlich anpassungsfähig, da die Spannungen innerhalb der existierenden Institutionen geregelt wurden und der soziale Widerstand aufgrund der korporatistischen Beziehungen kontrolliert werden konnte. Die politische Variable führte deshalb zu relativ stabilen Machtverhältnissen, die die Einführung der makroökonomischen Politik und ihre späteren Anpassungen begünstigten.

In Brasilien kann man zwei verschiedene Phasen bei der Durchführung der makroökonomischen Politik erkennen: In der ersten, der beginnenden, Phase scheiterten nach der Verschuldungskrise die ersten auf heterodoxen Maßnahmen beruhenden Stabilisierungsversuche; die zweite Phase setzte mit der Einleitung des *Plano Real* ein, der trotz der politischen Hindernisse umgesetzt wurde. Aus politischer Sicht konnte die erste Phase der Stabilisierungsversuche innerhalb des Übergangs zur Demokratie angeordnet werden; die zweite Phase entwickelte sich unter einem konsolidierten demokratischen Kontext. In Brasilien verzögerte sich die Umstrukturierung der Wirtschaft u.a. aufgrund der

unsicheren politischen Entwicklung, die der Redemokratisierungsprozess mit sich brachte, und der Neudefinition der Machtverhältnisse unter demokratischen Umständen.

Bei der Analyse der politischen Variable gab es verschiedene Machtverhältnisse in Mexiko und Brasilien, die berücksichtigt werden sollten. Ein erster Unterschied in beiden Fällen konnte in der Rolle der politischen Parteien und in den daraus resultierenden Beziehungen zwischen Exekutive und Gesetzgeber erkannt werden. Die Parteiensysteme waren in beiden Fallstudien völlig unterschiedlich. Das mexikanische Parteiensystem wurde durch das Übergewicht des PRI gekennzeichnet, der aufgrund seines korporativen Charakters der Kontrolle anderer politischer Akteure diene und zu stabilen Machtverhältnissen mit der Exekutive beitrug. Diese beiden Elemente spiegelten sich bei der Umsetzung der meisten vom Präsidenten vorgeschlagenen makroökonomischen Maßnahmen wider, da die makroökonomische Politik nur auf einen geringen effektiven Widerstand in der Gesellschaft stieß und die notwendigen Verfahren für ihre Verwirklichung im Kongress schnell und ohne große Diskussionen genehmigt wurden. Die Notwendigkeit, Koalitionen im Kongress für die Billigung der makroökonomischen Maßnahmen zu bilden, wurde erst mit der Allianz zwischen der Regierung von Salinas de Gortari und dem PAN, die sogenannten *concertaciones*, gefördert. Diese Koalitionen waren jedoch vielmehr ein Mittel zur Rechtfertigung der Umsetzung eines neuen Entwicklungsmodells, das auch vom PAN unterstützt wurde, als ein Mittel, das für die Regierbarkeit des Landes notwendig war. Die mexikanischen Präsidenten dieser Untersuchungszeit mussten sich eher um die Konsolidierung der Allianzen innerhalb der regierenden Elite kümmern, in der es zu den meisten Widerständen kam. Die mexikanischen oppositionellen Kräfte genossen nur einen kleinen Handlungsspielraum, der beim Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik fast bedeutungslos war. Die Vorherrschaft der Exekutive und des PRI im mexikanischen politischen System begünstigte einen fließenden Entscheidungsprozess.

Im Fall Brasiliens war es hinsichtlich des Parteiensystems viel komplexer als in Mexiko. Es gibt in der Literatur verschiedene Interpretationen des politisch-institutionellen Rahmens und inwieweit seine Merkmale Einfluss auf die Stabilisierung der Wirtschaft und die staatlichen Reformen ausübten. Die meisten befassen sich mit der Konzentration der politischen Macht

und dem Problem der Regierbarkeit. Eine vorherrschende Ansicht (*Lamounier* 1994; *Linz/Stepan* 1996:178-188; *Mainwaring* 1997; *Mainwaring/Shugart* 1997) konzentriert sich auf die Auseinandersetzungen zwischen den wichtigsten politischen Akteuren, u.a. der Exekutive, den politischen Parteien, dem Gesetzgeber usw. Sie betont die Fragmentierung des Parteiensystems, die Stärke des Föderalismus, die Verhältnisse zwischen dem Präsidenten und dem Gesetzgeber usw. Diese Auseinandersetzungen und die Schwäche des institutionellen Systems würden das Scheitern des Entscheidungsprozesses bedeuten. Andere (*Thibaut* 1996; *Figueredo/Limongi* 1995, 1997; *Santos* 1999; *Amorim* 2000) gehen von der These aus, dass es keine konfliktiven Auseinandersetzungen zwischen den Akteuren und Institutionen gibt. Die starke Rolle des Präsidenten wird durch empirische Untersuchungen betont, da er aufgrund seiner Stellung als Pfeiler der gesamten Verhältnisse innerhalb des politischen Systems betrachtet wird. Der brasilianische Präsident ist in der Lage, die notwendige politische Unterstützung für seine Politik durch Koalitionen mit den schwachen politischen Parteien zu finden. In diesem Sinne gäbe es keine politische Lähmung beim Entscheidungsprozess, da der Präsident die treibende Kraft des institutionellen Rahmens ist.

Ein anderes entscheidendes Machtverhältnis für die makroökonomische Politik war die Rolle des Föderalismus. Sowohl Mexiko als auch Brasilien sind auf dem Papier föderale Staaten. In Mexiko existierte jedoch eine zentralistische Tradition, die nach der Mexikanischen Revolution und aufgrund der Rolle des Präsidentialismus und des PRI noch verstärkt wurde. Die mexikanische Bundesregierung traf die meisten makroökonomischen Entscheidungen, und die Bundesstaaten und Gemeinden befolgten sie. In Brasilien gibt es im Gegensatz dazu ein wirksames föderales System, das nicht nur von der Verfassung, sondern auch von den lokalen Eliten verstärkt wird. Daraus entstanden zahlreiche Probleme, die den Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik komplexer machten. Die brasilianische Regierung musste mit Gouverneuren und Bürgermeistern die Einführung einiger makroökonomischer Maßnahmen verhandeln, insbesondere die der Fiskalpolitik. Politische und wirtschaftliche Entscheidungen auf dem Land konnten die Stabilität der Strategie gefährden. Die heutigen politisch-institutionellen Tendenzen in Brasilien zeigen jedoch, dass das Problem der Regierbarkeit in vielerlei Hinsicht gelöst wurde. Der Kern der

Debatte soll sich deshalb auf die Zukunft und die Umstände der Regierbarkeit konzentrieren (vgl. *Palermo* 2000:17).

Ein wichtiger Faktor des Entscheidungsprozesses der makroökonomischen Politik in beiden Ländern waren die verschiedenen Beziehungen der Exekutive und Legislative, die sich aufgrund der Merkmale des politischen Systems und des verfassungsmäßigen Rahmens völlig anders entwickelten. Eine Gemeinsamkeit beider Länder war jedoch, dass die Legislative nicht unmittelbar am Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik teilnahm. Nach der *collective action theory* konnte die nur geringe Partizipation der Legislative an der Entscheidungsfindung durch die folgenden Elemente erklärt werden (*Carey/Shugart* 1998:15-ff): Der Entscheidungsprozess innerhalb der Legislative sei normalerweise ein langer Prozess, die Delegation der Befugnis der Exekutive wäre demzufolge eine gute Entscheidung, die zu einem fließenden *policy-making* führte. Hinzu käme, dass die Abgeordneten den *status quo* nicht ändern und sich nicht zur Billigung unpopulärer Maßnahmen verpflichtet fühlen wollten. Sie zögen es auch vor, den Entscheidungsprozess aufgrund des Mangels an *policy expertise* zu übertragen, die normalerweise die Exekutive innehat.

Beiden Regierungen gelang es aufgrund der Veränderungen des Gesetzesrahmens und der Art der Institutionalisierung des Entscheidungsprozesses mit relativ großem Erfolg, die Wechselkurs- und in geringerem Maße die Geldpolitik nur in die Hände des Wirtschaftsteams zu legen. Die Verantwortung über die Fiskalpolitik wurde jedoch in einigen Bereichen von der Exekutive und der Legislative geteilt, was dazu beitrug, dass in beiden Ländern die Stabilisierungsmaßnahmen schneller als die Strukturanpassungen verwirklicht wurden.

Da die makroökonomische Politik im Rahmen der *Pactos* bzw. der *Planos* aufgrund der mit der Stabilisierung verbundenen sozialen Kosten konzipiert wurde, war eine minimale Unterstützung seitens der politischen Klasse notwendig. In Mexiko konnten die drei Präsidenten, die Gegenstand dieser Untersuchung sind, die *Pactos* außerhalb der Diskussion im Abgeordnetenhaus einführen. Sogar Ernesto Zedillo traf am Ende seiner Regierungszeit

auf keinen großen Widerstand gegen die Durchsetzung seiner makroökonomischen Politik. Die überwältigende Mehrheit des PRI verhinderte in beiden Kammern jedwede Diskussion über die makroökonomische Politik, was zwar nicht entscheidend, wohl aber wichtig für ein fließendes *decision-making* war. Der PRI stellte die Entscheidungen der Regierung trotz ihrer inneren Heterogenität nie in Frage. Er unterstützte sie und vernachlässigte damit die Frage nach den künftigen politischen Kosten bei den Wahlen. Die Regierung konnte auch die Unterstützung des PAN bei den wichtigsten makroökonomischen Entscheidungen erhalten, was die Auseinandersetzungen zwischen der Exekutive und der Legislative milderte.

Die Exekutiv-Legislativ-Beziehungen entwickelten sich in Brasilien anders als in Mexiko. Diese schwierigen Beziehungen wurden sogar in vielen Fällen für die Lähmung des Entscheidungsprozesses verantwortlich gemacht. Wie bereits bei den Machtverhältnissen zwischen der Exekutive und den politischen Parteien erwähnt wurde, gibt es in der Literatur über die Fähigkeit der Regierung, ihre Maßnahmen einzuführen, zwei verschiedene Ansichten. Aus beiden Richtungen können folgende Elemente für die Erklärung der Machtverhältnisse zwischen der Exekutive und der Legislative herangezogen werden. In dieser Untersuchung konnte festgestellt werden, dass die brasilianischen Präsidenten es im allgemeinen schafften, ihre Politik ein- und durchzuführen. Es handelt sich grundsätzlich um die Leistungsfähigkeit der Regierung. Die Bewertung dieser Politik und ihrer Ergebnisse ist ein anderes Thema. Von Bedeutung war, dass die Präsidenten verschiedene Mittel dafür anwandten, um die Auseinandersetzungen mit der Legislative zu vermeiden bzw. zu mildern. Die meisten makroökonomischen Entscheidungen wurden durch Präsidialerlasse eingeführt. Es gab aber auch den Versuch, durch die Bildung von Koalitionen und Kooptationstrategien, sich die Unterstützung zu sichern. Dabei spielten die Kabinettsbildung und die Vertretung der verschiedenen politischen Parteien eine wichtige Rolle. Seitens der brasilianischen Legislative gab es nie ein deutliches Interesse, direkt am Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik teilzunehmen. Bis zur Einführung des *Plano Real* gab es die Debatte innerhalb der Legislative über die makroökonomische Politik, die politisch-ökonomischen Entscheidungen der Präsidenten zu verhindern bzw. nicht zu unterstützen. Dies erreichte seinen Höhepunkt bei der Verabschiedung der neuen Verfassung im Jahr

1988, als der makroökonomische Rahmen den Stabilisierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen offen entgegentrat. Nach der Einführung des *Plano Real* gab es eine ziemlich deutliche Tendenz, die Kooperation zwischen der Exekutive und der Legislative zurückzugewinnen. In diesem Sinne war die makroökonomische Strategie das Mittel der Regierung, mit dem die politisch-institutionellen Veränderungen vorangetrieben wurden. Die Regierung Cardoso wartete nicht darauf, dass die Legislative ihre Politik unterstützte. Er spannte einige politische Netze, die sehr wichtig und notwendig für die Implementierung der makroökonomischen Politik waren. Die Exekutiv-Legislativ-Beziehungen in Brasilien waren etwas besonderes, dass sie einen großen Einfluss auf den Erfolg bzw. das Scheitern der makroökonomischen Politik hatten.

4 Exogene Bestimmungsfaktoren der makroökonomischen Politik

4.1 Mexiko

4.1.1 Der Wandel des internationalen Kontextes

Der internationale Kontext veränderte sich seit den 70er Jahren extrem schnell. Die Tendenzen einer zunehmenden wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Verflechtung, die die ganze Welt umfassten, wurden als Globalisierungsprozess beschrieben (vgl. *Windfuhr* 1998a). Es handelte sich in erster Linie um ein wirtschaftliches Phänomen bzw. um „die weltweite Vernetzung ökonomischer Aktivitäten“ (*Friedrichs* 1997:3), die allerdings verschiedene Auswirkungen auf andere Gebiete hatte. Innerhalb dieses Prozesses fanden deutliche Veränderungen wirtschaftlicher Natur statt (vgl. *Anghie* 2000:246), u.a. die Verlagerung industrieller Prozesse, die die staatlichen Grenzen überschritten, die Umsetzung der wirtschaftlichen Tätigkeit, die Transnationalisierung des Kapitals, die kontinuierliche Zunahme globaler Oligopole und ein Zuwachs der Finanzherrschaft über die Produktion.

Die Folgen des Globalisierungsprozesses sind zahlreich und umfassen verschiedene Bereiche (*Friedrichs* 1997:8-9). Erstens ist klar, dass ein internationaler, autonomer und mächtiger Finanzmarkt entstanden ist, auf dem sich die Unternehmen an kurzfristiger Rentabilität, an Börsennotierungen und dem Nutzen der Anleger orientieren. Die transnationalen Konzerne üben in diesem Zusammenhang einen steigenden Druck auf Internationalisierung und räumliche Ausdehnung ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten aus. Zweitens sind die nationalen Regierungen gezwungen, sich mit deregulierenden Maßnahmen an die neuen Wettbewerbsbedingungen anzupassen. Da sie mit den transnationalen Unternehmen auf einer gemeinsamen Weltbühne verhandeln müssen, sind sie verpflichtet, einige Zugeständnisse zu machen, wie z.B. die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und der Arbeitsbedingungen, den Abbau von Handelsbarrieren, die Reduzierung von Subventionen usw. Dieser Prozess bedroht und untergräbt den Nationalstaat zumindest in der Form des Sozial- und Wohlfahrtsstaates (vgl. *Brock* 1997:12). Drittens finden tiefgreifende Veränderungen bei den Beschäftigungs- und Einkommensstrukturen statt, die zur

Polarisierung innerhalb der Arbeiterschaft und zur steigenden Arbeitslosigkeit führen, da „eine Zunahme der Arbeitsplätze mit sehr hohen Einkommen in den Professionen und der Technik, eine Abnahme der Arbeitsplätze von Arbeitern und Angestellten mit mittleren Einkommen sowie eine ganz erhebliche Zunahme der Arbeitsplätze mit niedrigen Löhnen“ (Altwater/Manhkopf 1996:50) stattfindet. Jedes Land wurde in unterschiedlicher Art und Weise von diesem Globalisierungsprozess und seinen Auswirkungen betroffen, da er partiell, heterogen und ungleich ist (vgl. Bouzas/French-Davis 1998:1). Deshalb trug er zur wirtschaftlichen und sozialen Ausdifferenzierung der Länder aufgrund seiner Ergebnisse bei¹⁴¹.

Die 80er Jahre waren durch die Rückkehr der Prinzipien des *laissez-faire* auf internationaler Ebene charakterisiert, die den Grundlinien des Wohlfahrtsstaates entgegentraten. Die politischen Siege der Konservativen Margaret Thatcher 1979 in England und Ronald Reagan 1980 in den USA belebten den politischen und ideologischen Liberalismus wieder. Verschiedene Tatsachen trugen zu dieser Wende auf internationaler Ebene bei. Zunächst kann diese konservative Welle als eine politisch-ideologische Reaktion auf die tiefgreifende Krise, die die Industrieländer in den 70er Jahren traf, verstanden werden. Nachdem das Wirtschaftswachstum in fast allen Ländern der Region stagnierte und die Inflationsrate ohne Kontrolle stieg, gab es wenig Zustimmung für die weitere Durchführung der keynesianischen Grundlagen der Wirtschaftspolitik: „The reactionary position has two major manifestations: the use of the monetarist model as a macroeconomic explanation and, more essential still, the philosophico-ideological return to the classic traditions of Adam Smith’s capitalism – that is, a radical reevaluation of individualism“ (Griffith-Jones/Sunkel 1989:92). In diesem Zusammenhang wurde der Kampf gegen die Inflation zum wichtigsten Ziel einer restriktiven monetären makroökonomischen Politik, in der die staatliche Aktivität begrenzt werden musste. Während der 70er und 80er Jahre gab es eine tiefgreifende Umstrukturierung der heimischen Wirtschaften sowie soziale und politische Anpassungen in vielen Ländern,

¹⁴¹ Es ist klar, dass von Siegern und Verlierern der Globalisierung unter den Staaten, Konzernen bzw. gesellschaftlichen Gruppen gesprochen werden kann: „Internationalization is, by definition, a competitive strategy: while some regions, sectors, firms, or social groups may develop comparative advantage within the emerging international system, this strategy will inevitably generate winners and losers“ (Przeworski 1995a:9). Einige Länder konnten sich besser als andere an die neuen internationalen Bedingungen anpassen. Hier ging es nicht nur um die Unterschiede zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern, sondern auch um die Ausdifferenzierung der Dritten Welt.

um dem Akkumulationsmodell einen flexibleren Charakter zu geben. Zweitens war der staatliche Interventionismus nach den Monetaristen für die Wirtschaftskrise verantwortlich, da der Staat nach dem ersten Ölschock unfähig war, gegen die Stagnation zu kämpfen. Der Wohlfahrtsstaat wurde als ein Hindernis für die Strukturanpassung angesehen, da er aufgrund der strukturellen Merkmale der Industriestaaten nicht effizient war. Der Interventionismus wurde als Starrheit und Immobilismus bezeichnet. Schließlich fand die oben genannte Umstrukturierung der Wirtschaft statt, was eine Konvergenz mit der neoliberalen Politik begünstigte. Die Neoliberalen an der Macht ermöglichten die notwendigen Veränderungen für die Umstrukturierung der Wirtschaft: Mit der Ausrichtung ihrer Wirtschaftspolitik an Grundsätzen wie Deregulierung, Privatisierung und Liberalisierung förderten die Staaten die Expansion großer Konzerne und Unternehmen.

Auch Lateinamerika war von diesen globalen Prozessen stark betroffen. Die verschiedenen wirtschaftlichen Veränderungen des internationalen Kontextes seit den 70er Jahren, die sich in der inneren Situation des Kontinents widerspiegeln, waren u.a. folgende: die Zunahme der Zinsraten in den Industrieländern, die Instabilität der Wechselkurse der wichtigsten heimischen Währungen, die Begrenzung des Zugangs zu internationalen Finanzmärkten, die Zunahme des Protektionismus in den Industriestaaten, die Internationalisierung der Kapitalmärkte, die Reduzierung der Exportpreise, die Verschlechterung der *terms of trade*, die Schwäche des Multilateralismus als Mechanismus zur Problemlösung und die technologische Unterentwicklung der ganzen Region. Lateinamerika geriet in eine Verschuldungskrise, deren Konsequenzen im Laufe des ganzen Jahrzehntes zu spüren waren und die zum zwangsläufigen Paradigmenwechsel führten (Teichman 1995:5-6). Vor dem Hintergrund einer sehr restriktiven Wirtschaftspolitik und mit einem reduzierten Handlungsspielraum entschieden sich auch die lateinamerikanischen Länder, neoliberale Prinzipien zur Basis ihrer Wirtschaftspolitik zu machen. In den Köpfen vieler politischer Entscheidungsträger fand eine stille Revolution statt: „Ein neues wirtschaftspolitisches Paradigma setzt sich allmählich durch, und damit auch die Bereitschaft, neue Lösungsversuche für die immer komplexeren Probleme Lateinamerikas in Gang zu setzen“ (Sangmeister 1991:7). Generell wurde akzeptiert, die schweren wirtschaftlichen Ungleichgewichte zu korrigieren. Dies bedeutete für diese Staaten deutliche Veränderungen

sowie die Beeinflussung des Entscheidungsprozesses ihrer makroökonomischen Politik durch externe Faktoren¹⁴². Die Verschuldungskrise führte zu wichtigen Veränderungen in den Beziehungen zwischen den Gläubiger- und den Schuldnerländern. Die Interaktionsverhältnisse zwischen den monetären Systemen der Region mit dem Ausland nahmen zu. Gleichzeitig wurden die staatlichen Finanzen dem internen und externen Finanzsystem untergeordnet. Dabei spielten die Zentralbanken eine wesentliche Rolle, da sie die Zinsraten zugunsten der Verschuldungsabkommen bestimmen mussten und die ausländischen Reserven im Rahmen der Stabilisierungsmaßnahmen schützen mussten.

Diese Veränderungen auf internationaler Ebene spiegelten sich in den *domestic policies* der lateinamerikanischen Länder und in ihren internen legalen Systemen wider (*Fix/Ayllón* 1997). Die meisten Länder der Region führten Strukturanpassungsprogramme ein, deren makroökonomische Stabilisierungskomponenten, insbesondere die Inflationsbekämpfung und die Wiederherstellung des Gleichgewichts der öffentlichen Haushalte, mit hohen sozialen Kosten verbunden waren. Die *década perdida* vergrößerte den Rückstand Lateinamerikas gegenüber dem Lebensstandard der westlichen Industrieländer. Die Armut und die sozialen Ungleichheiten blieben trotzdem die schwierigste Herausforderung der meisten Regierungen der Region. Diese Krise brachte aber auch andere Transformationen in verschiedenen Bereichen mit sich. Für die lateinamerikanischen Länder war klar, dass die Veränderungen auf internationaler Ebene neue Möglichkeiten für sie eröffneten. Die ganze Region sollte von der internationalen Interdependenz profitieren, und die Einbindung dieser Länder gegenüber der internationalen Umgebung in konkrete Entscheidungen hervorbringen:

„Die Neufestsetzung des jetzt auf internationale Verklammerung ausgerichteten Entwicklungs- und Wirtschaftsmodells ist dafür ein ebenso überzeugender Indikator wie eine enorme Flexibilität in den nationalen Außenpolitiken und jene jetzt schon mehrfach beschworene Integrations- und Konzertationsdynamik neuerer und neuester Prägung. *Der Abschied vom einseitigen cepalismo der 50er*

¹⁴² Dieser Prozess konnte folgendermaßen erklärt werden: „Los centros nacionales de decisión quedaron prácticamente incapacitados para utilizar los instrumentos tradicionales de política monetaria, cambiaria y fiscal, debido al proceso de integración de amplios segmentos del aparato productivo en estructuras dirigidas desde el exterior, y principalmente a causa de la internacionalización de los circuitos monetarios y financieros“ (*Furtado* 1985:83).

und 60er Jahre ist der Verzicht Lateinamerikas auf Selbstbeschränkungen. Und dass man weitestgehend alte Romantizismen und Überspanntheiten der 70er Jahre hinter sich gelassen hat – Stichwörter: tercermundismo, Gründungsphilosophie der SELA, Applaus für fragwürdige internationale Kartellbildungen wie die OPEC -, bezeugt ein weiteres Mal eine früher nicht geläufige Selbstbefreiung für den Zugang auf das internationale System“ (Mols 1995:29).

In den 90er Jahren wurden die Strukturanpassungsprogramme ausgeweitet und Lateinamerika konnte im allgemeinen von einer freundlicheren internationalen wirtschaftlichen Situation im Vergleich zu der der letzten Jahrzehnte profitieren. Die deutlichsten makroökonomischen Tendenzen dieser Jahre waren folgende (IMF 1999:7-12): Erstens sank die internationale Inflationsrate auf ihr niedrigstes Niveau in den letzten vierzig Jahren, was den allgemeinen Konsens bei der Durchführung von restriktiven Maßnahmen und die internationale Anerkennung der Fiskaldisziplin zeigte. Zweitens gab es eine außergewöhnliche Zunahme der internationalen Finanzmärkte, die von der Liberalisierung dieser Märkte in den Industrieländern profitierten und von der Abschaffung ihrer Restriktionen bzw. der Kapital- und Wechselkurskontrollen in den *emergent economies* begünstigt wurden. Drittens entstanden fast in der ganzen Welt starke Interaktionsverhältnisse zwischen den Kapital- und Handelsmärkten, der Entwicklung der Volkswirtschaften und den politischen Entscheidungen auf nationaler Ebene, was zu einer steigenden Interdependenz zwischen den Ländern beitrug. Schließlich wurden flexiblere Wechselkurse statt präfixierte Wechselkurse in vielen Ländern eingeführt. Diese schienen viel besser mit den Tendenzen und Schwankungen der internationalen Wirtschaft umgehen zu können. Die 90er Jahre waren jedoch von tiefgreifenden Schwierigkeiten auf internationaler Ebene, die hauptsächlich durch makroökonomische Instabilität in vielen Ländern und Finanzkrisen gekennzeichnet waren, geprägt. Am Ende der 90er Jahre war evident, dass die US-Wirtschaft nach vielen Jahren eines kontinuierlichen Wirtschaftswachstums nun deutlich stagnierte, was ohne Zweifel Konsequenzen für die ganze Welt haben würde. Die *emergent economies* sollten unter diesen Umständen ihre Wirtschaftspolitik in Richtung Strukturanpassung verstärken und ihre Institutionen

konsolidieren. Diese Aufgabe wurde auch von einem anderen sozialen Prozess begleitet, der die demokratischen Regierungen der ganzen Region auf die Probe stellte: die Verbreitung der sozialen bzw. distributiven und der partizipativen Gerechtigkeit (vgl. *Mols* 1997:25), was zu einem erweiterten Demokratiebegriff und –verständnis beitrug¹⁴³.

Für Länder wie Mexiko bewirkten die Veränderungen auf internationaler Ebene sehr gute Chancen, stellten aber auch komplexe Herausforderungen dar. Die internationale Eingliederung Mexikos war aus makroökonomischen Gründen sehr wichtig. Es bestand die Notwendigkeit, die fiskalischen und finanziellen Schwierigkeiten zu beseitigen. Die internen und die externen Faktoren waren wie nie zuvor in einer wechselseitigen Beziehung. Mit den politischen Veränderungen auf internationaler Ebene wurde auch deutlich, dass die Rolle der Länder wie Mexiko sich ändern musste. Das Ende der Ost-West-Konfrontation modifizierte auch die Nord-Süd-Beziehungen, bei denen die Rolle insbesondere von Mexiko, aufgrund ihrer Einstellung gegenüber verschiedenen internationalen Problemen und ihrer Beteiligung an Forderungen der Dritte-Welt-Länder von Bedeutung gewesen waren.

Diese exogenen Faktoren spielten eine wichtige Rolle bei der Auffassung über die Einbindung Mexikos in eine globalisierte Welt. Die externen Bedingungen waren bei der Umsetzung marktwirtschaftlicher Prinzipien sehr wichtig. Die Regierungen dieser Untersuchungsperiode wurden mit Finanzrestriktionen konfrontiert und aufgrund des mit den internationalen Gläubigern verknüpften mexikanischen Privatsektors war die Lösung dafür ein neoliberales Programm, da es die Wiederherstellung einer Vertrauensbasis auf internationaler Ebene erreichen konnte. Für die mexikanischen Regierungen stellten die internationalen Bedingungen gute Chancen für die zukünftige Entwicklung des Landes dar. Die Beziehungen zwischen Mexiko und dem Ausland wurden neu definiert, als die Wirtschaft und die wirtschaftlichen Verhältnisse mit anderen internationalen Akteuren zur höchsten Priorität der Regierungen wurden. Nach diesen Überlegungen hatte Mexiko eine

¹⁴³ Unter Demokratie sollte in diesem Zusammenhang folgendes verstanden werden: „Demokratie bedeutet u.a. (...) Verzicht auf binnengesellschaftliche Selbstjustiz durch staatlich gesteuerte Ausgleichs- und Pazifizierungsverfahren. Was hier aus einer generellen konflikttheoretischen Perspektive konstatiert wird, lässt sich natürlich auch auf die Verteilungskoalition übertragen: Gerechte oder gerechtere Politik bedeutet Verzicht auf Selbstverteilung, an deren Stelle staatlich gesteuerte Ausgleichs- und Pazifizierungsverfahren zu treten haben – vorausgesetzt, der Staat hört auf, ein Club oligarchischer Interessenvertretung zu sein“ (*Mols* 1997:25-26).

Stärke, von der die Regierung und die Gesellschaft profitieren konnte. Im offiziellen Diskurs öffnete die Globalisierung gute Zukunftsmöglichkeiten für das Land. Während der Regierungszeiten von De la Madrid und Zedillo war Mexiko auf internationaler Ebene wenig aktiv. Dahingegen betrieb Salinas eine Politik der wirtschaftlichen Öffnung und er stellte sich als der größte Modernisierer des Landes heraus. Während seiner Amtszeit wurde versucht, die außenwirtschaftspolitischen Beziehungen Mexikos zu diversifizieren: Mexiko unterschrieb verschiedene Freihandelsabkommen mit anderen lateinamerikanischen Ländern und der Europäischen Union, das Land trat der OECD bei und die Beziehungen mit dem Asien-Pazifik-Raum wurden intensiviert.

In diesem Zusammenhang waren die internationalen Faktoren wichtig. Unabhängige Entscheidungsmöglichkeiten des mexikanischen Staates reduzierten sich in einem internationalen Kontext, in dem die Rezession eine Konstante war und in dem das politische Gewicht internationaler Akteure beim internen Entscheidungsprozess, wie z.B. der internationalen Investoren oder der internationalen Finanzinstitutionen, zunahm. Diese externen Akteure unterstützten die Umstrukturierung der mexikanischen Volkswirtschaft und sie teilten mit der neuen technokratischen politischen Elite nicht nur die neoliberale Entwicklungsstrategie, sondern auch die Art und Weise, wie die Planung und die *policy-choice* vorgestellt wurde. Diese Technokraten konnten mit den mexikanischen Eliten auf internationaler Ebene die gleiche Sprache sprechen. Die neoliberalen Regierungen Mexikos, von De la Madrid bis Zedillo, ersetzten auch die Außenbeziehungen durch außenwirtschaftliche Beziehungen mit den USA und reduzierten die traditionell unabhängige Außenpolitik des Landes (vgl. *Castañeda* 1993:204-205). Die mexikanische technokratische Bürokratie wendete die neue Entwicklungsstrategie trotz ihrer Inkompatibilität mit der Erholung der Volkswirtschaft an, um eine unmittelbare Konfrontation mit der internationalen Finanzgemeinschaft und mit der Regierung der USA zu vermeiden.

4.1.2 Mexiko und die USA

Die Beziehungen zwischen den lateinamerikanischen Ländern und den USA wurden im Laufe der Geschichte von wirtschaftlichen Aspekten beherrscht. Diese Länder versuchten

ohne großen Erfolg, den Einfluss des mächtigen Nachbarn zu begrenzen. Das amerikanische Kapital, das immer wieder als Grund für militärische bzw. politische Interventionen diente (Zagel 1999:64), leistete nach und nach einen wesentlichen Beitrag für die wirtschaftliche Entwicklung der ganzen Region. Nach dem Ende des II. Weltkrieges gewannen die politischen *issues* an Bedeutung, als die Expansion des Kommunismus in Lateinamerika um jeden Preis verhindert werden musste. Die ISI-Strategie, die die lateinamerikanischen Länder durchführten, ermöglichte, dass US-Firmen und US-Kapital auf diese Märkte flossen. Als sich das internationale Wirtschaftssystem aufgrund der Ölkrise veränderte und ein relativer Machtverlust der USA (vgl. Rosas 1999:101) in den 70er Jahren begann, modifizierten sie schließlich ihre Wirtschafts- bzw. Handelspolitik gegenüber den lateinamerikanischen Ländern: Protektionistische Maßnahmen wurden eingeführt, um den Zugang zum eigenen Markt zu schließen¹⁴⁴. Es wurden aber auch bilaterale Handelsabkommen abgeschlossen und unilaterale Maßnahmen eingeleitet, um den Zugang eigener Produkte zu den lateinamerikanischen Märkten zu garantieren¹⁴⁵.

Die Verschuldungskrise des Jahres 1982 beeinflusste die Beziehungen zwischen den USA und den lateinamerikanischen Ländern tiefgreifend (vgl. Poitras 1990:131): Zum einen zogen sich in Lateinamerika viele nordamerikanische Investoren zurück und gleichzeitig verschlechterten sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wodurch das mögliche künftige Wirtschaftswachstum der Region aufgrund des Mangels an Finanzreserven in einem rezessiven Zusammenhang gefährdet wurde. Zweitens gab es eine subjektive Erosion der amerikanischen Hegemonie innerhalb des Kontinents, als die USA sich unfähig zeigten, eine gemeinsame Lösung des Verschuldungsproblems über ihre nationalen Interessen hinaus zu finden. Die USA konzentrierten sich deshalb auf den Versuch, die Reaktionskette der Zahlungsunfähigkeit der lateinamerikanischen Länder zu vermeiden, da das internationale Wirtschafts- und Finanzsystem davon bedroht war (vgl. Meyer 1992b:108). Verschiedene

¹⁴⁴ Die US-Regierung erließ 1974 den *Trade Act* (Gesetze gegen den unlauteren Wettbewerb), dessen Sektionen 301-310 Mittel gegen unlautere Handelspraktiken ausländischer Regierungen, die auf die US-Exporte von Gütern und Dienstleistungen einwirkten, beinhalten. Die USA benutzten dieses Gesetz, um die ausländischen Märkte zu öffnen und damit ihr Handelsdefizit zu decken (vgl. Chang 2000:1153).

¹⁴⁵ Die USA unterzeichneten 1989 ein Handelsabkommen mit Kanada und in den NAFTA-Verhandlungen wurde 1994 eine Freihandelszone mit Mexiko und Kanada errichtet. Der US-Bilateralismus mit Lateinamerika wurde in der *Enterprise for the Americas Initiative*, von Präsident George Bush 1990 vorgestellt, die sich allerdings noch nicht konkretisierte. Der US-Bilateralismus entwickelte sich auch durch das Freihandelsabkommen mit Israel (1985) und mit der *Caribbean Basin Initiative* (1984).

Initiativen wurden für das Schuldenmanagement vorgestellt, die innerhalb des US-Kabinetts auch Auseinandersetzungen zur Folge hatten. Die US-Regierung beschäftigte sich stark mit der Verschuldungskrise, da die Zahlungsunfähigkeit der lateinamerikanischen Länder die Existenz der US-Großbanken in Frage stellte. Im September 1985 wurde der Baker-Plan bei der Weltwährungskonferenz in Seoul vorgestellt (*Edwards* 1988:21-22; *Thibaut* 1998b:83)¹⁴⁶. Der Baker-Plan scheiterte aber und im Jahr 1989 wurde eine neue US-Initiative, der sogenannte Brady-Plan, vorgestellt¹⁴⁷. Im Rahmen des Brady-Plans konnten einige lateinamerikanische Länder ihre Schulden verringern. Das Schuldenmanagement wurde neu konzipiert, da die Initiative die Schuldenlast verringerte. Mexiko spielte dabei eine wesentliche Rolle aufgrund des geostrategischen Interesses der USA. Deshalb konzentrierte sich die Aufmerksamkeit der USA auf den mexikanischen Fall.

Aus wirtschaftlicher Sicht spielt die Entwicklung der Wirtschaftspolitik in den USA und die Gesundheit der amerikanischen Volkswirtschaft eine bedeutsame Rolle für die Wirtschaftsstrategie der lateinamerikanischen Länder. Dies betraf in besonders hohem Maße Mexiko, da die Verflechtungen zwischen beiden Ländern in ökonomischer und geographischer Hinsicht stärker als die mit anderen des südlichen Halbkontinents sind. Eine Verlangsamung der gesamten Volkswirtschaft der USA führt zu sofortigen Auswirkungen für die Länder der Region. Insbesondere bleibt die Zinspolitik ein wichtiges Element für die wirtschaftliche Entwicklung, weil die Kapitalströme sonst wegen günstigerer Rahmenbedingungen nach Nordamerika flößen.

Das Ende des Kalten Krieges bedeutete für die USA die Neuformulierung vieler ihrer Interessen auf internationaler Ebene: „...in contrast to the military security issues which

¹⁴⁶ Der Plan schlug vor, den 15 Hauptschuldnerländern in den folgenden drei Jahren Kredite durch internationale Organisationen, wie die Weltbank und den IWF, in Höhe von 9 Mrd. US-\$ sowie durch private Gläubiger in Höhe von 20 Mrd. US-\$ zur Verfügung zu stellen. Das Ziel dieses Plans war, eine erneute Zahlungsunfähigkeit der Schuldnerländer zu vermeiden und die vollständige Rückzahlung der Schulden zu sichern. Der Plan sah ebenfalls die Verpflichtung der Entwicklungsländer vor, Strukturreformen nach marktwirtschaftlichen Grundlagen in Richtung einer weltmarktorientierten Wachstumsstrategie einzuführen. Die Gläubiger zeigten Skepsis und gaben nur 2 Mrd. US-\$, was eine schwache Antwort auf das Problem bedeutete.

¹⁴⁷ Dieses Mal zielte dieser Plan auf folgende Punkte ab (vgl. *Nuscheler* 1996:325): Erstens wurden Kredite der Finanzorganisationen für die Schuldnerländer bereitgestellt, mit denen Schuldtitel zurückgekauft werden konnten; zweitens garantierten die multilateralen Kreditgeber die Zinszahlungen an die Gläubigerbanken, die die Zinssätze für die bereits verhandelten Kredite senkten; schließlich wurden frisches Geld und neue Exportkredite zur Verfügung gestellt.

dominated the Cold War era, the largest challenges we now face deal with economic security“ (*Humphrey* 1995:215). Das Ende der militärischen und ideologischen Konflikte wurde durch wirtschaftliche Konfrontationen ersetzt. Dies war eine deutliche Auswirkung auf das Ende des Bipolarismus, da die USA ihre Rolle in der Welt neben anderen Kriterien definieren mussten. Aus ideologischer Sicht wurde das Ende des Kalten Krieges als Triumph des Kapitalismus (*Smith* 1995:63) und als „das Ende der Geschichte“ (*Fukuyama* 1989) angesehen. Dies bedeutete eine „automatische“ Angliederung Lateinamerikas an die US-Interessen, aber die Konsequenzen dieses Ereignisses waren letztlich viel komplexer (*Dupas* 1992:94): Die lateinamerikanischen Länder verloren einerseits an geostrategischer Bedeutung, was die Ressourcenallokation stark reduzierte, als die USA die Gefahr des Kommunismus nicht mehr im gleichen Kontinent spürten. Die Zersplitterung des Ostblocks und die Entstehung neuer Länder bedeuteten andererseits die Zunahme von Kandidaten, die Finanzierungsunterstützung von den Industrieländern brauchten. Die Wirtschaftshilfe der USA für Lateinamerika reduzierte sich deutlich nach dem Ende des Kalten Krieges: Für das Wirtschaftsjahr 1994 wurde das Budget der *Agency for International Development* der US-Regierung, im Vergleich zu 1993, um 60% gekürzt (*Vickers* 1995:118). In diesem Zusammenhang änderte sich andererseits die ideologische Strategie der USA und ihre Definition von „nationaler Sicherheit“. Neue Themen wurden in die politische Agenda der Region einbezogen, wie der Kampf gegen den Drogenhandel, die Verteidigung der Menschenrechte, der Umweltschutz und die Überzeugung, der Demokratie sei die geeignete Regierungsform in der ganzen Region. Die USA waren jedoch bei der Behandlung dieser Themen sehr vorsichtig, da sie versuchten, sich bei diesen Problemen nur in unvermeidlichen Fällen einzumischen. Sowohl der Regierung als auch der *public opinion* mangelte es an einem ständigen Interesse (vgl. *Tulchin* 1995:142).

Die USA verfolgten trotz des neuen Szenariums und der neuen Perspektiven „keine Lateinamerika-Politik“ (*Smith* 1995:66) bzw. eine nur wenig ausgearbeitete Lateinamerikapolitik (*Lauth* 1995:209). In den letzten Jahren wurden auch die Themen der Handelsliberalisierung und der Bildung einer kontinentalen Freihandelszone in die bilateralen Beziehungen integriert. Lateinamerika blieb in dieser Wahrnehmung der größte Markt für die Vereinigten Staaten (500 Millionen Einwohner und damit potentielle

Konsumenten) und der natürliche Wirtschaftsraum für die US-Investitionen. Das heutige Wirtschaftsinteresse hat zweifellos eine vorherrschende Stelle in den Leitlinien der pragmatischen US-Politik und begleitet auch die politischen und strategischen Interessen, obwohl die Trennung der Bereiche schwer zu definieren ist. Innerhalb dieser Strategie wird die Gewichtung jedes lateinamerikanischen Landes unterschiedlich betrachtet. Die Haltung der USA innerhalb der Hemisphäre kann trotzdem noch heute als einzigartige und beeindruckende Hegemonie beschrieben werden. Die USA sind „the sole state with preeminence in every domain of power – economic, military, diplomatic, ideological, technological, and cultural - with the reach and capabilities to promote its interests in virtually every part of the world“ (Huntington 1999:36). In diesem Zusammenhang zeigten die Beziehungen zwischen den USA und den lateinamerikanischen Ländern eine Tendenz zu Verhältnissen (*intermestic relationships*), die auf „the international spillover of domestic concerns and involving both international and domestic aspects and actors“ basierten (Lowenthal 1990:38).

Die Beziehungen zwischen Mexiko und den USA umfassen verschiedene Bereiche, die nicht nur eine Konsequenz der gemeinsamen geographischen Grenzen von mehr als 3000 Kilometern¹⁴⁸, sondern auch eine Folge der historischen Annäherungen und Entfernungen der politischen Elite, der wirtschaftlichen Akteure, der Gesellschaften usw. sind. Diese Beziehungen werden in verschiedener Art und Weise bewertet, da die Ungleichheiten beider Länder ständig sichtbar sind (Domínguez 1998). Die Literatur der letzten Jahre über die USA-Mexiko-Beziehungen (Castañeda/Pastor 1989; Torres 1990; Baer/Weintraub 1994; Aguayo/Bailey 1997; Vereá/Fernández/Weintraub 1998) hebt die Interdependenz der Verhältnisse nach verschiedenen Perspektiven hervor.

Bis zum Ausbruch der Verschuldungskrise in Mexiko waren die Beziehungen zwischen beiden Ländern wie folgt charakterisiert: Auf wirtschaftlicher Ebene war relativ klar, dass die US-Firmen und die US-Investitionen gegenüber europäischen oder japanischen Investoren Vorrang innerhalb der ISI-Strategie hatten. Trotz der gesetzlichen Begrenzungen

¹⁴⁸ Mexiko und die USA teilen die einzige geographische Grenze der Erde, an der sich zwei so unterschiedliche Welten treffen. Es handelt sich um zwei stark ungleiche Länder bzw. das mächtigste Industrieland und ein Schwellenland, das noch viele Merkmale eines Entwicklungslandes hat.

ausländischer Investitionen und des zunehmenden Interventionismus des mexikanischen Staates in der Wirtschaft erhielten die US-Interessen eine bevorzugte Behandlung. Dies bedeutete jedoch nicht, dass es keine Spannungen in den Wirtschaftsbeziehungen gab. Die wirtschaftlichen Prinzipien der mexikanischen Revolution wurden in den USA immer kritisiert und man plädierte ständig für Veränderungen des gesetzlichen Wirtschaftsrahmens. Auf politischer Ebene waren die Beziehungen viel komplexer. Die mexikanischen Eliten versuchten, einige Grenzen und Hindernisse für die USA zu etablieren, die die Verwirklichung des nationalen Projektes bzw. die Verteidigung der Souveränität und der Unabhängigkeit Mexikos ermöglichten (vgl. Meyer 1992b:105). Die USA akzeptierten die autoritären Züge des mexikanischen politischen Systems aufgrund der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Sicherheit, die die PRI-Regierungen garantierte. Die mexikanischen Regierungen konnten paradoxerweise eine aktive Außenpolitik aufbauen, die in vielen Fällen gegen die US-Positionen agierte, wie die Aufrechterhaltung der diplomatischen Beziehungen mit dem kommunistischen Kuba von Fidel Castro oder die offene Unterstützung der Contadora-Gruppe¹⁴⁹. Der ideologische Diskurs der mexikanischen politischen Elite äußerte sich mehr oder weniger gegen die nach ihrer Meinung gegenüber Mexiko imperialistisch auftretende amerikanische Außenpolitik und für die Verstärkung des mexikanischen Nationalismus.

Die Verschuldungskrise verkleinerte den externen Handlungsspielraum extrem schnell, als die Regierung ausländisches Kapital und Unterstützung für die Überwindung der Krise benötigte. Die Erklärung Mexikos, zahlungsunfähig zu sein, traf die USA stark. In vielen Fällen äußerten sie ihre Sorgen darüber. Die amerikanische Finanzgemeinschaft, die einen großen Teil der Portfolioschulden besaß, übte einen großen Einfluss auf ihre eigene Regierung aus, mit dem Ziel, dass die mexikanische Regierung ihre Verpflichtungen rechtzeitig erfülle. Das Scheitern der mexikanischen Umschuldung hätte eine Kettenreaktion in ganz Lateinamerika verursachen können, deren Folgen eine erhebliche Erschütterung der

¹⁴⁹ Nach der Tradition des Realismus konnte diese Haltung der mexikanischen Regierung als ein Versuch verstanden werden, ein Gegengewicht zu der amerikanischen Politik in Lateinamerika zu sein: „Los Estados Unidos reconocen y aceptan la necesidad de México de disentir de la política estadounidense en todo aquello que sea fundamental para México, aun si se trata de algo importante pero no fundamental para los Estados Unidos. A cambio, México coopera en todo aquello que es fundamental o simplemente importante para los Estados Unidos, aunque no lo sea para México“ (Ojeda 1976:93).

amerikanischen Finanzstruktur und der allgemeinen US-Wirtschaft hätten bedeuten können. Die inneren Veränderungen der mexikanischen politischen und wirtschaftlichen Elite sowie der mexikanischen Volkswirtschaft führten auch zur Modifizierung der Beziehungen mit den USA, die ebenfalls aufgrund der Veränderungen auf internationaler Ebene, wie z.B. der Energiekrise, der Auflösung des internationalen Währungssystems, des Vietnam-Krieges usw. in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten waren. Zu diesem Zeitpunkt standen beide Volkswirtschaften in enger Beziehung zueinander und die mexikanische Wirtschaft war von der amerikanischen Entwicklung bzw. von deren Aufschwung oder Verlangsamung in großem Maße abhängig (vgl. *Rosas* 1999:355).

Als die mexikanische Volkswirtschaft umstrukturiert wurde, näherten sich die mexikanischen Stellungnahmen im Wirtschaftsbereich denen der USA an. Die ideologische Uniformität der in Mexiko eingeführten neoliberalen wirtschaftlichen Maßnahmen begünstigte die Institutionalisierung der Kooperationskanäle zwischen beiden Ländern. Diese Annäherungen waren nicht nur wirtschaftlicher, sondern auch politischer Natur, denn seit der Regierung von De la Madrid, und insbesondere während der Regierungszeit von Salinas und Zedillo, nahm die Aktivität der Außenpolitik Mexikos, die den USA und ihren Interessen entgegentrat, ab. Die Beziehungen gingen von einer „*sana distancia*“ (gesunde Entfernung) in eine „*cooperación pragmática*“ (pragmatische Zusammenarbeit) über (vgl. *Fernández de Castro* 1998:57). Die Macht des mexikanischen Präsidenten bedeutete auch, dass er eine wichtige Rolle als Verhandlungspartner auf internationaler Ebene hatte (*Handelman* 1997:53). Die mexikanischen Präsidenten dieses Untersuchungszeitraums verliehen den Beziehungen mit der US-Regierung sowie der internationalen Finanzgemeinschaft eine große Bedeutung. Durch die wirtschaftlichen Krisen, in die Mexiko nach der Verschuldungskrise geriet, und durch deren Überwindung näherten sich Mexiko und die USA einander an. Die Reisen des mexikanischen Präsidenten in die USA nahmen zu, und aus diesen Beziehungen entstanden Freundschaften mit George Bush sen. oder

William Clinton¹⁵⁰. Der US-Präsident konnte seinen mexikanischen Kollegen unterstützen, eine bestimmte Wirtschaftspolitik einzuführen oder zu vertiefen¹⁵¹.

In diesem Zusammenhang wurde der US-Einfluss auf die Definition der makroökonomischen Politik größer als je zuvor¹⁵². Die Unterzeichnung der NAFTA war ein Zeichen dafür: Dieses Abkommen vertiefte die Interdependenzverhältnisse beider Länder aus wirtschaftlicher Sicht. Die Kontinuität und die Vertiefung der wirtschaftlichen Umstrukturierung in Mexiko weckte das Interesse verschiedener politischer und wirtschaftlicher Gruppen in den USA. Die wirtschaftliche Stabilität Mexikos führte ohne Zweifel zur Entspannung der Verhältnisse zwischen beiden Ländern. Die Reaktion der US-Regierung auf die mexikanische Finanzkrise der Jahre 1994/1995 zeigte, dass die Stabilität der mexikanischen Volkswirtschaft für die USA von großer Bedeutung war. Und dies nicht wegen des Wohlstands und des Erfolgs der mexikanischen Gesellschaft, sondern wegen der Notwendigkeit, die südliche US-Grenze weiterhin vor Wirtschaftsflüchtlingen geschlossen zu halten (*Dziedzic* 1997:89). Diese Stabilität begünstigte deshalb die kontinuierliche und tiefgreifende Weiterführung makroökonomischer Maßnahmen, die die wirtschaftliche Umstrukturierung in Mexiko beschleunigten. Die finanzielle Unterstützung der USA bedeutete eine Dosis Konditionalität, wie die Hilfspakete von 1995 zeigten¹⁵³:

„The agreements established a financial plan to govern the use of U.S. resources in restructuring and refinancing Mexico’s obligations. To monitor the plan in an effective manner, unusual steps were taken to obtain data and to gain and maintain transparency: Mexico agreed to publish the weekly balance sheets of the central bank and to share with U.S. officials all the information necessary to monitor the status of developments in the Mexican economy; to set up and use a ‘tranche’ or installment system, with prior approval necessary for each

¹⁵⁰ Carlos Salinas de Gortari traf George Bush sen. während seines Regierungsamtes elfmal zwischen 1988 und 1992 (*Fernández de Castro* 1998:76-78).

¹⁵¹ Ein gutes Beispiel dafür war die Rede von William Clinton, als er im Kongress die Billigung des Hilfspaketes für Mexiko in Verbindung mit der Finanzkrise von 1994/95 forderte. Clinton drängte die Regierung von Ernesto Zedillo, restriktive makroökonomische Maßnahmen einzuführen.

¹⁵² Dies bedeutete jedoch nicht, dass die USA Mexiko die Richtlinien der makroökonomischen Politik vorschreiben konnten (*Camp* 1996b:216).

¹⁵³ Auf die Hilfspakete nach der Finanzkrise in Mexiko von 1994/1995 wird ausführlicher weiter unter 5.1.3.1 eingegangen.

disbursement; and to include an acceleration clause for the event that the use of previous drawings is found to be improper“ (*Humphrey* 1995:199).

Es gab jedoch andere bilaterale Themen, die am Rande der Verhandlungen bzw. der Institutionalisierung der Beziehungen blieben, wie z.B. die Migration oder der Kampf gegen den Drogenhandel. Ein sehr wichtiges Thema war auch die politische Entwicklung Mexikos, in der die Rolle der USA nicht nur für die Beschleunigung, sondern auch für die Zurückhaltung des Demokratisierungsprozesses von Bedeutung war (vgl. *Loaeza* 1994a:241): Der amerikanische Faktor war sehr wichtig in den letzten Jahren. Er verstärkte und garantierte die Forderungen der Gruppen gegen den Autoritarismus zu einem Zeitpunkt, in dem die mexikanischen Regierungen die Unterstützung der US-Regierung für die Lösung wichtiger Probleme, wie die Umschuldung bzw. den Zugang der mexikanischen Exporte zum amerikanischen Markt, dringend brauchten. Vor der Bildung der nordamerikanischen Freihandelszone blieb die Demokratisierung Mexikos am Rande der politischen Diskussionen beider Länder. Die USA kritisierten nie offen die autoritären Merkmale des mexikanischen politischen Systems oder die ungerechten Methoden des PRI bei den Wahlen (*Meyer* 1991). Diese Tendenz änderte sich allmählich in den 90er Jahren. Die Unterzeichnung des NAFTA vergrößerte den Modernisierungsdruck, da das Land durch diese Freihandelszone „in eine internationale politische Observanz geriet, die einen weiteren massiven Wahlbetrug kaum noch möglich machte und die insgesamt der Opposition einen von den Erlaubnisgraden der Regierung unabhängigen Stellenwert garantieren musste“ (*Mols* 2000:3).

Die Beziehungen zwischen Mexiko und den USA sind heutzutage sehr dynamisch. Sie veränderten sich in den letzten zwanzig Jahren sehr schnell aufgrund zahlreicher Faktoren, die nicht nur mit dem internationalen Zusammenhang und der Vertiefung der wirtschaftlichen Verhältnisse, sondern auch mit dem politischen Willen der beiden politischen Eliten und einem Prozess institutioneller Entwicklung auf beiden Seiten der Grenzen zu tun hatten (*Fernández de Castro* 1998:64-70). Es ist jedoch nicht mehr umstritten, dass die wirtschaftliche Entwicklung der USA eine außergewöhnliche Bedeutung für die Gesundheit der mexikanischen Volkswirtschaft hat.

4.1.3 Die Auflagen der internationalen Finanzinstitutionen

Als Mexiko 1982 seine Zahlungsunfähigkeit erklärte und damit die Verschuldungskrise der Entwicklungsländer auslöste, wurde der IWF zur führenden Finanzinstitution auf internationaler Ebene, da das internationale Finanzsystem keine Mechanismen hatte, um mit einer solchen Krise umzugehen (*Crockett* 1992:271-ff). Der IWF füllte die Lücke der Kompetenzen, die zwischen souveränen Staaten und Geschäftsbanken entstand¹⁵⁴. Die Geschäftsbanken hatten keine unmittelbare Macht, den Schuldnerländern Auflagen aufzuerlegen, die gegen souveräne Entscheidungen standen. Zu diesem Zeitpunkt waren die Zunahme der Liquidität und die Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen die entscheidenden Themen für die Geschäftsbanken. Die Durchführung von Maßnahmen, die mit diesen Themen in Verbindung standen, bedeutete im Prinzip eine souveräne Entscheidung von Staaten, an der die Geschäftsbanken nicht teilnehmen durften. Als neue Kredite gewährt wurden, implementierten der IWF und die internationalen Geschäftsbanken eine Politik von „*carrot and stick*“ gegenüber den Schuldnerländern (vgl. *Stallings* 1992:65), mit der Drohung, die Finanzierungsquelle zu eliminieren.

Die ersten Interpretationen der Verschuldungskrise gingen davon aus, dass es sich um ein Problem der Liquidität auf internationaler Ebene handelte, da es eine Knappheit an Kapital gab (*Devlin* 1989:221; *Nelson* 1990:3). Diese These trat einer anderen Interpretation des Verschuldungsproblems der lateinamerikanischen Länder entgegen, die sich auf eine Solvenzkrise stützte, in der „der Gegenwartswert ihrer zukünftigen Schuldendienstzahlungen den Gegenwartswert ihrer zu erwartenden zukünftigen Handelsbilanzsalden übersteigt“ (*Sangmeister* 1993:34). Der IWF sollte aufgrund seiner Überlegungen dazu dienen, dass den internationalen Geschäftsbanken mehr Ressourcen für die Entwicklungsländer zur Verfügung standen, und er sollte den Entwicklungsländern bei ihrer Umschuldung helfen.

¹⁵⁴ Die Rolle des IWF zu diesem Zeitpunkt kann folgendermaßen erklärt werden: „Both because of the urgency of the crisis and the opportunity to reassert its international role after being marginalized by the great banking expansion of the 1970s, the IMF immediately agreed to insert itself between debtors and creditors. It allowed the banks to tie their rescheduling packages directly to a Fund adjustment program, which helped them squeeze foreign exchange out of the economies and thereby keep to a minimum the finance required to roll over interest payments and avoid default. In addition to making the elimination of arrears a condition of its adjustment programs, the IMF supported, or at least never questioned, the onerous commercial terms that the banks demanded to effect the reschedulings“ (*Devlin* 1989:219).

Die internationalen Geschäftsbanken hatten nicht genügend Reserven, um Kredite für die Schuldnerländer zu gewähren. Beim Management der Verschuldungskrise spielte der IWF eine hervorragende Koordinationsrolle, da diese Finanzinstitution über die Stabilisierung des internationalen Finanzsystems wachte. Die Umschuldung der Entwicklungsländer wurde durch folgenden Mechanismus organisiert:

„The renegotiation of debt has been on a country-by-country basis with the official bilateral debt handled through the Paris Club and with the commercial debt rescheduled through the London Club. Thus whereas the debtor countries have negotiated on an individual basis, the creditors have negotiated in groups with the IMF and the World Bank“ (*Edwards* 1988:21).

Die Finanzinstitutionen unterstützten die verschiedenen Umschuldungsvorschläge der Industrieländer und der internationalen Geschäftsbanken, insbesondere die von der US-Regierung vorgeschlagenen Baker- und Brady-Pläne. Der IWF begünstigte die Operationalisierung der Umschuldungen. Nach seinen Analysen, die von einem monetaristischen Ansatz beherrscht waren, wurden die Probleme der lateinamerikanischen Länder bzw. die externen Ungleichgewichte durch Nachfrageüberschüsse verursacht. Es wurde festgestellt, dass die vorübergehenden Liquiditätsengpässe nicht die Ursache der Verschuldungskrise gewesen waren (vgl. *Sangmeister* 1993:34). Deshalb mussten diese Länder Anpassungsmaßnahmen einführen, um die Expansion der inneren Kredite und die Verschuldung des öffentlichen Sektors zu begrenzen. Unter diesen Umständen war es Aufgabe des IWF, den Strukturwandel der Schuldnerländer zu erzwingen¹⁵⁵. Die Interpretationen des IWF bezogen sich auf die Notwendigkeit, strukturelle Reformen innerhalb der Länder einzuführen (*Clements/McClain* 1990:75): Es ging dabei um solche *Policy*-Reformen, die es den Ländern ermöglichen sollten, die Schwankungen der Leistungsbilanz in Zukunft zu vermeiden. Für Länder mit einer großen Verschuldung wurden Anpassungsmaßnahmen eingeführt, um einen positiven Saldo zu erreichen, der der

¹⁵⁵ Dieser Mechanismus funktionierte wie folgt: „The IMF was tasked to get the debtor governments to put their economic houses in order. This role gave the Fund and its policies tremendous leverage over debtor countries‘ entire economies. The reward for agreeing to a Fund stabilization program was a new lending package from official multilateral and bilateral creditors and from commercial banks“ (*Griesgraber* 1994:202).

Bezahlung des Schuldendienstes gewidmet wurde. Zu diesen Maßnahmen zählten nicht nur die Zunahme der Exporte und die Reduzierung der Importe. Es sollte auch versucht werden, die Überhitzung der Volkswirtschaft durch restriktive makroökonomische Maßnahmen innerhalb des Landes aufzuhalten. Jede Regierung sollte als externe Strategie eine große Öffnung gegenüber ausländischen Direktinvestitionen einführen, um die Quelle externer Finanzmitteln zu stimulieren.

Wenn man von dieser Analyse ausgeht, spielten die Weltbank und der IWF seit der Verschuldungskrise eine Schlüsselrolle bei der Koordination von Rettungspaketen. Die Verschuldungskrise war nicht nur ein Problem der Liquidität auf internationaler Ebene. Wichtige wirtschaftliche Veränderungen waren notwendig, weshalb auch die Rolle des IWF und der Weltbank neu formuliert wurde. Aufgrund der langfristigen Natur der Verschuldungskrise modifizierten der IWF und die Weltbank die Vorbedingungen und die Verfahren für die Gewährung neuer Kredite. Dies wurde durch den Mechanismus der Konditionalität verstärkt¹⁵⁶, als beide Institutionen für die Abgabe langfristiger wirtschaftlicher und finanzieller Ressourcen die Erfüllung einer Reihe von wirtschaftlichen Maßnahmen von den Schuldnerländern erwarteten (vgl. *Griffith-Jones/Sunkel* 1989:111). Der IWF stellt Ressourcen für Länder mit Handelsbilanzproblemen unter folgenden Bedingungen zur Verfügung:

„These conditions, known as IMF conditionality, include both policies a member may need to carry out prior to approval of the arrangement (by the IMF’s Executive Board) and disbursement of the initial tranche of support, as well as policy undertakings that must be met for disbursement of subsequent tranches over the life of the arrangement (usually one to three years)“ (*Mussa/Savastano* 1999:3).

¹⁵⁶ Die Konditionalität des IWF hat eine lange Geschichte. Nach der Gründung dieser Finanzinstitution wurden die ersten Kredite ohne Konditionalität gewährt. Im Laufe der Zeit wurde das Konzept der „*high conditionality*“ entwickelt, das sich auf folgende Tatsachen bezog: „*High conditionality* involves the country’s design of a specific set of measures to eliminate its deficit, Fund agreement that the program will be adequate for that purpose, and the country’s commitment to implement that program“ (*Williamson* 1982:11-12). Mit der Einführung der *Extended Facility* wurde 1974 das Konzept der strukturellen Anpassung eingeleitet. Die Leistungsbilanzdefizite wurden als strukturelle Schwierigkeiten bezeichnet. Deshalb sollten die Kredite des IWF der Kontrolle einiger makroökonomischer Maßnahmen dienen, die diese Defizite reduzierten.

Durch die Konditionalität gewannen die Finanzinstitutionen die Fähigkeit, die Durchführung von wirtschaftlichen Maßnahmen innerhalb der Schuldnerländer zu beeinflussen, als die Gewährung von Krediten mit der Annahme einer bestimmten Wirtschaftspolitik, der „*cornerstone of the traditional IMF package*“ (Mussa/Savastano 1999:21), verbunden wurde (vgl. Sebastian 1988:151). Nach den Interpretationen des IWF und der Weltbank ermöglichte diese Politik, dass die Schuldnerländer die Krise überwinden würden. Als sich die Schuldnerländer ausdrücklich um die Kredite bewarben, verpflichteten sie sich, diese Politik umzusetzen¹⁵⁷. Die Konditionalität war mit den Kreditlinien des IWF verbunden, da nicht nur der Inhalt der Kredite von dieser Institution bestimmt, sondern auch einige Vorbedingungen und Durchführungskriterien berücksichtigt wurden. Die verschiedenen Instrumente, u.a. die Kredite bzw. die Fazilitäten, die der IWF für die Abgabe von Ressourcen benutzt, werden nach einem in der Regel langen Verhandlungsprozess mit dem entsprechenden Land zur Verfügung gestellt. Dieser Prozess unterteilt sich in verschiedene Phasen¹⁵⁸, bei denen eine Übereinstimmung mit dem in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befindlichen Land und keine offene Konfrontation gesucht wird¹⁵⁹.

Die Weltbank spielt auch eine wichtige Rolle bei der Implementierung der Strukturanpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern, da sie sich mit langfristigen Krediten beschäftigt, die der Förderung der Entwicklung gewidmet werden. 1980 wurde das Programm „*structural adjustment lending*“ eingeführt, das folgende Maßnahmen beinhaltete (vgl. Williamson 1982:22): Die Rationalisierung der Preise, die die Kontrolle auf Steuer, Preispolitik, Subventionen und Zinsraten bedeutete; die Neudefinition der Prioritäten bei den öffentlichen Investitionen; eine Haushaltsreform und die *institution building*. Seit der Einführung des Baker-Plans war die Unterstützung der Weltbank für die Einleitung der

¹⁵⁷ Diese Politik enthält hauptsächlich folgende Punkte: „The measures normally contemplate a tightening of fiscal and monetary policies by an amount deemed necessary to bring aggregate demand in line with the staff’s estimates of prospective output and available external financing and, hence, with a sustainable current account. Sometimes, the measures also contemplate changes in the (level or rate of crawl of the) nominal exchange rate as a means to facilitate external adjustment“ (Mussa/Savastano 1999:21).

¹⁵⁸ Die Phasen sind folgende: „inception, blueprint, negotiation, approval, monitoring and completion“ (Mussa/Savastano 1999:9).

¹⁵⁹ Das *decision-making* innerhalb des IWF geht im Prinzip davon aus, dass politische Faktoren nicht zu berücksichtigen sind. In der Praxis spielen politische Faktoren aber eine wichtige Rolle, wie die unmittelbare Ernennung von Vertretern eines Landes beim Gouverneursrat der Regierungen oder die Stimmen jedes Landes in bezug auf seine finanzielle Beteiligung (vgl. Thacker 1999).

Strategie „*structural adjustment with growth*“ innerhalb des Krisenmanagements notwendig. Die Weltbank konzentriert sich deswegen auf langfristige Maßnahmen der Strukturanpassung und seit den 80er Jahren nimmt ihre Bedeutung zu, weil sie die Finanzierung dieser Umstrukturierung gewährleistete. Die Weltbank arbeitet zusammen mit dem IWF, da ihre Kreditlinien auf die Stütze der Stabilisierungsmaßnahmen abzielen. Die Programme der Weltbank bringen auch einen hohen Grad an Konditionalität mit sich.

Das Grundschema der Wirtschaftsreformen, das die lateinamerikanischen Länder einleiten mussten, lässt sich als *Washington Consensus* bezeichnen¹⁶⁰ und wird nicht nur von den Finanzinstitutionen bzw. vom IWF und der Weltbank, sondern auch vom US-Kongress, von der US-Administration, der US-Finanz- und Wirtschaftsbehörde und vielen Forschungs- und Planungsinstituten (*think tanks*) empfohlen (Sotolli 1998b:805). Dieses neue Entwicklungsparadigma hat eine logische Struktur mit theoretischen und empirischen Thesen, die Empfehlungen und Ziele beinhalten (Bulmer 1996b:10). Die theoretischen Grundlagen des Washington-Konsenses sind eine Mischung aus verschiedenen wirtschaftlichen Richtungen (vgl. Bresser 1993:19): der neoklassischen Wirtschaft der österreichischen Schule von Hayek und von Mises, dem Monetarismus von Milton Friedman, den Neoklassikern Lucas und Sargent, den *free traders* wie Bela Balassa und die *public-choice school* von Buchanan, Mancur Olson, Tullock und Niskanen. Der Washington-Konsens geht davon aus, dass die Instabilität, das fehlende Wirtschaftswachstum und die Fehlallokation von Ressourcen, die für Lateinamerika seit den 80er Jahren charakteristisch waren, Konsequenz der ISI-Strategie sind. Die interventionistische Rolle des Staates wurde als Ausgangspunkt der gesamten Krise angesehen, da er für Protektionismus und übertriebene Regulierung verantwortlich war. Die Größe des Staates und seine populistischen Maßnahmen führten zu ständigen öffentlichen Defiziten, die am Ende nicht mehr finanzierbar waren. Die intellektuelle Vertretung dieses neuen Paradigmas erklärte den Tod des ISI-Modells und die universelle Gültigkeit der neoklassischen Prinzipien (Fanelli/Frenkel/Rozenwurcel 1990:3-4). Damit sollten die

¹⁶⁰ Die Bezeichnung verweist auf das geographische Entscheidungszentrum, in dem sich die meisten Institutionen befinden, die die Reformen propagieren: „Washington was defined for these purposes as encompassing both the political Washington of Congress and senior members of the administration, and the technocratic Washington of the international financial institutions, the economic agencies of the US government, the Federal Reserve Board, and the think tanks“ (Williamson 1990b:9).

Auseinandersetzungen mit den vergangenen Strategien abgeschlossen werden. Die zentralen Begriffe und Maßnahmen des Washington-Konsens basieren auf folgenden Strategien und Themen (*Schneider* 1994:297; *Sangmeister* 1995:223; *Sotolli* 1998b:806): makroökonomische Stabilisierung, insbesondere Haushaltsausgleich und Kontrolle der Inflation, Privatisierung der staatlichen Firmen, Deregulierung der Marktbeziehungen, Liberalisierung der nationalen Kapitalmärkte und der Außenwirtschaft sowie Kooperations- und Integrationsdynamik innerhalb des Kontinentes¹⁶¹.

Beim Paradigmenwechsel war die Rolle der internationalen Finanzinstitutionen von Bedeutung. Sie transportierten diese dominierende wirtschaftstheoretische Doktrin durch Empfehlungen, Beratungen, Projektauflagen und Kreditkonditionen in die Entwicklungsländer (vgl. *Sangmeister* 1995:228-229). Sie waren auch für die Ausweitung

¹⁶¹ Eine Reihe von Maßnahmen werden für die Einleitung der Washington-Konsens-Empfehlungen festgelegt (*Williamson* 1990:8-17, 1990b:10-33; *Fanelli/Frenkel/Rozenwurcel* 1990:9-11). Diese Maßnahmen werden direkt von den internationalen Finanzinstitutionen unterstützt: „1. Fiscal deficit. It is a primary source of macroeconomic dislocation and it results from a lack of the political courage or honesty to match public expenditures and public revenues. So, the fiscal deficit must be severely curtailed and, prima facie, an operational fiscal deficit in excess of around 1 to 2% of GNP would be evidence of policy failure. Likewise, fiscal policy should aim to reduce expenditures rather than increase taxes in order to lower the borrowing needs of the public sector. 2. Public expenditures. Subsidies, especially indiscriminate ones, should be eliminated. Policy reform must switch expenditures from subsidies to education. Government investment should be almost exclusively directed toward public infrastructure. 3. Tax reform. The principle that should guide policymaking in this area is that the tax base should be broad and the marginal tax rate moderate. 4. Interest rate. Negative interest rates should be eliminated by letting the market do the job of determining a positive and (presumably) moderate real interest rate. The beneficial consequences of this would be: 1) the discouraging of capital flight; b) the rise in private savings; c) the elimination of the corruption opportunities generated by segmented markets; d) a better allocation of the resources available for investment. 5. Exchange rate. The exchange rate policy should not only assure a competitive level for the exchange rate but also assure that such a level will be maintained to support the private sector confidence. Growth of exports (particularly nontraditional ones) is the main purpose of this policy. Although, like interest rates, the exchange rate might be market-determined, the dominant view is that achieving a competitive rate is more important than how the rate is determined. There is no firm consensus about how and when to liberalize the balance of payment capital account. 6. Trade policy. The objective of this policy should be to attain a situation in which the cost of generating or saving a unit of foreign exchange is equalized between and among export and import competing industries. To move toward this objective, the government policy should eliminate non-tariff barriers such as import licensing, eliminate the taxation of exports and guarantee access to imports of intermediate inputs at competitive international prices. Protection to infant industries should be strictly temporal and a moderat general tariff might be accepted as a mechanism for diversifying industry. 7. Foreign direct investment. The countries should establish a legislation favouring foreign direct investment as a way to attract capital and technology. There is no firm agreement, however, about whether the debt-equity-swap mechanism to attract foreign direct investment would have beneficial consequences or not. Particularly because the mechanism tends to render the money supply endogenous. 8. Privatization. Policy reform should favour the privatization of state enterprises since they would be managed more efficiently by private agents. 9. Deregulation. The main rationale for deregulation is that a higher degree of competition would foster growth. Policies aimed at deregulating labor markets are especially emphasized. 10. Property rights“.

des Globalisierungsprozesses auf die unterentwickelten Länder bzw. die *emergent economies* zuständig, da sie die neoliberalen Maßnahmen offen förderten (Anghie 2000:247).

Der Einfluss der Konditionalität auf die makroökonomische Politik Mexikos ist schwer zu messen, insbesondere wenn die Effektivität der Konditionalität in Frage gestellt werden kann, da die meisten erwarteten wirtschaftlichen Ergebnisse nicht sofort erreicht wurden (vgl. Kahler 1992). Sowohl der IWF als auch die Weltbank spielten jedoch eine entscheidende Rolle beim Krisenmanagement und bestimmten mit Empfehlungen die Richtlinien der makroökonomischen Politik. Mexiko wies in den 80er Jahren ein niedriges Wirtschaftswachstum auf, eine starke Reduzierung seiner Exporte und große finanzielle Schwierigkeiten. Fraglich ist aber, inwieweit diese Empfehlungen zu Auflagen beim Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik wurden. Bei den ersten Stabilisierungsversuchen nach der Verschuldungskrise war die Rolle des IWF für Mexiko sehr wichtig. Das mexikanische Wirtschaftsteam seit der Regierung von De la Madrid stand in direkter Verbindung mit den Ökonomen des IWF (Stallings 1992:75). Der IWF und die Weltbank überwachten die gesamte Umstrukturierung der mexikanischen Wirtschaft.

Hinsichtlich der Finanzkrisen der letzten Jahre war die Einstellung der Finanzinstitutionen sehr umstritten. Seit Mitte der 90er Jahre, als die mexikanische Finanzkrise ausbrach, wurde deutlich, dass es keinen institutionellen Rahmen auf internationaler Ebene gab, der sich mit den Herausforderungen eines immer komplexeren Finanzsystems beschäftigen konnte (CEPAL 1998b:9-10; Naciones Unidas 1999:2). Es mangelte auch an internationalen regulativen Mechanismen, die die Asymmetrien der Kapitalflüsse und ihre Auswirkungen auf nationaler Ebene mildern konnten. Der IWF spielte eher die Rolle des Koordinators von Rettungspaketen als die des Zulieferers von Ressourcen, wodurch er zwar seine Aufgaben nicht verfehlte, aber die Erwartungen der betroffenen Ländern nicht erfüllte, da die Ressourcen manchmal unzureichend waren oder überhaupt nicht zur Verbesserung der schwierigen Wirtschaftslage beitrugen. Die mit dem Rettungspaket verbundene Konditionalität, insbesondere des IWF, wurde aufgrund folgender Tatsachen in Frage gestellt: Zum einen bedeutete sie die Einleitung und Durchführung von sehr restriktiven Maßnahmen, die die bereits schwierige Wirtschaftslage der *emergent economies*

verschlechterten und die zur Deflation in der ganzen Weltwirtschaft führten. Zum anderen wurde sie beim Krisenmanagement für verschiedene Bereiche der Wirtschaftspolitik benutzt, die sich traditionell innerhalb der staatlichen Autonomie befanden, wie z.B. die Behandlung der Kapitalbilanz oder die Bestimmung eines spezifischen Wechselkursregimes (Ibarra 1998:7), was die Überschreitung der IWF-Kompetenzen bedeutete. Diese Einmischung des IWF wurde aufgrund folgender Gründe nicht positiv bewertet (Ocampo 1999:21): Zum einen dehnte sich die Reichweite der Konditionalität allmählich aus. Insbesondere wurde sie von vielen internationalen Organisationen, aber auch von Strategien einiger Länder adoptiert. Zum anderen wurde die Legitimität der Konditionalität als Quelle der makroökonomischen Ungleichgewichte im Ausland bzw. aufgrund einer Finanzkrise und von Ansteckungsmechanismen in Frage gestellt. Die gescheiterte innere Wirtschaftsstrategie wurde hierbei nicht eingesetzt.

Die gesamte Weltwirtschaft wurde von den Finanzkrisen in Mitleidenschaft gezogen. Die Entwicklung der Peso-Krise wurde von der internationalen Finanzgemeinschaft aufmerksam verfolgt. Für den Chef des IWF, Michel Camdessus, war sie „the first modern crisis of the twenty-first century“. Dies trug zu der Idee bei, dass die *emergent economies* eine zweite Generation von Reformen durchsetzen müssen (vgl. Ibarra 1998:7), die von den Finanzinstitutionen überwacht werden könnten, wie z.B. die Kontrolle der Fiskalanpassungsqualität und der sozialen Ausgaben, die Vertiefung bestimmter struktureller Veränderungen und die Neuorientierung der staatlichen Tätigkeit, um ein vorteilhaftes Klima für ausländische Investoren zu schaffen¹⁶². Dies betonte die Konditionalität der Hilfe, da die Ressourcen schell zur Verfügung stehen würden, aber im Gegenzug die Einführung einer strengen makroökonomischen Politik zur Folge hätten.

4.1.4 Die internationalen Investoren

4.1.4.1 Die Rolle der ausländischen Direktinvestitionen

In den letzten Jahrzehnten fanden wichtige Veränderungen des kapitalistischen Systems statt, insbesondere im Bereich der Technologie, der Organisation der kapitalistischen

¹⁶² Die Kreditgewährung des IWF an einige asiatische Länder, die von der Wirtschaftskrise des Jahres 1998 sehr stark betroffen waren, lockerte die Kontrolle der Finanzströme (vgl. Felix 1998:1).

Expansionspole und der Wertschöpfungsketten. Die kapitalistischen Akteure, insbesondere die transnationalen Konzerne und die größten Kapitalgruppen, befanden sich im Zentrum dieses Prozesses. Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen brachten deutliche Veränderungen mit sich, nicht nur bei den Strategien dieser Akteure, sondern auch in der Politik der Länder, in denen diese Akteure investierten. Die Strategien der internationalen Investoren veränderten sich in dem Maße, als die wirtschaftliche Aktivität immer mehr von einer ständigen Effizienz und einem zunehmenden Wettbewerb, einer besseren Qualität der Produkte, einer konstanten Eingliederung der technologischen Fortschritte in Produktion und Dienstleistungen und der Schaffung neuer Marktmöglichkeiten abhing. Das bedeutet, dass die grenzübergreifend agierenden Unternehmen „ihre Funktion (Produktion, Absatz, Beschaffung, Finanzbeziehungen, ansatzweise auch Forschung und Entwicklung) in den internationalen Rahmen integrieren, und dass sie die Chancen der einzelnen Märkte im internationalen Zusammenhang nutzen“ (Welzmüller 1997:20).

Das internationale Umfeld ist heutzutage riskant und basiert auf Konkurrenzdruck. Daher müssen die transnationalen Konzerne ihre Anpassungsfähigkeit beschleunigen. Die Produktionsprozesse verändern sich auch, um Flexibilität und Integration zu verknüpfen. Es handelt sich dabei um neue Organisationsmethoden der Produktion, die auf kürzere Produktionszyklen, aber eine verbesserte Reaktionsfähigkeit bei Marktveränderungen abzielen. Einige der zentralen Stichpunkte der neuen Ansätze der transnationalen Konzerne beziehen sich auf flexible Produktionssysteme, *lean production*, neue Hersteller- und Zuliefererbeziehungen, kundennahe Produktgestaltung und Serviceorientierung (vgl. *ibidem* 21). Die transnationalen Konzerne spielen in diesen neuen Produktions- und Beschaffungsnetzwerken eine wesentliche Rolle, da sie die Kontrolle der Technologiefortschritte besitzen. Sie sind die einzigen Akteure, die in der Lage sind, die Komplexität der Technik zu monopolisieren, die hohen Kosten der technologischen Innovation zu finanzieren, den Lebenszyklus von Produkten zu verkürzen, die Forschung und die technologische Entwicklung auszureizen und die Märkte auf globaler Ebene zu kontrollieren.

Die transnationalen Konzerne wurden zu den wichtigsten privaten Agenten, da sie im Welthandel die Hauptrolle spielten und die meisten externen direkten Investitionsflüsse kontrollierten (*Gonçalves* 1994:41). Seit vielen Jahrzehnten hatten die multinationalen Unternehmen den größten Anteil an der Industrialisierung der heutigen *emergent economies*, insbesondere in den technologisch hochentwickelten Bereichen (vgl. *Zagel* 1999:57). In den letzten Jahren beschleunigte sich die Konzentration des Kapitals und die Fusion unterschiedlicher Konzerne und wirtschaftlicher Gruppen, was zu neuen Herausforderungen auf internationaler Ebene für viele Akteure führte. Gleichzeitig stimulierten diese Transformationen die Internationalisierung der Dienstleistungen bzw. die im internationalen Geschäft nicht gehandelten Produkte (wie Service, Transport, Kommunikation, Banken, Versicherungen).

Die bereits erwähnte Evolution des Kapitalismus und seiner Organisationsformen verursachten deutliche Veränderungen in den Verhältnissen zwischen diesen wirtschaftlichen Gruppen und dem Staat¹⁶³. Trotz der immer noch existierenden Bedeutung des Staates als Hauptakteur in den internationalen Beziehungen (vgl. *Rosas* 1999:67) gewannen auch die transnationalen Konzerne und die großen Wirtschaftsgruppen immer mehr an Bedeutung, da sie unabhängig von den Auswirkungen auf das heimische Einkommens-, Arbeits- und Wirtschaftswachstumniveau ihren Tätigkeiten nachgingen. Sie suchten immer Möglichkeiten, bei denen sie die Kosten niedrig halten oder andere Vorteile erzielen konnten (vgl. *Ibarra* 1998:2). Die multinationalen Unternehmen „übten oft zur Durchsetzung ihrer wirtschaftlichen Interessen mit restriktiven Geschäftspraktiken Druck auf die Regierungen aus, der bis zur Einmischung in politische Angelegenheiten ging“ (*Zagel* 1999:57). Die uneingeschränkte Souveränität des Nationalstaates wurde damit geschwächt (vgl. *Heine* 1995:55). Die Politik, die die Expansion dieser Unternehmen ermöglichte, bedeutete für die heimische Regierung, die Kontrolle über die Wirtschaft zugunsten der transnationalen Konzerne teilweise zu verlieren (vgl. *Pinzani* 2000:33). Diese

¹⁶³ Diese Verhältnisse hingen nicht nur von den Merkmalen der transnationalen Wirtschaftsgruppe ab, sondern auch vom politischen System jedes Landes. Die politische Macht dieser Wirtschaftsgruppen zeigt sich sowohl in autoritären Ländern als auch in demokratischen Regimes. Die Regierungen der Industrieländer müssen auch mit diesen Gruppen verhandeln und nehmen an der Definition der politisch-wirtschaftlichen Agenda teil. Der Handlungsspielraum der Regierungen in den Industriestaaten ist ohne Zweifel größer als der der Entwicklungsländer.

wirtschaftlichen Akteure waren eine externe Machtquelle, die normalerweise außerhalb der staatlichen Kontrolle steht.

Es gab jedoch in verschiedenen Bereichen der *public-policy* Interaktionsverhältnisse zwischen dem Staat und den ausländischen Unternehmergruppen. Ein erstes Element dieser Interaktionsverhältnisse ist die Rolle der ausländischen Investitionen und ihre Kontrolle innerhalb der staatlichen Grenzen. Die Rolle der transnationalen Konzerne verstärkte die Wichtigkeit der ausländischen Investitionen im Entwicklungsprozess. Es ließ sich ein empirisches Verhältnis zwischen Wirtschaftswachstum und Kapitalfluss in Lateinamerika erkennen, das keine einzelne Ursache hatte, da die beiden Indikatoren vom breiten wirtschaftlichen Umfeld abhingen und die Investoren dazu tendierten, ihre Investitionen in Ländern mit hohen Wirtschaftswachstumsraten zu tätigen¹⁶⁴. Zweitens dienten die ausländischen Direktinvestitionen auch dem Zugang zu neuen Technologien durch die Markttransaktionen, wie auch zur Qualifikation der Arbeitskräfte, zur Förderung des Wettbewerbs und zur Zunahme der Exporte (*World Bank* 1999:52-54). Die Regierungen bemühten sich deshalb, diese Investitionen anzuziehen, was in vielen Fällen die Umstrukturierung vieler Politiken und gesetzlicher Rahmen bedeutete. Die *emergent economies* sollten auch makroökonomische Stabilität, Verfügbarkeit von Infrastruktur und Flexibilität der Arbeitskraft zeigen.

Das Verschuldungskrisenmanagement begünstigte offensichtlich die internationalen Investoren und die internationalen Geschäftsbanken (*Griffith-Jones* 1986:12). Ein wichtiges Ziel dieses Managements war der Wiederaufbau der Liquidität in den Schuldnerländern, um das internationale Finanz- und Währungssystem zu retten. Es war auch wichtig, die Stabilität der Wechselkurse zu erreichen und die Ungleichgewichte der Leistungsbilanzen zu kontrollieren, um das Niveau der wirtschaftlichen Aktivität auf internationaler Ebene aufrechtzuerhalten. Diese Elemente waren unbedingt erforderlich für das richtige

¹⁶⁴ Dies wird so erklärt: „During the inflows episode of 1976-1982, Latin America’s economy grew nearly 4 percent a year, while receiving net capital flows of nearly 5 percent of GDP. During the period of capital scarcity that began in mid 1982 and ended around 1990, growth fell to less than 1.5 percent a year, while net capital flows to the region declined to less than 1 percent. And in 1991-1994, growth of about 3.5 percent a year was accompanied by capital inflows amounting to roughly 6 percent a year“ (*Gavin/Hausmann/Leiderman* 1996:2).

Funktionieren der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, z.B. für den Handel und die ausländischen Investitionen, und die innere Dynamik der heimischen Volkswirtschaft. In einer veränderten Welt war es auch wichtig, die Kapitalmobilität auszureizen, um das Wirtschaftswachstum und den Handel von Gütern und Dienstleistungen zu finanzieren sowie die Ressourcenallokation zu verbessern. Dabei war es auch notwendig, die Strukturanpassungsprogramme in den Schuldnerländern zu beschleunigen. Dies war die Vorbedingung für eine Zunahme der Kapitalflüsse nach Lateinamerika, da die Länder der Region nicht unmittelbar die Entscheidungen der ausländischen Investoren beeinflussen konnten.

Seit der im Jahre 1982 ausgebrochenen Verschuldungskrise Lateinamerikas intensivierte sich die Rolle der internationalen Investoren nicht nur beim Krisenmanagement, sondern auch bei der Umsetzung der marktwirtschaftlichen und neoliberalen Prinzipien. Die Interaktionsverhältnisse zwischen dem Staat und den privaten Interessen dieser Wirtschaftsgruppen verstärkten sich, da die Regierungen verschiedene Politiken innerhalb der Umstrukturierung des Entwicklungsmodells bestimmen mussten. Diese Politiken umfaßten verschiedene Bereiche, u.a. Handels-, Finanz, Geld-, Technologie oder Investitionsprobleme, von denen die Wirtschaftsgruppen unmittelbar betroffen waren. Mexiko schaffte mit der Einführung der Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme bessere Bedingungen für ausländische Investitionen. Sein heimischer Markt ist immer noch sehr attraktiv für die ausländischen Investoren, nicht nur aufgrund seiner Größe und seines Potentials, sondern auch aufgrund der Diversifizierung der Produktionsstätten. In den 90er Jahren wurden neue Investitionsgesetze erlassen, um die Beschränkungen der Zulassung internationaler Investitionen zu eliminieren oder die Betätigung von Auslandsinvestoren zu fördern. Außerdem wurde versucht, das Klima für die Investoren zu verbessern (vgl. *Zagel* 1999:62).

4.1.4.2 Die Investoren in Mexiko und die Finanzkrise

Ein anderer Aspekt der Globalisierung, die die internationalen Investoren stark betraf, war die Internationalisierung der Finanzen¹⁶⁵ bzw. die markante qualitative Veränderung auf den internationalen Finanzmärkten sowie die unternehmens- und produktionsbezogenen Dienstleistungen (vgl. *Altvater/Mahnkopf* 1996:159), wobei man von wachsender Vernetzung und Verdichtung grenzüberschreitenden Wirtschaftens sprechen kann. Dieser Prozess wurde von verschiedenen Tatsachen gekennzeichnet (vgl. *Ibarra* 1998:4): Der Übergang vom festen Wechselkurssystem zum flexiblen Wechselkurssystem auf internationaler Ebene war eine treibende Kraft für die Entwicklung der Finanzmärkte, da neue Chancen und Risiken für die Anleger geschaffen wurden. Außerdem spielten das Ungleichgewicht der US-Leistungsbilanz und die Zunahme des öffentlichen Defizits in diesem Land eine entscheidende Rolle bei der internationalen Kapitalbewegung. Als sich die Sparrate reduzierte, brauchten die USA kontinuierliche Kapitaleinnahmen, die der Finanzierung des Defizits gewidmet wurden. Zum anderen fanden Veränderungen bei der Regulierung der Finanzaktivitäten in Europa statt, insbesondere in Großbritannien. Schließlich wurden neue Finanzinstrumente geschaffen, die eine Antwort auf die Unsicherheit des internationalen Finanzsystems gaben, insbesondere auf die Veränderlichkeit der Zins- und Wechselkursraten. Die negativen Erfahrungen mit den hohen Inflationsraten in vielen Ländern führten auch zur Entstehung unterschiedlicher Finanzmechanismen, die die Unsicherheit der inflationären Tendenzen vermeiden konnten:

„Als erstes fällt die Tendenz der Verbriefung von Forderungen auf, d.h., dass Wertpapiergeschäfte an die Stelle von Bankkrediten treten. Die Aktienmärkte übernehmen verstärkt die Funktion der Unternehmenskontrolle. Als zweites ist die Privatisierung des Wechselkursrisikos zu bemerken, eine Folge der Aufkündigung des Bretton-Woods-Systems. Damit hat sich die Futurisierung der Finanzgeschäfte verstärkt. Indem Formationen über zukünftige Risiken global getauscht werden, spiegeln sich in den aktuellen Kursbewegungen subjektive Erwartungen und Werturteile“ (*Hengsbach* 2000:13).

¹⁶⁵ Die Internationalisierung der Finanzmärkte kann wie folgt definiert werden: „...un proceso que supone la eliminación de la segmentación de los distintos mercados financieros locales, así como la interpenetración de los mercados monetarios mundializados“ (*Freitas/Prates* 2000:54).

In den 90er Jahren begann eine außergewöhnliche Expansion der internationalen Kapitalflüsse bzw. der Finanzdienstleistungen, die vom Wettbewerb innerhalb dieses Sektors begünstigt war¹⁶⁶. Die Zinsraten in den USA sanken, was dazu führte, dass die Investoren profitablere Ziele für ihre Investitionen suchten. Die Zusammensetzung der ausländischen Investitionen modifizierte sich und die Zunahme des *hot money* war für Lateinamerika entscheidend¹⁶⁷.

Die Entwicklung der Finanzmärkte hatte für die Regierungen der *emergent economies* und die internationalen Investoren wechselseitige Beziehungen zur Konsequenz. Erstere mussten wichtige Veränderungen auf nationaler Ebene fördern, um Kapitalströme anzuziehen und mit dieser Tendenz besser umzugehen. Die privaten Akteure reagierten ihrerseits in unterschiedlicher Art und Weise auf diese Transformationen, was den Erwartungen und Zielen der *policy-makers* nicht immer entgegenkam und sie zwang, sich ständig den veränderlichen Bedingungen anzupassen. Die staatliche Kapazität wird damit auf die Probe gestellt, da die Finanzflüsse großen Einfluss auf bestimmte Sektoren und die makroökonomische Politik ausüben. Die Einleitung makroökonomischer Maßnahmen, die u.a. auf rigorose Haushalts-, restriktive Geld- und konsistente Wechselkurspolitik abzielten, war sehr wichtig für die Zunahme der Kapitalflüsse nach Lateinamerika. Die meisten Länder des Kontinentes versuchten, die heimischen Banken und Versicherungen zu internationalisieren, die Rechtsicherheit in vielen Bereichen zu verbessern sowie die Börsen-

¹⁶⁶ 1970 bezogen sich 90% der gesamten internationalen Transaktionen auf den Handel und langfristige Investitionen, und nur 10% auf den spekulativen Kapitalfluss. 1995 änderte sich diese Tendenz deutlich: 95% der gesamten internationalen Transaktionen hatten einen spekulativen und sehr kurzfristigen Charakter (vgl. *Rosas* 1999:81).

¹⁶⁷ Die Zahl der Portfolioinvestitionen in Lateinamerika entwickelte sich wie folgt: „The first feature of the capital flows to Latin America in the early 1990s was their massive scale. For the period 1992-93, they reached an annual average of around US\$ 62 billion (if the 1990-93 period is considered, the annual average was \$45 billion). This is in sharp contrast to what occurred during the 1983-90 period, when on average only US\$10 billion of net capital entered the region as it faced its external debt crisis. A second significant trend in these capital flows into the region has been the change in their composition, as compared with the previous major inflow in the 1970s. The share of DFI more than doubled between 1977-81 and 1989-92, portfolio equity emerged as a new source of finance, bonds also saw their share increase significantly (a trend which accelerated very much further in 1993, the year in which the region raised US\$ 24 billion in bond finance), while the share of commercial bank lending fell sharply“ (*Griffith-Jones* 1996:128-129).

und Wertpapieraufsicht zu modernisieren¹⁶⁸, was eine günstige Umgebung für das *hot money* bewirkte.

Die Internationalisierung der Finanzen wurde von einer zunehmenden Verwundbarkeit auf dem internationalen Finanzmarkt begleitet¹⁶⁹. Dies bedeutete auch eine größere Unsicherheit und ein konstantes Risiko für das ganze System, da sie zu Kettenreaktionen bei monetären Krisen führen konnte. Die Instabilität der Finanzmärkte konnte aufgrund folgender Faktoren auf internationaler Ebene erklärt werden (*Gonçalves* 1994:105-106; *Gavin/Hausmann/Leiderman* 1996:28; *Cardoso/Goldfajn* 1997:13; *World Bank* 1998:124-128):

- In der Währungs- und Geldpolitik der USA wurden sehr bedeutende Veränderungen vorgenommen, die das ganze System betrafen. Diese Politik wurde bis in die 80er Jahre von der Expansion der Geldmenge bestimmt. Aufgrund der enormen Fiskaldefizite, die das Land in den 80er Jahren hatte, wurden die Zinsraten seit den 90er Jahren zum wichtigsten Instrument der Geldpolitik. Die *Federal Reserve* reduzierte die Veränderlichkeit der Zinsraten und die Steigerung der realen Zinsrate. Damit reagierte der Kapitalfluß sehr empfindlich auf die kurzfristigen Schwankungen der Zinsrate. Die Reduzierung der Zinsraten in den USA bedeutete auch, dass die *emergent economies* für die ausländischen Investoren attraktiver wurden. Mehr Sicherheit konnte für diese Länder jedoch nicht erlangt werden, da sie auch unter wirtschaftlicher und politischer Instabilität litten.

¹⁶⁸ Die Aktienmärkte Mexikos und Brasiliens sind die zwei größten der Region und rangieren in der Spitzengruppe der *emergent economies*.

¹⁶⁹ Die Quellen der Verwundbarkeit können folgendermaßen zusammengefasst werden: „(1) an upward turn in international interest rates, (2) a growing mismatch between the government’s liquid, short-term liabilities, the banking system’s liquid, or both, and the stock of international reserves, (3) a large current-account deficit, used mainly to increase consumption and financed in good measure by short-term and foreign-denominated borrowing, (4) a highly overvalued real exchange rate, exacerbated by the ‚politization‘ of exchange-rate policy decisions, (5) severe constraints (related to financial fragility or high unemployment) on the willingness to increase domestic interest rates in the face of a significant falloff in private-capital inflows, (6) a boom in bank lending, coupled with a sharp fall in equity prices, real estate prices, or both, and (7) relatively high vulnerability to ‚contagion‘ from financial disturbances originating elsewhere (with this vulnerability reflecting, inter alia, regional effects, small size, and poor policy track record that encourages a ‚flight to quality‘)“(*Goldstein* 1996:56-57).

- Die Kapitalbewegung und der Finanzsektor wurden durch den Globalisierungsprozess dereguliert, was den Einfluss und die regulierende Macht der Zentralbanken deutlich begrenzte. Damit waren die Regierungen nicht mehr in der Lage, die Kontrolle der Märkte hinsichtlich spekulativer Kapitalflüsse zu sichern.
- Die Situation in den Industrieländern war instabil. Die japanische Volkswirtschaft verlangsamte sich seit den 90er Jahren. Die G-7-Staaten konnten keine koordinierte makroökonomische Politik mehr aufweisen. Insbesondere mangelte es an der Fiskalpolitik. Dies trug zum Druck auf die Wechselkurse und mittelbar auf die Geldpolitik bzw. auf die Zinsraten bei.
- Die Finanzmärkte reagieren schnell auf derartige Kettenreaktionen¹⁷⁰. Die Kapitalflüsse in einem Land können aufgrund ihrer Natur rasch abgezogen werden. Dies kann auf Nachbarländer insofern sofort Auswirkungen haben, als die damit verbundenen Unsicherheiten auf den Kapitalmärkten zur Instabilität der dortigen politischen und Wirtschaftsordnungen führen können.

Die Kapitalflüsse verursachen aufgrund ihrer Verwundbarkeit viele Probleme für die makroökonomische Politik eines Landes. Diese Wirtschaftspolitik ist entscheidend für die Vermeidung, aber auch für die Ausweitung einer Finanzkrise (*World Bank* 1998:130). Die Schwankungen auf den internationalen Finanzmärkten üben einen starken Einfluss auf die heimischen Märkte aus, insbesondere auf die Wechselkurspolitik. Ein starker Zufluss von Kapital trägt zur Aufwertung der heimischen Währung bei, was normalerweise zu einer

¹⁷⁰ Die Reaktionen der ausländischen Investoren auf Krisen können durch verschiedene Elemente verursacht werden: „Various factors may account for crisis spreading across countries. First, simultaneous crises may be triggered by a change in the external environment (for example, the spike in international interest rates during 1981-82). Second, crises can spread through trade and financial linkages. Portfolio reshuffling by investors in response to developments in one country may affect another country’s access to flows. For example, investors that have suffered large losses on leveraged portfolios may have to sell other assets to meet collateral requirements. Third, similarity of fundamentals with affected countries, such as geographical proximity or common development strategies (as in Latin America in the 1980s and Southeast Asia in 1997), can lead to crises spreading. Finally, crisis may spread for reasons that cannot be accounted for by fundamentals. This is a case of pure „contagion“, and is usually attributed to herd behavior by investors. For example, if investors share some global information, but each has access to specific local information, an unusually strong reaction to global news by one investor can be read by others as an indication that the particular investor has privileged information, leading them to follow. Another explanation for contagion is that fund managers tend to be compensated based on comparisons with other managers („benchmarks“). This creates strong incentives to follow each other’s decision. If foreign investors have less information than domestic investors, they may simply react to market performance – buying when prices rise and selling when prices fall, thus accentuating market swings“ (*World Bank* 1999:27).

Leistungsbilanzkrise führt (Cardoso/Goldfajn 1997:7). In gleichem Maße können die Kapitalströmungen zu Überschüssen in den Kapitalbilanzen führen, was sich negativ auf die Leistungsbilanz auswirkt und langfristig zur Überbewertung der heimischen Währung beiträgt. Die Volatilität der internationalen Finanzflüsse trägt auch zur Verwundbarkeit der heimischen Volkswirtschaft bei. Diese Verwundbarkeit besteht darin, dass die transnationalen Konzerne Portfolioinvestitionen bevorzugen und diese Sorte von Investitionen einen kurzfristigen Einfluss auf die Volkswirtschaft ausüben, im Gegensatz zu den Direktinvestitionen, die auf einer langfristigen Schöpfung von Gütern und Dienstleistungen basierten. Diese kurzen Entscheidungszeiträume der finanzwirtschaftlichen Transaktionen erschwerten die nationale Wechselkurspolitik, da sie von den Finanzbewegungen abhängt.

In den 90er Jahren gab es eine Reihe von Finanzkrisen, die Lateinamerika besonders stark betrafen. Diese Finanzkrisen stellten sich als Währungs- bzw. Bankenkrise dar, oftmals beides zusammen, die sogenannten *twin crises* (World Bank 1998:124-125). Die internationalen Börsen spielten dabei eine entscheidende Rolle, da sie die Schwankungen der internationalen Finanzmärkte sofort spürten. Damit entstanden Kettenreaktionen, weil die Finanzmärkte zwischen schwachen und soliden Volkswirtschaften in Panik gerieten und nicht mehr dazwischen unterscheiden konnten. Die internationalen Investoren entschieden, die Finanzmärkte eines Landes bzw. einer Region zu verlassen. Die Hauptursache dafür war, dass die Finanzmärkte miteinander in Verbindung standen und in allen Ländern die gleichen Investitionskriterien angewendet wurden. Die ausländischen Investoren können ihre Aktiva in einem anderen Land verkaufen, um die wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu umgehen und ihre Verluste wettzumachen. Dies wird auch durch die beschleunigte Expansion der Finanzströme bestimmt, die damit ein großes Verlustrisiko darstellen. Dies wird im Folgenden genauer erklärt (Naciones Unidas 1999:2): Der Finanzaufschwung übt einen großen Druck nicht nur auf die heimische Nachfrage, sondern auch auf die finanziellen Strukturen eines Landes aus; die plötzliche Reduzierung der Finanzströme lässt dem Land keine Ressourcen, die für das makroökonomische Gleichgewicht erforderlich sind. Die Auswirkung der Finanzkrise ist dann sehr groß und umfasst sowohl die gesamte Wirtschaftstätigkeit und die Entwicklung der Inversion als auch hohe soziale Kosten.

Als sich die Kapitalflüsse in Lateinamerika auch aufgrund der großen Bewegungen einer beträchtlichen Geldmenge deutlich reduzierten, erschwerte sich das Problem der Kapitalbilanzen der lateinamerikanischen Länder. Hinzu kam, dass die gesamte Wirtschaftsstrategie in Mexiko auf immer stärker ansteigenden Handelsbilanzdefiziten basierte. Die Leistungsbilanzen zeigten auch, dass die Defizite unter restriktiven Umständen bzw. aufgrund des Mangels an Ressourcen schwieriger zu finanzieren waren. In dieser komplizierten Lage genügten die internationalen Reserven jedes Landes nicht mehr, um die Liquidität des Landes zu garantieren und die Finanzkrise zu vermeiden.

Während der mexikanischen Finanzkrise spielten die exogenen Faktoren eine außergewöhnliche Rolle beim Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik, da bei der Einführung dieser Maßnahmen nicht nur die endogenen Bedingungen zu berücksichtigen war, sondern auch das Vertrauen der internationalen Investoren zurückgewonnen werden musste¹⁷¹. Die Finanzkrise der Jahre 1994/1995 zeigte, dass die neuen Tendenzen der Kapitalströme viele Risiken mit sich brachten. Beim Krisenmanagement musste die mexikanische Regierung die Auswirkungen ihrer Entscheidungen sowohl im inneren Kontext als auch im Ausland bewerten. Die makroökonomische Politik sollte zeigen, dass die Regierung die Kontrolle der makroökonomischen Variablen sichern konnte, um ein günstiges Umfeld für die internationalen Investoren anzubieten, was nur nach größeren Schwierigkeiten gelang.

4.1.5 Der regionale Integrationsprozess: Mexiko und NAFTA

¹⁷¹ Am 14. Juni 1994 veröffentlichte die Zeitung *The Wall Street Journal* einen Artikel, in dem die Position einer Gruppe von internationalen Fondsführern zu der kritischen Wirtschaftslage dargelegt wurde. Sie gaben der mexikanischen Regierung folgende Ratschläge: „Mexico was asked to curb the speed of the peso’s daily devaluation permitted by the country’s basic economic pact with labor and business. Secondly, Mexico’s government was asked to insure investors against currency-exchange losses on \$5 billion of peso-denominated securities if the peso dropped below the prescribed range. The investors also asked that Mexican banks be allowed to increase their foreign-currency liabilities to 25% of total assets from 20%. This could boost the bank’s peso buying, but then leave them a great risk if the peso fell. The investor group also suggested the government issue long-term *tesobonos*, government bonds with build-in devaluation insurance; increase its swap lines with foreign central banks; and, perhaps most important, back all these measures with central-bank peso purchases to push the currency up“ (zitiert in *Naím* 1995:123).

Ein wichtiger Faktor der Globalisierung ist das Wachstum des Welthandelsvolumens, das durch eine politisch begleitende Liberalisierung des Welthandels unterstützt wird (vgl. *Windfuhr* 1998a:307)¹⁷². Im Zusammenhang mit dem Globalisierungsprozess nehmen die interdependenten Handelsverhältnisse zwischen allen Ländern zu, was auch zu einem starken und intensiven Wettbewerb führt. Die Handelsliberalisierung konkretisierte sich einerseits in der Bildung wirtschaftlicher Integrationsprozesse auf regionaler Ebene und andererseits in unilateralen Maßnahmen oder den bilateralen Handelsabkommen über Zollreduzierungen und Abschaffung von nichttarifären Schranken. Die *emergent economies* nehmen an solchen Prozessen teil u.a. aufgrund der Wichtigkeit, die Öffnung der Märkte anderer Handelspartner zu garantieren. Es gibt eine Tendenz in der Literatur, das zukünftige internationale Szenarium als eine Konfrontation von wirtschaftlichen Blöcken anzusehen (*Bergsten* 1990; *Baumann* 1995:58; *Tulchin* 1995:143). Diese Wirtschaftspole sind in der Zeit der Globalisierung eine natürliche Konsequenz der Entwicklung des Kapitalismus, die von der Nachbarschaft der Mitgliedstaaten durch die intensive Benutzung von *economies of scales* und komparativen Vorteilen profitieren.

Die Bildung regionaler Freihandelszonen oder regionaler Integrationsprozesse in Lateinamerika ist in den letzten Jahrzehnten durch eine zunehmende Dynamik gekennzeichnet (vgl. *Lauth/Mols* 1993:2). Nach der Verschuldungskrise befanden sich die lateinamerikanischen Länder in der Situation, in der ihre sehr knapp positiven Handelsbilanzen aufgrund der Reduzierung der Importe und nicht aufgrund der Zunahme der Exporte erreichten, was als eine Lähmung der wirtschaftlichen Aktivität interpretiert werden konnte. Die ganze Region war davon sehr stark betroffen. Die meisten lateinamerikanischen Volkswirtschaften wurden dann trotz der schweren Krise umstrukturiert. Ein bedeutsames Element dieser Transformation war die Öffnung der heimischen Märkte anstatt der traditionell durchgeführten protektionistischen Handelspolitik. Verschiedene Faktoren trugen in Lateinamerika zur Bildung einer Freihandelszone oder eines Integrationsprozesses auf regionaler Ebene bei (vgl. *Langoni* 1993:156-158; *Valls* 1993:165-166; *Lauth/Mols* 1993:2-4; *Ferrero* 1995:155-156; *Rosas* 1999; *Foders* 2000:98):

¹⁷² Der Welthandel stieg in den letzten Jahren enorm an, bleibt aber auf relativ wenige Länder beschränkt (*Pinzani* 2000:33). Zwei Drittel der internationalen Handelsverflechtungen verteilen sich weiterhin innerhalb der drei großen Handelsblöcke (*Hengsbach* 2000:12).

- Die Verhandlungen über die Handelsliberalisierung auf multilateraler Ebene bzw. innerhalb der Struktur des GATT waren zum Teil erfolglos. Das GATT verlor an Glaubwürdigkeit, da es kein Instrument mehr war, um die zahlreichen Probleme der Handelsagenda in der Welt zu lösen. Das Ende der sogenannten Uruguay-Runde innerhalb der GATT-Verhandlungen trug jedoch zu erheblichen Erneuerungen im Bereich der Zollsenkungen bei. Im Rahmen der heutigen Welthandelsorganisation (WTO) wird versucht, die Reform der Welthandelsordnung fortzusetzen.
- Der internationale Kontext nahm seit Ende der 80er Jahre eine günstigere Wendung. Die Zunahme des Welthandels und die Handelsliberalisierung in vielen Ländern trugen zur Expansion der gesamten Weltwirtschaft bei. Die südostasiatischen Länder arbeiteten während der 80er Jahre sehr gut zusammen, da sie in der Lage waren, hohe Wirtschaftswachstumsraten aufgrund einer ständigen Zunahme der Exporte aufrechtzuerhalten. Die Veränderungen der Transformationsländer des ehemaligen Ostblocks spielten eine wesentliche Rolle bei der Beschleunigung des Welthandels. Auch einige lateinamerikanische Länder konnten allmählich ihre Beteiligung am Welthandel verbessern. Diese sogenannten *emergent economies* in Lateinamerika, in Osteuropa und in Asien waren ein wichtiger Ansporn für die Konsolidierung regionaler Integrationsprozesse.
- Seitens der amerikanischen Länder gab es einige Versuche, die Bildung von Integrationsprozessen zu fördern. Der *Mercosur*, die NAFTA und der G-3 sind sehr gute Beispiele dafür. Der größte Versuch, die amerikanischen Länder in eine einzige Freihandelszone einzubinden, war der Vorschlag von Präsident George Bush sen. am 27. Juni 1990. Er schlug damals die Bildung der *Enterprise for the Americas Initiative* vor, die die Bereiche Handelsliberalisierung, Umschuldungsverhandlungen und Investitionen umfassen sollte. Der Handelsbereich sah die Abschaffung der Handelsbeschränkungen zwischen den USA und den lateinamerikanischen Ländern vor. Themen wie die Liberalisierung des Dienstleistungssektors und Investitionen sowie Verhandlungen über die intellektuellen Besitztümer sollten ebenfalls eingegliedert werden. Was die Umschuldung anbelangte, sollten die bilateralen Schulden reduziert werden, falls die lateinamerikanischen Länder sich zur wirtschaftlichen Stabilisierung verpflichten

würden. Wirtschaftsprogramme und Abkommen mit dem IWF und der Weltbank sollten abgeschlossen werden, um die Schulden beim internationalen privaten Bankensektor zu regulieren. Der Bereich der Investitionen bezog sich auf die Möglichkeit, ein neues Darlehensprogramm mit der Interamerikanischen Entwicklungsbank aufzulegen. Die US-Regierung sollte auch mit einem jährlichen Beitrag von 100 Mio. US-\$ an einem multilateralen Investitionsfonds teilnehmen. Der *Enterprise for the Americas Initiative* sollte der Vertiefung der Umstrukturierung der lateinamerikanischen Volkswirtschaften dienen, so dass die Hindernisse für das richtige Funktionieren der heimischen Märkte abgeschafft und ein günstiges Klima für die *entrepreneurship* geschaffen werden konnten.

- Was die internen Faktoren anbelangt, kann festgestellt werden, dass fast alle Länder Lateinamerikas ähnliche Wirtschaftspolitiken im Rahmen ihres jeweiligen Anpassungsprozesses anwandten. Die Integrationsversuche standen nicht mehr im Widerspruch zu der durchgeführten Wirtschaftsstrategie. Insbesondere war die Öffnungs- und Handelsliberalisierungspolitik von Bedeutung, da sie mit den neuen Bedingungen des Globalisierungsprozesses übereinstimmte. Jedes Land musste in diesem Zusammenhang eine gute und bessere Einfügung in die Weltwirtschaft suchen, was auch durch die Rückkehr der Demokratie in der Region beschleunigt wurde.

Die dominierende Tendenz zur Integrationsbildung in Lateinamerika ist der Sub-Regionalisierungsprozess. In den letzten Jahren nahmen die Bildung von verschiedenen bilateralen oder trilateralen Handelsabkommen zwischen Nachbarländern und die Bildung von ehrgeizigen Integrationsprozessen auf regionaler Ebene zu. Die lateinamerikanischen Länder stellten nach dem Scheitern alter Integrationsversuche auf dem ganzen Kontinent, wie z.B. der Bildung der Lateinamerikanischen Integrationsvereinigung (ALADI), fest, dass es „nicht möglich ist, einen gemeinsamen lateinamerikanischen Markt mit regionaler Orientierung zu begründen, d.h. mit der Beteiligung aller Länder an einem einzigen Projekt“ (Ferrero 1995:158). Heutzutage werden die Integrationsprojekte der lateinamerikanischen Länder, die in der Vergangenheit „gegen den Weltmarkt“ konzipiert wurden, als „pragmatische Zwischenschritte auf dem Weg zu dem weitergehenden Ziel der Weltmarktintegration“ (Sangmeister 1999:78) gewertet.

Die Eingliederung Mexikos in die regionale Freihandelszone Nordamerikas (NAFTA) konnte als Institutionalisierung der stillen Integration verstanden werden, die Mexiko und die USA seit vielen Jahrzehnten durchführten¹⁷³. Für die USA ist Mexiko bereits der zweitgrößte Handelspartner nach Kanada, leicht vor Japan. Für Mexiko sind die USA der größte Handelspartner, auf den sich ein Anteil von ca. 75% der Handelsbeziehungen konzentriert. Der bilaterale Handel betrug im Jahr 1999 180 Mrd. US-\$ (*Rosas* 1999:373). Die Handelsbeziehungen mit dem übrigen Lateinamerika sind deshalb für Mexiko fast irrelevant, was erklärt, warum sich die Wiedergeburt der Integration und der Handelsliberalisierung hauptsächlich auf den Norden bezog.

Die Wiederaufnahme der Liberalisierungspolitik wurde während der Regierung von Salinas de Gortari vorangetrieben und umfasste auch einige Länder Lateinamerikas. Sie wurde auch während der Regierung Zedillo fortgesetzt. Die Einführung neoliberaler Maßnahmen in verschiedenen Ländern der Region ließ die Idee eines Abschlusses des bilateralen Handelsabkommens reizvoll erscheinen. Die lateinamerikanischen Länder engagierten sich in verschiedenen Prozessen des reziproken freien Handels. Mexiko war keine Ausnahme in dieser Richtung. Dies wurde auch als ein Vorteil für eine bessere Einbindung in die Weltwirtschaft angesehen. Das Hauptziel der Regierung Salinas war jedoch die Bildung einer Freihandelszone mit den USA. Damit sollte die Debatte über dieses Abkommen innerhalb Mexikos minimiert werden. Auch die Außenpolitik Mexikos setzte sich zum Ziel, die Handelsbeziehungen mit lateinamerikanischen Ländern als Gegengewicht zu den Reaktionen auf die NAFTA zu nutzen (*Guerra-Borges* 1996:65-69). Für Mexiko bedeutete die Entscheidung zur Bildung einer Freihandelszone mit den USA und Kanada u.a. zwei sehr wichtige wirtschaftliche und politische Aspekte: Zum einen entstand die NAFTA als der größte Rahmen der makroökonomischen Politik, die auch die wirtschaftlichen Beziehungen

¹⁷³ Die wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Mexiko und den USA vertieften sich in den letzten Jahren: „US trade with Mexico has steadily grown during the last several years. US exports to Mexico increased from \$12.4 billion in 1986 to \$28.4 billion in 1990. The US is Mexico's largest trading partner and Mexico is the US's third largest after Canada and Japan. The treaty between the US, Mexico and Canada is a natural and practical response to the increases in trade and the growing trend of Canada and Mexico toward sharing production with the US. By formalizing these evolving trade relationships proponents hope to open and broaden markets, achieve effective and fair trade practices through cooperative rule-making procedures, ensure protection for investments and intellectual property, improve financial services, and provide fast and efficient means for resolving disputes“ (*Wilson* 1994:152).

mit den wichtigsten Handelspartnern bestimmte. Seit der Unterzeichnung dieses Freihandelsabkommens musste die Definition der makroökonomischen Politik in Mexiko den NAFTA-Rahmen berücksichtigen, obwohl keine Harmonisierung der makroökonomischen Politik der Mitgliederstaaten vorgesehen war. Zum anderen bedeutete die NAFTA das Ende der revolutionären Rhetorik, die die politische und intellektuelle Elite viele Jahrzehnte lang benutzte, um die politische Stabilität zu gewährleisten (vgl. *Fernandez/Hogenboom* 1996:148). Die Annäherungen an die USA, die viele Segmente der mexikanischen Gesellschaft erschreckten, konkretisierten sich mit diesem Handelsabkommen, das zur Neudefinition der politischen Beziehungen mit dem mächtigen Nachbarland beitrug. Das NAFTA-Abkommen, obwohl es keine institutionelle oder formelle Grundlage für die Verteidigung der Demokratie oder die Verbesserung der Menschenrechte in Mexiko bedeutete, brachte dennoch wichtige Veränderungen in der Praxis und in den Strategien der politischen Akteure mit sich.

Die Einführung von Liberalisierungsmaßnahmen, die seit Jahren von ausländischen Investoren und der US-Regierung gefordert wurden, waren eine Antwort auf den Wunsch der mexikanischen Regierung, die wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen mit den USA und mit der internationalen Finanzgemeinschaft zu vertiefen. Seitens der US-Regierung war klar, dass die NAFTA die Umsetzung der Wirtschaftsstrategie in Mexiko beschleunigen würde, was zur Konkretisierung einer offenen Volkswirtschaft führte, und dass die wirtschaftlichen Verhältnisse zwischen beiden Ländern auf eine solide Basis gestellt werden sollten (*Handelman* 1997:1). Die Regierung Salinas de Gortari bemühte sich deswegen, diese mächtige Allianz mit Leben zu füllen. Die erfolgreichen Verhandlungen mit den USA und Kanada über die NAFTA ermöglichten indirekt, dass die Regierung von Salinas soziale Programme finanzieren konnte, als die Investitionen in Mexiko zunahmen, die Privatisierung von *paraestatales* fortgesetzt wurde und die Umschuldungen den Schuldendienst drastisch reduzierten (*Wilson* 1994:152).

Ein ausdrückliches Ziel der NAFTA war es, die zunehmenden Interaktionsverhältnisse zwischen Investoren und Geschäftskreisen innerhalb der drei Länder zu vereinfachen. Eine sofortige Folge des NAFTA-Abkommens war die gegenseitige Garantie verbesserter

Marktzugangsmöglichkeiten in Mexiko und den USA. Die NAFTA diente auch zu radikalen Veränderungen des mexikanischen Gesetzesrahmens wirtschaftlicher Prozesse (vgl. *Norton* 1995:16), wie z.B. die Veränderungen der heutigen *Ley de Inversión Extranjera*, die zur Anpassung juristischer Rahmenbedingungen für ausländische Investitionen beitrug. Die Auswirkungen der NAFTA waren und sind unterschiedlich. Für Mexiko und seine makroökonomische Politik bedeutete das Freihandelsabkommen die Möglichkeit, das Wachstumspotential des Landes zu vergrößern, da die Investitionen und die Exporte zunahmten und diversifizierten. Gleichzeitig nahmen die Importe zu, was zum Ungleichgewicht der Leistungsbilanz und zum Druck auf die internationalen Reserven führte.

Die bilateralen Beziehungen zwischen Mexiko und den USA wurden mit der NAFTA komplexer, da die beschleunigte wirtschaftliche Integration auf beiden Seiten des *Río Bravo* dazu beitrug, dass sich die Unterschiede zwischen Außen- und Innenpolitik in verschiedenen Bereichen nicht mehr deutlich trennen ließen (*Kaufman* 1998:101). Was die makroökonomische Politik in dieser Verschmelzung von nationaler und internationaler Ebene betraf, wusste man, dass die NAFTA keine Entscheidungsinstanz über die Maßnahmen war, die die mexikanische Regierung einführen musste. Aber die mexikanische Regierung musste berücksichtigen, dass die makroökonomischen Variablen kompatibel mit den Vorbedingungen der Handelsliberalisierung waren. In diesem Sinne waren die Kontrolle der Inflationsrate und die Erhaltung des Wechselkursgleichgewichts, bereits zwei Ziele der makroökonomischen Politik, die von der NAFTA indirekt beeinflusst wurden.

4.2 Brasilien

4.2.1 Der internationale Kontext

Im veränderten internationalen Szenarium zeichnete sich ein Aufbrechen des Autoritarismus und ein Übergang zur Demokratie in fast ganz Lateinamerika ab. Während der 80er Jahre waren die meisten lateinamerikanischen Länder, außer Kuba und dem Sonderfall Mexiko, mit demokratischen Wahlen und Regierungswechseln konfrontiert. Verschiedene Elemente

konnten als Ursache dieser politischen Bewegung verstanden werden (vgl. *Mols* 2000:1). Erstens nahm eine verbreitete Enttäuschung über die autoritären Regimes zu. Zweitens verstärkte sich ein prodemokratischer Druck seitens der USA und Europa. Drittens wurden demokratische Potentiale in vielen Ländern, die bereits seit langem existierten, jedoch nie dauerhaft durchgesetzt wurden, reaktiviert. Schließlich wurde eine „westliche“ Tradition in den lateinamerikanischen Eliten verstärkt zum Ausdruck gebracht.

Brasilien war unmittelbar von diesem Prozess betroffen. Die externen Faktoren spielten hierbei eine wichtige Rolle, obwohl sie nicht immer entscheidend und die Besonderheiten jedes Landes von großer Bedeutung waren¹⁷⁴. Es wurde jedoch deutlich, dass das internationale Umfeld die interaktiven Verhältnisse (*trends*) zwischen dem In- und dem Ausland auf verschiedene Art und Weise prägte (vgl. *Schmitter* 1996:27). In den 90er Jahren hatte Brasilien die Aufgabe, die Demokratie zu konsolidieren. Mit diesem Transformationsprozess entstanden viele unterschiedliche Probleme, die manchmal die Fortschritte in die demokratische Richtung behinderten (vgl. *Hofmeister* 1994:14-17). Erstens gab es eine nur unterentwickelte und defizitäre demokratische Infrastruktur, die die politische Modernisierung und den sozialen Wandel sichern sollte. Diese Infrastruktur umfasste nicht nur die notwendige konstitutionelle Rechtsstaatlichkeit und eine bessere Umsetzung der *checks and balances* zwischen Exekutive und Legislative, sondern auch die fehlende Rolle der politischen Parteien als entscheidende Institutionen des politischen Systems. Zweitens waren die Steuerungsmöglichkeiten der demokratischen Regierungen aufgrund der neuen Rolle des Staates für den Ablauf der Volkswirtschaft eingeschränkt und durch die ungünstigen wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen zusätzlich behindert. Drittens blieben die großen sozialen Ungleichheiten und die steigende Armut Phänomene, die die langfristige Stabilität der Demokratie gefährden konnten. Viertens geriet die Regierung von Collor in einen Korruptionsskandal und die Gefahr der innerstaatlichen Gewaltauseinandersetzungen und Sozialrevolten nahm zu. Schließlich wurden viele

¹⁷⁴ Die meisten Beiträge in der Literatur über die Demokratisierung in Lateinamerika stimmen der These zu, dass der Einfluss endogener Faktoren größer als der der exogenen Faktoren beim (Re-) Demokratisierungsprozess war: „domestic factors play a predominant role in the transition“ (*O'Donnell/Schmitter/Whitehead* Band IV 1986:19). Dies war in Brasilien der Fall (*Hurrell* 1996:146). Bei der Demokratisierung Mexikos spielten jedoch die exogenen Faktoren eine andere Rolle, zumindest bei der internationalen Beobachtung der Wahlprozesse.

Kernelemente der politischen Kultur Brasiliens aufrechterhalten, die gegen die demokratischen Veränderungen stehen konnten.

Was die wirtschaftliche Eingliederung Brasiliens in den Globalisierungsprozess anbelangt, gab es natürliche Schwierigkeiten für eine deutliche Strategie in diese Richtung (vgl. *Baumann* 1995:42). Bis Ende der 80er Jahre hatte Brasilien ein eher geschlossenes Wirtschaftssystem. Dies wurde durch seinen Ressourcenreichtum, die Größe seines Marktes sowie durch starke finanzielle Unterstützung des Staates ermöglicht. Der zielgerichtete wirtschaftliche Austausch mit anderen Ländern auf internationaler Ebene war keine Konstante seiner Diplomatie. Hinzu kommt, dass seine Beteiligung an regionalen Integrationsprozessen relativ jung ist (*Albuquerque* 1996:13).

Die Prioritäten der brasilianischen Außenpolitik konzentrierten sich bis in die 90er Jahre auf den Schutz der wirtschaftlichen Interessen der heimischen Unternehmen, was in vielen Fällen gegen den vom Washington-Konsens propagierten Liberalismus und die Öffnung der brasilianische Märkte verstieß (*Barbosa* 1996:75-76). Brasilien versuchte, die Eingliederung in den Globalisierungsprozess auf eine Weise zu erreichen, die seinen Ausgangspositionen entsprach. Brasilien war sehr stark von der Verschuldungskrise betroffen und seine Entwicklungsstrategie der Importsubstitution war in den 80er Jahren bereits erschöpft. Die exogenen Faktoren beeinflussten in unterschiedlichem Maße seine Optionen. Einige Aspekte mussten für diese internationale Eingliederung berücksichtigt werden, wie die Diversifizierung des Produktionssektors, das Gewicht der Verhältnisse mit den Handelspartnern, die Rolle der ausländischen Investoren für die Entwicklungsstrategie, die Öffnung für Kapital und Dienstleistungen, der erreichte Grad an Wettbewerbsfähigkeit, die Verfügung über Rohstoffe, Arbeitskräfte und Kapital usw. Die Gewichtung dieser Faktoren war sehr bedeutsam. Manchmal konnte sie aber aufgrund der Geschwindigkeit der Ereignisse in der Welt nicht fortgesetzt werden. Dies bedeutete, dass Länder wie Brasilien mit dem Globalisierungsprozess ohne großen Handlungsspielraum konfrontiert wurden, so dass in vielen Fällen die politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen kaum debattiert wurden.

4.2.2 Brasilien und die USA

Die Beziehungen zwischen Brasilien und den USA tendierten in der Geschichte mehr zur Konfrontation als zur Kooperation, die nur während einiger Jahre der Militärdiktatur aufgrund ideologischer Gründe und gemeinsamer Sicherheitswahrnehmungen deutlich verstärkt wurde. Die geographische Lage, die Größe des Landes und sein natürlicher Einfluss auf Südamerika ermöglichten es Brasilien, in vielen Bereichen eine weitgehend von den USA unabhängige Politik zu entwickeln.

Mit der Verschuldungskrise vertieften sich die Auseinandersetzungen mit der US-Regierung. Das Militär versuchte ein Liberalisierungsprogramm einzuführen, das die aufgrund der Außenverschuldung assoziierten Wechselkursschwankungen unterbrechen konnte. Dieses Programm versuchte, die Kontrolle der ausländischen Importe zu verstärken und die Förderung der brasilianischen Exporte zu intensivieren. Diese Strategie trat jedoch dem von den USA vorgeschlagenen Bilateralismus entgegen. In den USA nahmen die Vermutungen zu, dass die brasilianische Regierung kompensatorische Maßnahmen benutzte, um die Exporte zu subventionieren. Dies geschah vor dem Hintergrund eines rezessiven wirtschaftlichen Zusammenhangs, in dem die Handelsliberalisierung des GATT stattfand. Brasilien führte eine Gruppe von Ländern an, die gegen Verhandlungen innerhalb der Uruguay-Runde waren. Als die demokratische Regierung von Sarney die verschiedenen heterodoxen Stabilisierungsprogramme einführte, wurde dies in den USA verstärkt zur Kenntnis genommen. Unter der Regierung Sarney stiegen die Auseinandersetzungen mit der US-Regierung u.a. im Bereich der Handelspolitik. Das US-Gesetz 301 wurde sehr oft genutzt, um den Zugang brasilianischer Produkte auf den US-Markt zu begrenzen und die Handelspolitik der brasilianischen Regierung abzustrafen. Damit zeigte die US-Regierung, dass die Verhandlungen über den internationalen Handel innerhalb der GATT-Runden zu einem Ende geführt werden mussten, da sonst eine unilaterale Antwort seitens der US-Regierung stattfinden würde (vgl. *Valls* 1993:171). Als Collor de Melo an die Macht kam und er die Handelsliberalisierung in Brasilien beschleunigte, nahm die brasilianische Regierung eine versöhnlichere Position innerhalb des GATT ein. Die brasilianische Regierung schaffte das Importverbot für viele Produkte ab. Sie vereinfachte die Ausfertigung

von Importen und führte eine Zollreform und liberale Regeln für die Kapitalbewegung ein. Alle diese Maßnahmen näherten die Positionen beider Regierungen einander an.

Die Verabschiedung der NAFTA in Nordamerika verstärkte die Auseinandersetzungen zwischen Brasilien und den USA. Brasilien äußerte sich nie zu einer unilateralen Eingliederung in diese Freihandelszone, was der Fall bei anderen lateinamerikanischen Ländern war. Die NAFTA bedeutete für Brasilien, dass seine Produkte auf dem US-Markt zunehmend durch mexikanische Güter ersetzt wurden (*Bianchi/Robbio* 1994:167). Aber aufgrund der Tatsache, dass sich nur 19,7% des gesamten brasilianischen Handels auf die USA konzentrierte, war dieser Umstand keine große Bedrohung für die brasilianischen Exporte (*Abreu* 1995:241-248). Einen großen Teil der Aufmerksamkeit bei den bilateralen Beziehungen beanspruchten Handelsthemen. Die Einführung des *Plano Real* mit seinen erfolgreichen Auswirkungen auf die Stabilität der brasilianischen Volkswirtschaft trug zu einem zunehmenden Vertrauen seitens der US-Regierung gegenüber Brasilien bei. Mit der Einführung eines gemeinsamen Zolltarifs im *Mercosur* verbesserten sich die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den USA und Brasilien weiter, aber der US-Markt blieb immer noch für die brasilianischen Waren verschlossen (*Tachinardi* 1997:18). Die Auseinandersetzungen im Handelsbereich wurden im Rahmen der WTO ausgetragen, was nicht bedeutete, dass beide Länder einen Handelskrieg führten, aber die verschiedenen Positionen beider Regierungen zeigten, dass es immer noch große Unterschiede bei den Interessen und Prioritäten im wirtschaftlichen Bereich gab.

Die allgemeinere Vorstellung, dass die Entwicklung Brasiliens nicht mit den US-Interessen kompatibel sei (vgl. *Albuquerque* 1996-12), die sich in der Zeit des Kalten Krieges innerhalb der brasilianischen politischen Klasse verbreitete, veränderte sich in den letzten Jahren kaum. In einer veränderten, aber von der Handelsliberalisierung beherrschten Welt war es jedoch von großer Bedeutung und Dringlichkeit, den Marktzugang für die brasilianischen Produkte in anderen Ländern zu garantieren. Brasilien konzentrierte sich deshalb auf die Konsolidierung der Wirtschaftsbeziehungen mit seinen Nachbarländern und anderen wichtigen Märkten für seine Produkte. Die brasilianischen Interessen in bezug auf die

Handelsliberalisierung waren begrenzt und stellten die Führung der USA bei der Bildung einer gemeinsamen Freihandelszone auf dem ganzen Kontinent in Frage.

4.2.3 Die Auflagen der internationalen Finanzinstitutionen

Der IWF und die Weltbank spielten auch im Fall Brasiliens eine wichtige Rolle beim Krisenmanagement. Ihr Einfluss war jedoch schwer zu messen, da die ersten heterodoxen Versuche, die wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu beseitigen, scheiterten. Beide internationalen Organisationen bevorzugten orthodoxe Ansätze, die sehr oft kontrovers zu den makroökonomischen Maßnahmen der brasilianischen Entscheidungsträger waren. Sowohl der IWF als auch die Weltbank trugen jedoch zur brasilianischen Umschuldung bei. Das Problem des Landes war nicht nur die Höhe seiner Schulden, sondern auch der Umstand, dass die ISI-Strategie und der Mangel an internationaler Konkurrenzfähigkeit die Bedienung der Schulden unmöglich machten. Außerdem besaß die Außenverschuldung Brasiliens einen weitgehend privaten Charakter, da das Land seine finanziellen Zuwendungen nicht nur von den internationalen Finanzinstitutionen, sondern auch aus privaten Quellen erhielt.

Die Einführung einer bestimmten makroökonomischen Politik hing von verschiedenen Faktoren ab. Seit den 80er Jahren war der internationale Kontext eher feindlich. Die inneren Probleme verschärften sich vor diesem Hintergrund, da die brasilianische Regierung keine neuen Ressourcen und nur eine knappe Finanzierung auf internationaler Ebene fand. Der IWF und die Weltbank waren die wichtigsten internationalen Organisationen, bei denen diese notwendigen Ressourcen zu suchen waren. Die Gewährung von Krediten war eine Garantie gegen *moral hazard* und andere Risiken, die für Schuldnerländer typisch waren. Ein Beispiel dafür war die brasilianische Einschätzung des IWF:

„The IMF is important to Brazil not so much as a source of concessionary financing, but as a guarantor of its soundness as a credit risk for the international financial community; hence, agreeing to an IMF stabilization program improves

the chances of receiving further capital inflows“ (*Clements/McClain* 1990:75-76).

Beide Finanzinstitutionen konnten mit dieser Rolle großen Einfluss auf die Umstrukturierung der Volkswirtschaften ausüben. Brasilien gewährten sie viele Kredite, obwohl die makroökonomischen Ergebnisse der brasilianischen Regierung nicht immer erfolgreich gewesen waren. Die Bedingungen für solche Kredite waren die Einführung und die Durchsetzung spezifischer wirtschaftlicher Maßnahmen, die nicht nur von diesen Finanzorganisationen, sondern auch von anderen politischen Akteuren, u.a. den meisten Regierungen der Industrieländer und den internationalen Investoren, gefordert wurden. Die Veränderungen in Brasilien waren jedoch aufgrund verschiedener endogener Faktoren langsam. Beide Finanzinstitutionen drängten immer auf deren Beschleunigung.

4.2.4 Die internationalen Investoren

4.2.4.1 Die Rolle der ausländischen Direktinvestitionen

Die ausländischen Direktinvestitionen waren für die Entwicklung Brasiliens in der Zeit der ISI-Strategie entscheidend¹⁷⁵. Als sich dieses Modell erschöpfte und die Verschuldungskrise ausbrach, wurden die ausländischen Investitionen knapp¹⁷⁶. Trotz der Versuche, den gesetzlichen Rahmen für ausländische Investitionen zu vereinfachen und ein besseres Klima für die transnationalen Konzerne zu schaffen, boten die wirtschaftlichen Bedingungen Brasiliens keinen Anreiz, so dass die ökonomische Stabilität stetig verwundbarer wurde. Die großen Schulden und die makroökonomischen Ungleichgewichte regten den Fluss ausländischer Investitionen nicht an.

Die Größe der brasilianischen Wirtschaft, die Beteiligung der Unternehmerschaft am Wirtschaftsprozess und die Rolle des Staates als Hauptinvestor waren wichtige Faktoren, um

¹⁷⁵ Brasilien und Mexiko waren in den 70er Jahren die zwei wichtigsten Empfänger von direkten Außeninvestitionen. Der Durchschnitt der Außeninvestitionen betrug 1,4 Mrd. US-\$ pro Jahr in Brasilien (*Baumann* 1995:62).

¹⁷⁶ Die direkten Auslandsinvestitionen in Lateinamerika sanken von 7 Mrd. US-\$ 1981 auf nur 3 Mrd. US-\$ 1985. Mexiko und Brasilien verloren die größten Anteile (*World Bank* 1999:55). In den 90er Jahren erhielt Brasilien noch einmal große ausländische Direktinvestitionen (*OECD* 1998:78): 1990 989 Mio. US-\$ und 1996 9400 Mio. US-\$.

die wirtschaftliche Tätigkeit während der 80er Jahre aufrechtzuerhalten. Erst mit der Umstrukturierung der Volkswirtschaft und der Einführung von Strukturanpassungsmaßnahmen nahmen die ausländischen Investitionen, insbesondere in den 90er Jahren, zu¹⁷⁷. Der Privatisierungsprozess war dafür ein entscheidender Anstoß und der *Mercosur* bot neue Investitionsmöglichkeiten für Nachbarländer an. Brasilien war trotzdem ein *latecomer* in der ganzen Region, da die meisten makroökonomischen Maßnahmen heterodoxer Natur scheiterten und erst mit der Durchsetzung des *Plano Real* die notwendigen Reformen des Gesetzesrahmens eingeführt werden konnten. Die ausländischen Investoren übten Druck in Richtung einiger Verfassungsänderungen aus, insbesondere auf die Abschaffung des Konzeptes vom „*Brazilian companies of national capital*“, was in der Verfassung von 1988 eingegliedert worden war. Dies führte zur Lockerung der Investitionsbedingungen und stimulierte die Anwesenheit von ausländischen Investoren in Bereichen, die traditionell für die staatliche Tätigkeit reserviert waren.

4.2.4.2 Die Investoren in Brasilien und die Finanzkrise

Brasilien und Mexiko waren in den 90er Jahren zwei der größten Empfänger von Finanzströme in Lateinamerika, obwohl Brasilien ein *latecomer* in diesem Bereich war. Hier ermöglichten die Zunahme der Kapitalströme (vgl. *Agosin* 1996:2; *Eichengreen/Portes* 1996:31-34), dass erstens der Privatisierungsprozess vertieft und das Schuldenmanagement mit relativem Erfolg abgeschlossen wurden. Zweitens schaffte die Regierung die bisherigen Gesetze für ausländische Investitionen ab und ersetzte sie durch Anreize und neue, für die Investoren vorteilhaftere, Gesetze. Drittens war die makroökonomische Stabilität entscheidend für die Sicherheit der Konzerne und das politische Szenarium verbesserte sich mit der Zeit durch die Konsolidierung demokratischer Institutionen. Schließlich gab es positive Perspektiven in bezug auf die regionale Integration. Damit nahm die Möglichkeit zu, in die Industrieländer zu exportieren, was im Falle Brasiliens mit der Unterzeichnung eines Handelsabkommen zwischen *Mercosur* und der Europäischen Union deutlicher wurde (*Gavin/Hausmann/Leiderman* 1996:9). Trotz dieser allgemeinen Tendenzen wurde die Öffnung der Kapitalmärkte jedoch nicht völlig beendet: In Brasilien gibt es immer noch

¹⁷⁷ Im Jahr 1989 gab es einen Nettokapitalzufluss von 5,3 Mrd. US-\$ nach Lateinamerika, der 1992 bereits auf 58,6 Mrd. US-\$ zunahm (*Zagel* 1999:62-63).

einige Beschränkungen der Konvertibilität der Transaktionen in eine fremde Währung innerhalb des Landes (*Freitas/Prates* 2000:54).

Brasilien wurde am Ende des 20. Jahrhunderts mit einer tiefgreifenden Finanzkrise konfrontiert¹⁷⁸. Die Auswirkungen solcher Finanzkrisen hängen jedoch von der Größe der spekulativen Einschläge, der anfänglichen Wirtschaftslage des Landes, der Öffnung der Finanzmärkte sowie der Ressourcen der Regierung, jedes Unternehmens und jeder Geschäftsbank ab. Die Kosten der Finanzkrise waren für Brasilien sehr hoch und die Regierung wurde gezwungen, innerhalb sehr kleiner Handlungsspielräumen zu reagieren. Die exogenen Faktoren spielten beim Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik gegenüber den negativen Konsequenzen der finanziellen Unruhen eine wesentliche Rolle. Insbesondere war es für die brasilianische Regierung wichtig, die Anwesenheit bzw. die Rückkehr der ausländischen Investoren durch eine günstige Politik zu gewährleisten. Die Wirtschaftsstrategie hing von den Kapitalströmungen ab, da diese Kapitalflüsse für die Finanzierung der Leistungsbilanzdefizite benutzt wurden¹⁷⁹. Die makroökonomische Politik Brasiliens war sofort von der Finanzkrise betroffen, und die gesamte Wirtschaftsstrategie musste die Gewichtung der exogenen Bedingungen für ihre neue Definition berücksichtigen. Eine sofortige Konsequenz einer solchen Krise war die Einleitung eines floatenden Wechselkursregimes, nachdem die Regierung die heimische Währung aufgrund der Abwesenheit von ausländischen Reserven drastisch abwerten musste. Ob diese neue Politik aus einer unabhängigen Entscheidung der Wirtschaftspolitiker resultierte, war umstritten, da sie vielmehr von den internationalen Finanzmärkten erzwungen wurde (*von Doellinger* 1999:33). Bei dieser Entscheidung war es deshalb für die Regierung sehr wichtig, die Reaktion der ausländischen Investoren zu bewerten:

¹⁷⁸ Mexiko und Brasilien sind nicht die einzigen zwei Fälle, in denen Finanzkrisen entstanden. In den letzten zwanzig Jahren erlitten mehr als 125 Länder Finanzkrisen, und ihre Bankensysteme waren fast alle zahlungsunfähig.

¹⁷⁹ Für beide Wirtschaftsstrategien war die Rolle der Kapitalströme von großer Bedeutung. Im Falle Brasiliens war klar, dass die internationale Unterstützung für den *Plano Real* um jeden Preis aufrechterhalten werden musste. Eine zentrale Politik des *Plano Real* gewährleistete einen freien Zu- und Abfluss ausländischen spekulativen Kapitals, das von den hohen Zinsraten angezogen wurde. Die Regierung verpflichtete sich ihrerseits zu gewährleisten, genügend ausländische Reserven aufrechtzuerhalten, mit dem Ziel, den Wechselkursanker zu unterstützen. Dies hing jedoch von der Stabilität der Erwartungen der ausländischen Investoren ab, die gleichzeitig die Gewissheit haben wollten, dass die neuen wirtschaftlichen Regeln und die politischen Entscheidungen in Richtung Liberalisierung nicht geändert werden würden (vgl. *Loureiro* 1997:116).

„In determining whether to defend the exchange rate, policymakers need to assess the size of the shift in foreign finance and the responsiveness of capital flows to changes in interest rates. If the shift is small and capital flows are very responsive to changes in interest rates, the cost of defending the currency (measured by loss in output and employment) could be small relative to the loss of stability if the peg were abandoned. If the shift is large enough that high interest rates will have to be maintained for an extended period, however, policymakers might want to let the exchange rate go in order to avoid a protracted recession. The structure and composition of debt held by banks, firms, and the public sector also affect the decision to defend the exchange rate. If most debt is held in foreign currency, depreciation can lead to bankruptcies and a decline in output. If depreciation leads to inflation and the speed of response of inflation to nominal depreciation is important, there is a strong case in favor of defending the currency“ (*Cardoso/Velasco* 1999:2).

In Brasilien war die Verteidigung des Wechselkurses nur kurzfristig vorgesehen. Die *policy-makers* entschieden, den Wechselkurs floaten zu lassen bzw. durch einen floatenden Wechselkurs zu ersetzen, was innerhalb der Empfehlungen der Finanzinstitutionen für das Rettungspaket lag (*World Bank* 1998:133). Es war nicht nur aufgrund der internen Bedingungen, sondern auch aufgrund der Reaktion der ausländischen Investoren fast unmöglich, die Zinsraten für lange Zeit zu erhöhen, um ausländisches Kapital anzuziehen. Die Erhöhung der Zinsraten trug zur Lähmung der gesamten Wirtschaftsaktivität bei, die bereits sehr stark von den hohen Arbeitslosigkeitsraten und dem Bankrott vieler kleiner und mittelständischer Firmen betroffen war. Hohe Zinsraten hatten auch eine negative Auswirkung auf den Schuldendienst, da sie auch zu steigenden Fiskaldefiziten führten. Die Einführung des floatenden Wechselkurses bedeutete auch, dass die Rolle der Zentralbank verstärkt werden sollte. Ein neuer Währungsrahmen wurde eingeleitet, der hauptsächlich auf die Kontrolle der Geldmenge durch die Bestimmung von *ceilings* für die inneren Nettoguthaben und *floors* der ausländischen Reserven abzielte.

Die brasilianische Entwicklung hing auch von der Rolle der internationalen Investoren ab, die sich entschieden, ihre Portfoliointvestitionen abzuziehen, als sie merkten, dass die gewünschten Profite nicht gewährleistet werden konnten. Für die Fortsetzung des *Plano Real* war es notwendig, die Kapitalströme zurückzugewinnen, was eine stärkere Beschleunigung der Finanzliberalisierung bedeutete (Penha 2000:16-17). In Brasilien hatte die Stärkung der Volkswirtschaft Priorität bei der *Policy*-Formulierung, was trotz der Empfehlungen der ausländischen Investoren nicht immer einfach und realisierbar war. Die tiefgreifende Umstrukturierung der Volkswirtschaft umfasste verschiedene Brennpunkte, bei denen die exogenen Faktoren nicht immer kontrolliert werden konnten. Der Druck der ausländischen Investoren sowie eine fehlende und schlechte Wirtschaftsführung seitens der Regierung zählten mit zu den Ursachen der Finanzkrise in Brasilien. Dabei verengten sich die Handlungsspielräume der Regierung und der Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik verlief ungünstig.

4.2.5 Der regionale Integrationsprozess: Brasilien und Mercosur

Die ursprüngliche Inspiration des *Mercosur* hatte seitens Brasilien eher einen geopolitischen als einen wirtschaftlichen Charakter. Das Ende des Falkland-Krieges und die Rückkehr zur Demokratie (Roett 1999:194) sprachen für eine Beendigung der historischen Auseinandersetzungen mit Argentinien im Sinne einer neuen Kooperation¹⁸⁰.

Was die außenwirtschaftliche Entwicklung Brasiliens in der Region anbelangt, entschied sich die brasilianische Regierung für einen Industrialisierungsprozess, der sich von den Nachbarländern entfernte. Die Produktionskapazität von Kapitalgütern und Hauptkonsumgütern wurde in den letzten Jahrzehnten beschleunigt. Zwei Bestandteile dieser

¹⁸⁰ Als man in Brasilien und Argentinien zur Demokratie zurückkehrte, wurde die wirtschaftliche Integration beider Länder sowohl von Präsidenten José Sarney als auch von Präsidenten Raúl Alfonsín gefördert. Ende 1986 wurden die ersten bilateralen *Protocolos* unterzeichnet, die auf kurz- und langfristige Ergebnisse abzielten (Araújo 1992:101): Die kurzfristigen Ziele waren, die Handelstransaktionen zu beschleunigen und die systematischen Ungleichgewichte der Handelsströme zu korrigieren. Die langfristigen Ziele versuchten, neue Handelsbeziehungen zwischen beiden Volkswirtschaften zu schaffen, die dazu dienen sollten, das Wirtschaftswachstum der ganzen Region zu stimulieren. Anfang der 90er Jahre wurden andere bilaterale Abkommen mit Uruguay unterzeichnet und beim Treffen der Präsidenten Collor de Melo und Carlos Saúl Menem am 6. Juli 1990 wurde die Idee des *Mercosur* verwirklicht mit der *Acta de Buenos Aires*. Uruguay und Paraguay schlossen am 26. März 1991 den *Tratado de Asunción*, der die Bildung von Mercosur 1994 vorsah.

Strategie spielten eine wichtige Rolle (vgl. *Araújo* 1992:100): Erstens stand die Industrialisierung in einem engen Zusammenhang mit der Formulierung von Investitionsplänen in diesen Sektoren, die das potentielle Angebot ähnlicher Industrien der Nachbarländer vernachlässigten. Zweitens berücksichtigte die Implementierung von bestimmten Politiken, die der Kontrolle der Leistungsbilanz gewidmet wurden, nicht die Wechselkurspolitik der Nachbarländer. Aufgrund dieser Elemente wurde der intrasektorielle Handel in der Region nicht begünstigt bzw. diversifiziert. Ganz im Gegenteil, oftmals wurden von der brasilianischen Seite sogar Zollbeschränkungen auf Importe angewandt, um die Wechselkursschwankungen zu minimieren.

Entgegen den Vorschlag der US-Regierung, sich an einer kontinentalen Freihandelszone zu beteiligen, entschied sich Brasilien für einen Integrationsprozess mit den Nachbarländern. Südamerika schien dabei, die größte Priorität in der Außenpolitik darzustellen (*Baumann* 1995:59)¹⁸¹. Der Integrationsprozess von *Mercosur* bedeutete allerdings bis jetzt keine gemeinsame Politik zwischen den Mitgliedstaaten außer einigen Übereinstimmungen innerhalb der Handelspolitik. Das Integrationsmodell, das der Bildung des *Mercosur* zugrunde lag, wurde als eine präferenzielle Handelszone konzipiert, in der die Regierungen und die wirtschaftlichen und sozialen Akteure ihre Strategien und Politiken innerhalb des freien Spieles der Marktkräfte bzw. unter neoliberalen Prinzipien entwarfen (vgl. *Ferrer* 1997:1). Obwohl der *Tratado de Asunción* die Harmonisierung makroökonomischer Indikatoren und einiger Bereiche der Politik vorsah, wurde der Integrationsprozess von verschiedenen Faktoren beeinflusst, die die Verwirklichung dieser Vorschläge nicht ermöglichten (*Motta* 1995:112-113): Erstens spielte der politische Wille der Mitgliedstaaten eine entscheidende Rolle, da die Mikro- und Makro-Asymmetrien trotz der Versuche, sie abzuschaffen, bestehen bleiben würden. Zweitens gab es seitens der Unternehmerschaft eine Interesselosigkeit am Integrationsprozess. Schließlich war der Institutionalierungsgrad des

¹⁸¹ Diese Tendenz änderte sich in den letzten Jahren kaum. Im September 1993 schlug Brasilien im Rahmen des Treffen des *Grupo de Rio* die Bildung einer *Área de Livre Comercio Sul-Americana* (eine südamerikanische Freihandelszone) vor, die die Zollreduzierungen nach den ALADI-Verhandlungen vertiefen sollte. Diese Idee wurde nie verwirklicht und ohne die Zustimmung der Mitgliedstaaten des *Mercosur* entworfen, aber sie zeigte, dass Brasilien eine führende Rolle im Südamerika suchte. Im August 2000 rief Brasilien die südamerikanischen Länder (Mexiko war nur als Beobachter eingeladen) zu einem Zusammentreffen, bei dem Themen wie Handelsliberalisierung und Regierbarkeit in der Region diskutiert wurden. Dieses Treffen war das erste seit der Unabhängigkeit der lateinamerikanischen Länder, das nicht unter der Vormundschaft der USA organisiert wurde.

Prozesses niedrig im Vergleich zu den Zielsetzungen der Harmonisierung, da die Mitgliedstaaten sich nicht zur Abtretung von Souveränität auf dem Gebiet von Regelungen und *domestic policies* an supranationale Institutionen verpflichteten.

Innerhalb des *Mercosur* war die Koordination der makroökonomischen Politik zwischen den Mitgliedstaaten aufgrund der Instabilität und des Scheiterns der ersten Stabilisierungsmaßnahmen nach der Verschuldungskrise sehr schwer. Die Reichweite der subregionalen Integration des *Cono Sur* wurde von Anfang an unter dem Aspekt der wirtschaftlichen Schwierigkeiten, insbesondere der unkontrollierten Inflationsrate der Mitgliedstaaten, hauptsächlich Brasiliens und Argentinien, eingeschränkt. Die Stagnation und eine fehlerhafte Zinspolitik innerhalb der Länder der Region erschwerten die Umsetzung des Prinzips der komparativen Kostenvorteile und verzögerten die Gewinne aus Zollreduzierungen und der Abschaffung der nicht tarifären Beschränkungen. Die Harmonisierung der Politik, die im Vertrag von Asunción vorgesehen war, wurden mit den Auseinanderentwicklungen der makroökonomischen Strategien der beiden größten Länder erschwert, da die Kernelemente der Politik wie Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung in beiden Ländern übereinstimmten, aber die Unterschiede in Bezug auf Umfang, Tempo, Sequenz und Kohärenz der jeweiligen Reformen sich deutlich vergrößerten (vgl. *Barrios* 1999:266). Während in Argentinien zwischen 1992 und 1994 eine drastische Reduzierung der Inflation und ein beginnendes Wirtschaftswachstum zu konstatieren war und die Parität des Wechselkurses (Peso/US\$) zur Aufwertung der Währung führte, erreichte die Hyperinflation in Brasilien ihren Höhepunkt und verlangsamte das Wirtschaftswachstum der brasilianischen Volkswirtschaft. Es gab ständige Wechselkursschwankungen der verschiedenen heimischen Währungen (vgl. *Motta* 1995:114). Diese Unterschiede trugen zu qualitativen und quantitativen Ungleichgewichten in den Handelsbeziehungen bei sowie zu sektoriellen Auswirkungen, die zur unilateralen restriktiven Maßnahmen führten. Auch die Privatisierungs-, die Deregulierungs- und die Liberalisierungspolitik wurden in beiden Ländern unterschiedlich eingeführt, so dass sich Kosten und Gewinne des Integrationsprozesses verschieden verteilten. Dies waren auch die Konsequenzen eines Integrationsprozesses, dessen Logik vielmehr auf einer „*automaticidade sem coordenação*“

(Automatisierung ohne Koordination) basierte (*ibidem* 117), was zu einer selektiven Umstrukturierung des industriellen Sektors zugunsten der Kartelle führte.

Trotz der Größe der Volkswirtschaften Brasiliens und Argentiniens war der *Mercosur* einigen natürlichen Beschränkungen unterworfen. Der Integrationsprozess beinhaltete z.B. einen Mangel an Ressourcen für innovative Investitionen, was die wirtschaftlichen Gewinne auf kleine *economies of scale* spezifischer Sektoren begrenzte (*Langoni* 1993:162). Die industrielle Ergänzung reduzierte sich auf bestimmte Bereiche, so dass die Investitionen der eigenen Mitgliedstaaten nicht immer der *Mercosur*-Region dienten. Die Region spezialisierte sich nur auf die Exporte von primären Gütern, was das Gefälle von technologischem Know-How zwischen Exporten und Importen verstärkte und die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Integrationsprozesses auf internationaler Ebene deutlich reduzierte (vgl. *Ferrer* 1997:2). Scheinbar konnte man in Brasilien eine Abhängigkeit zwischen der Größe der Unternehmen und dem Zielmarkt ihrer Produkte erkennen: Die kleinsten Unternehmen verkauften ihre Produkte innerhalb der *Mercosur*-Länder, während sich die größten Firmen auf den US-Markt und die Europäische Union konzentrierten (*Baumann* 1995:68). Für Brasilien war es wichtig, den Zugang zu dynamischen Märkten für seine Produkte zu garantieren, was der *Mercosur*-Rahmen offensichtlich nicht anbot.

Der *Mercosur* funktionierte deshalb noch nicht als ein entscheidender Anker für die gesamte makroökonomische Politik der Region. Die Fortsetzung des Integrationsprozesses bedeutete jedoch die Notwendigkeit, das *engineering* des Prozesses zu verbessern. Damit sollte die Harmonisierung der makroökonomischen Politik eine bedeutsame Rolle spielen (*Early* 1994:184) und weiter vertieft werden, wenn die Mitgliedstaaten einverstanden wären, einen gemeinsamen Markt zu konsolidieren, der auf sehr langfristigen Maßnahmen basieren könnte:

„Politische Kurswechsel, insbesondere seitens Brasiliens, und weitreichende Strukturreformen in den Mitgliedsländern waren hierfür unabdingbar. Die entsprechenden Bemühungen stießen indes auf erhebliche Widerstände, so dass sich die Voraussetzungen für einen gemeinsamen Markt, unter denen die

Gewährleistung von Währungsstabilität die dringendste war, nur mit Verzögerungen und vorerst unvollständig herstellen ließen. Die Harmonisierung der makroökonomischen Politiken, Grundbedingung für die Schaffung eines gemeinsamen Marktes, sah sich während der vereinbarten Übergangszeit mit der gegensätzlichen Ausrichtung u.a. der Fiskal-, Wechselkurs- und Exportförderungspolitiken Argentiniens und Brasiliens konfrontiert“ (*Barrios* 1999:264-265).

Was die makroökonomische Politik unmittelbar betraf, stellten die Wechselkursschwankungen einen entscheidenden Umstand zuungunsten der Vertiefung des Integrationsprozesses (*Ferrer* 1997:3) dar. Die Tatsache, dass eine heimische Währung in bezug auf die andere überbewertet war, bedeutete eine Verzerrung des Integrationsprozesses, da die Kapitalströme im Land mit der stärksten Währung außergewöhnliche Gewinne für die Investoren brachten. Gleichzeitig wurden die Importe aus den Nachbarländern in diesem Land aufgrund des Wechselkursgefälle billiger und damit wettbewerbsfähiger. Da die Wechselkurspolitik in Ländern wie Brasilien für die Kontrolle der Handelsbilanzungleichgewichte verwendet wurde, war diese Politik sehr stark von dem Einfluss wirtschaftlicher Sektoren abhängig, die von einem über- oder unterbewerteten Wechselkurs profitierten. So gab es wirtschaftliche Sektoren, deren Aktivitäten sich auf die Importe konzentrierten bzw. von Importen abhingen, und deren wirtschaftliche Gewinne auf dem heimischen Markt von einem überbewerteten Wechselkurs herrührten. Diese Gruppen übten einen großen Einfluss auf die Regierung aus und versuchten, die Abwertung der heimischen Währung zu verzögern, was auch eine künstliche Maßnahme bei der Inflationsbekämpfung war. Auf der anderen Seite lag der Exportsektor, dessen Erträge eine wesentliche Einnahmequelle für ein Land waren und dessen Interessen den geschilderten diametral entgegenstanden. Diese wirtschaftlichen Gruppen konnten kurzfristig von einer Auf- bzw. Abwertung begünstigt werden. Ihre Position hing jedoch langfristig von einer guten Integration im internationalen Finanzmarkt ab. Die Finanzkrise der Jahre 1998/1999 war ein gutes Beispiel dafür, dass die Abwertung der brasilianischen Währung negative Auswirkungen auf die Handelsbeziehungen bei einem der Mitgliedstaaten des *Mercosur*

hatte¹⁸² und sich auf die ganze Region auswirken konnte. Die brasilianischen Exporte wurden nach der Abwertung des Real günstiger, und die Verlangsamung der brasilianischen Volkswirtschaft reduzierte gleichzeitig die Nachfrage nach Exporten der Nachbarländer innerhalb des *Mercosur*. Damit verlor der ganze intraregionale Integrationsprozess aufgrund der Größe und der Bedeutung der brasilianischen Volkswirtschaft an Dynamik. Der interne Handel innerhalb dieser Region ging z.B. im ersten Quartal 1999 im Vergleich zum Vorjahr um 30% zurück (*Fischer 1999:25*).

4.3 Gewichtung der internationalen Faktoren

Die exogenen Bedingungen können nicht lediglich am Rande der Analyse der makroökonomischen Politik in Mexiko und in Brasilien bleiben: Internationale Akteure verschiedener Natur und exogene Kräfte spielen eine sehr wichtige Rolle, da sie in einer wechselseitigen Beziehung zu den internen Bestimmungsfaktoren stehen. Die Trennung beider Handlungsspielräume ist deshalb nicht so deutlich, was ihr Gewicht beim Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik in beiden Ländern erschwert. Es ist jedoch nicht mehr umstritten, dass viele innergesellschaftliche Vorgänge einen großen Einfluss auf die Entwicklungen bekommen, die außerhalb des Kompetenzbereichs der nationalen Staaten liegen. Was heutzutage geschieht, „führe zu einem Souveränitätsverlust der Nationalstaaten, deren Regelungskompetenzen durch Weichenstellungen unterlaufen würden, die jenseits seines Zugriffs vollzogen werden“ (*Barrios 1999b:52*).

Der Globalisierungsprozess ist ohne Zweifel ein entscheidendes Element, das zur Neudefinition der Rolle des Staates in der Wirtschaft und zur wirtschaftlichen Liberalisierung beitrug. Mexiko und Brasilien waren stark von diesem Phänomen betroffen, insbesondere als die Erschöpfung der ISI-Strategie ihre Grenzen zeigte. In einer immer wettbewerbsfähigeren Welt war es notwendig, die Entwicklungsstrategie zu verändern, um sich an die neuen Bedingungen der Weltwirtschaft anzupassen. Statt einer Rückkehr zur

¹⁸² Die deutlichsten Auswirkungen für die Mitgliedstaaten des *Mercosur* waren 1999 folgende: „...Argentina will suffer from the direct trade effect alone a reduction in GDP by approximately 0.3-0.5 percent, depending on the rate of decline in Brazilian imports, while the smaller, more open economies of Paraguay and Uruguay, with 48 percent of their exports going to Argentina and Brazil, are likely to be hit even harder“ (*World Bank 1999:9*).

Autarkie entschieden sich die Regierungen für die Liberalisierung und Öffnung der Märkte. Diese neue Auffassung ging von der Tatsache aus, dass die Globalisierung neue Chancen für die Schwellenländer mit sich brachte. In der Praxis bedeutete sie für diese Länder einen zunehmenden Einfluss von exogenen Faktoren, die die Volkswirtschaften verwundbarer machten, als die Verflechtungen zwischen innen und außen zunahmen und der Erfolg der Entwicklungsstrategie u.a. von entscheidenden externen Faktoren abhing.

Trotz der allgemeinen Umsetzung einer neuen Entwicklungsstrategie in der ganzen Region waren die Ausgangspunkte in jedem Land unterschiedlich. Sie hingen nicht nur von den historischen Spezifizierungen und Zusammenhängen ab, sondern auch von der eigenen sozio-ökonomischen und politisch-institutionellen Entwicklung jedes Landes. Es war jedoch klar, dass sowohl in Mexiko als auch in Brasilien die Reaktionen auf die Verschuldungskrise eine gemeinsame Richtung zeigten, die von internationalen Faktoren bedingt waren. In beiden Ländern gab es eine starke Strömung innerhalb der politischen und der wirtschaftlichen Elite – im Falle Mexikos deutlicher als in Brasilien -, die für die Stabilisierung und Vertiefung der Strukturanpassungsmaßnahmen plädierte, die ihrerseits von den internationalen Finanzinstitutionen und Regierungen der Industrieländer unterstützt wurden. Die internen wirtschaftlichen Entscheidungen wurden von folgenden Faktoren beeinflusst (Hurrell 1996:148): „by the preferences of major economic powers, by international economic institutions, and by dominant sets of ideas about the ‚correct‘ approach to development“.

Nach dem Ausbruch der Verschuldungskrise führten Mexiko und Brasilien zwei verschiedene wirtschaftliche Programme ein. Dabei spielten exogene Faktoren eine wichtige Rolle. Mexiko konnte im Gegensatz zu Brasilien eine relativ schnelle und wirksame Umschuldung mit den internationalen Finanzorganisationen und den internationalen Gläubigern festlegen, die es dem Land ermöglichte, wieder Teil des internationalen Wirtschaftsgefüges zu werden. Aufgrund der der mexikanischen Volkswirtschaft innewohnenden Merkmale und den Annäherungen an die US-Volkswirtschaft und den Dollar war Mexiko in diesem Fall abhängiger vom Auslandskapital als Brasilien. Mexiko wurde Anfang der 90er Jahre zum erfolgreichen Beispiel der Umschuldung der Dritten Welt

und der eingeleiteten tiefgreifenden Strukturanpassung, während Brasilien nur bis Mitte der 90er Jahre eine bessere Position in diesem Bereich erreichen konnte. Bei der Einführung einer bestimmten makroökonomischen Politik, insbesondere der Fiskal- und Geldpolitik, war die Umschuldung eine entscheidende Vorbedingung, die zur Anschaffung neuer Ressourcen und zum Zurückgewinn des internationalen Vertrauens beitragen sollte.

Als die neue Entwicklungsstrategie vertieft wurde und ihre Grenzen deutlich zutage traten, was zu rückläufigen makroökonomischen Ungleichgewichten führte, nahm die Verwundbarkeit der mexikanischen und brasilianischen Volkswirtschaften zu. Die internationalen Investoren spielte dabei eine größere Rolle, da das Wirtschaftsmodell vom Zufluss großer Mengen ausländischen Kapitals abhing: „...the immediate macroeconomic balance of a host country has never been as dependent on the decisions of a few foreign managers as it is today for countries financing trade deficits with portfolio capital“ (Naím 1995:124). Bei der Umstrukturierung der Volkswirtschaft war die makroökonomische Politik entscheidend, da sie zur Kontrolle der wichtigsten Variablen dienen sollte. Seit den ersten Unterzeichnungen der *Pactos* in Mexiko (1987) und der Einführung des *Plano Real* in Brasilien (1994) wurde die Wechselkurspolitik zu definitorischer makroökonomischer Politik der gesamten Strategie. Von den vielen Bereichen der makroökonomischen Politik war die Wechselkurspolitik die einzige Politik in beiden Ländern, die von endogenen politischen Auseinandersetzungen und politischem Druck relativ isoliert blieb. Die Bestimmung des Wechselkurses wurde in der Exekutive zentralisiert. Die exogenen Faktoren spielten dabei paradoxerweise aber eine wesentliche Rolle. Eine starke heimische Währung galt als Zeichen einer gesunden Volkswirtschaft, und sowohl in Mexiko als auch in Brasilien wurde versucht, den Wert der Währung um jeden Preis aufrechtzuerhalten. Als die Finanzkrisen in beiden Ländern ausbrachen, veränderte sich diese Annahme. Die internationalen Investoren zogen ihre Portfolioinvestitionen aufgrund der Abwertung der heimischen Währungen zurück. In beiden Fallstudien wurde ein floatender Wechselkurs eingeführt, was die Verwundbarkeit der gesamten Volkswirtschaft verstärkte. In den 90er Jahren wurden die internationalen Investoren beim Prozess der Definition des Inhaltes der makroökonomischen Politik berücksichtigt, als die gesamte Strategie von ihrer Teilnahme abhing.

Die Einflussnahme anderer exogener Bestimmungsfaktoren war auch wichtig beim Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik. Das Gewicht der USA als finanzkräftiges Land war im Falle Mexikos viel mehr von Bedeutung als im Fall Brasiliens. Es ging nicht um eine unmittelbare Auferlegung der US-Überlegungen und Vorschläge zu den richtigen wirtschaftlichen Maßnahmen, die beide Länder einführen mussten. Es war eher ein Druck durch andere Mittel, wie die Verfügbarmachung finanzieller Ressourcen im Gegenzug für die Einführung einer bestimmten makroökonomischen Politik im Rahmen des Washington-Konsenses, und das Gewicht der USA innerhalb der internationalen Finanzinstitutionen. Aus ideologischer Hinsicht war die Umstrukturierung der Volkswirtschaften der lateinamerikanischen Länder der Beweis, dass sie sich endgültig für die Einstellung in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft entschieden hatten. Nach den US-Interpretationen sollte die Umstrukturierung der Volkswirtschaft vertieft werden, um die Demokratien in der Region zu konsolidieren.

Die Liberalisierung der Märkte wurde in Mexiko und Brasilien nicht nur einseitig entschieden, sondern auch durch die Bildung verschiedener regionaler Integrationsprozesse verstärkt. Mexiko bemühte sich verhältnismäßig stark um eine Diversifizierung, die aber realiter nicht richtig griff, während Brasilien sich für eine regionale Einflusszone entschied. In der Praxis vertieften und institutionalisierten sich auch die Wirtschaftsbeziehungen Mexikos mit den USA durch die Unterzeichnung der NAFTA, während Brasilien seine führende Rolle im *Mercosur* von neuem behauptete. Beide regionalen Integrationsprozesse hatten völlig unterschiedliche Ziele: die NAFTA sah nur die Bildung einer Freihandelszone vor, die eine erste Stufe im Integrationsprozess war. *Mercosur* wurde als ein gemeinsamer Markt konzipiert. Beide Integrationsprozesse brachten diverse Schwierigkeiten für die Fallstudie dieser Untersuchung mit sich. Innerhalb der NAFTA sind die Ungleichheiten zwischen den Handelspartnern sehr groß, was Mexiko unmittelbar und am stärksten betrifft, da die USA und Kanada eine bessere wirtschaftliche Lage aufweisen. Aufgrund der Teilnahme von Brasilien und Argentinien, von denen der wirtschaftliche Erfolg in großem Maße abhängt, scheinen im *Mercosur* diese Ungleichgewichte nicht so deutlich zu sein. Eine Gemeinsamkeit beider Integrationsprozesse soll hierbei jedoch hervorgehoben werden: Es

wird keine Harmonisierung der nationalen Politik in Erwägung gezogen, was für den Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik in beiden Ländern wichtig ist, da zum einen weder Mexiko noch Brasilien zur Einführung einer bestimmten Politik verpflichtet sind und zum anderen der Druck der anderen Mitglieder in Richtung einer gemeinsamen Politik geringer ist. Dies bedeutet jedoch nicht, dass beide Länder die Konvergenz der makroökonomischen Politik bzw. einiger makroökonomischer Variablen mit den Handelspartnern suchen. Der Erfolg beider Integrationsprozesse hängt unmittelbar von der makroökonomischen Stabilität innerhalb der Mitgliedszone ab. Im Falle der NAFTA ist klar, dass die US-Regierung der Stabilität Mexikos eine große Bedeutung beimisst, was während der Finanzkrise offen zutage trat. Das Rettungspaket kann nicht verstanden werden, ohne die NAFTA und ihre Auswirkungen zu berücksichtigen. Innerhalb des *Mercosur* verhindern die makroökonomischen Ungleichgewichte Brasiliens und Argentiniens die Vertiefung des Integrationsprozesses, und die brasilianische Finanzkrise zeigte auch, dass die fehlende Durchführung der makroökonomischen Politik negative Konsequenzen auf den Integrationsprozess ausüben konnte. Die Wechselkurspolitik ist am stärksten davon betroffen, da sie entscheidend für die Handelsliberalisierung und die positive Einstellung Mexikos und Brasiliens auf dem Weltmarkt ist. Die endogenen Faktoren spielen deshalb eine wichtige Rolle im Laufe einer Wirtschaftskrise, insbesondere beim Krisenmanagement, bei dem die Bedeutung ausländischer Investoren, internationaler Finanzinstitutionen und Regierungen der Industrieländer stark hervorgehoben ist.

5 Analyse der Ausprägungen der makroökonomischen Politik von 1982 bis 2000 in Mexiko und Brasilien

5.1 Mexiko

5.1.1 Die Regierungszeit von Miguel De la Madrid Hurtado

Die Regierungszeit von Miguel De la Madrid Hurtado (1982-1988) war von einer tiefen und andauernden wirtschaftlichen Krise¹⁸³ charakterisiert, die im Laufe der 80er Jahre in ganz Lateinamerika aufgrund ihrer Ergebnisse als „das verlorene Jahrzehnt“ bezeichnet wurde. Die Schwere der Krise¹⁸⁴ wurde von langfristigen sozialen Tendenzen begleitet, die wesentliche Veränderungen beim politischen System zur Folge hatten. Die makroökonomische Politik dieses *sexenio* leitete sich von den verschiedenen Versuchen ab, eine Stabilisierungspolitik durchzuführen. Sie wurde auch von den auf internationaler Ebene angetriebenen neoliberalen Thesen geprägt. Die *policy-makers* förderten die Einführung einer Stabilisierungspolitik und von Strukturanpassungsmaßnahmen, obwohl letztere langsamer als die ersteren verwirklicht wurden.

5.1.1.1 Grundlagen der orthodoxen Strukturanpassung

Die Stabilisierungsmaßnahmen, die auf orthodoxer, neoklassischer Grundlage basieren, gehen davon aus, dass die Inflation und die Handelsbilanzdefizite ein Symptom einer größeren inneren Nachfrage nach der Schaffung von Vollbeschäftigung sind. Die orthodoxen Maßnahmen zielen grundsätzlich auf die Wiederherstellung des makroökonomischen Gleichgewichts und auf die Reduzierung der Inflationsrate ab. Die Ursachen der wirtschaftlichen Ungleichgewichte werden als ein monetäres Problem erkannt. Deshalb soll

¹⁸³ De la Madrid charakterisierte die Situation Mexikos in seinem ersten Regierungsbericht wie folgt: „El 1o. de diciembre inicié mi mandato en medio de una profunda crisis económica que conmovía a toda la sociedad. Estábamos en riesgo de confrontación, con un clima interno de gran desconfianza e incertidumbre y con severos problemas en el exterior. Por ello, los aspectos económicos de la crisis amenazaban con transformarse en una seria dislocación social y política. (...) La situación era de emergencia“ (*De la Madrid* 1983:5).

¹⁸⁴ Diese Regierung wurde mit folgendem wirtschaftlichen Szenarium konfrontiert (vgl. *Heredia* 1995:193): Als De la Madrid im Dezember 1982 an die Macht kam, stand die mexikanische Volkswirtschaft kurz vor dem Zusammenbruch. Die Inflationsrate betrug 100% und das öffentliche Defizit war das höchste in der postrevolutionären Geschichte. Die öffentliche und die private Verschuldung erreichten unerwartete Niveaus und Auslandskredite standen nicht mehr zur Verfügung.

in verschiedenen Bereichen eine restriktive Politik bezüglich der inneren Nachfrage eingeführt werden, mit dem Ziel, die Inflation zu bekämpfen und den Saldo der Handelsbilanz zu verbessern. Das wird durch verschiedene Mechanismen erreicht, die in einer wechselseitigen Beziehung stehen (*Bacha* 1986:158-ff.; *Salama/Valier* 1992:28-ff.; *Morley* 1995:13-14; *Kraemer* 1997:28; *Perry/Lederman* 1999:4; *Corbo* 2000:12-16; *Marengo/Villar* 2000:38):

- Erstens muss eine restriktive Geldpolitik eingeführt werden, die die Geldmenge streng kontrolliert und vermeidet, dass noch mehr Geld gedruckt wird.
- Danach muss eine Hochzinspolitik eingeführt werden, mit dem Ziel, die innere Nachfrage zu begrenzen und die Kapitalbilanz durch Verhinderung der Kapitalflucht und die Begünstigungen der Repatriierung zu verbessern.
- Eine fiskalische Anpassung ist erforderlich, um die inflationären Tendenzen zu brechen. Eine restriktive Haushaltspolitik ist sehr wichtig: Die öffentlichen Ausgaben, wie z.B. Subventionen, staatliche Investitionen oder die Reduzierung von Arbeitsplätzen, müssen verringert werden. Hinzu kommt, dass die Preise der staatlichen Dienstleistungen sowie die Steuern erhöht werden müssen. Die Fiskalpolitik schließt normalerweise eine Steuerreform ein.
- Was den Wechselkurs betrifft, wird eine umfangreiche Abwertung der heimischen Währung empfohlen, die die Importe begrenzt und die Exporte stimuliert. Eine ausgehandelte Abwertung macht die Herstellung von Gütern, wie z.B. Exporte- und Importersatz profitabler und verbessert die Handelsbilanz.
- Die Stabilisierungsprozesse sollten durch die Errichtung spezifischer Institutionen, wie z.B. einer autonomen Zentralbank, oder die Konsolidierung institutioneller Verfahren unterstützt werden, die die Umsetzung einer solchen Stabilisierungspolitik gewährleisten.

Nach dem orthodoxen Gedanken müssen die kurzfristigen Stabilisierungsmaßnahmen von langfristigen strukturellen Reformen begleitet werden. Diese Strukturanpassungsmaßnahmen umfassen nach *Fernández/Mommem* (1996:2-ff.), *Fernández/Hogenboom* (1996:146) und *Sottoli* (1998a:697-698) folgende Elemente:

- Die Rolle des Staates muss neu definiert werden. Die Entstaatlichung der Wirtschaft und ein Zurückdrängen des Staates auf hoheitliche Ordnungsaufgaben (*law and order*) werden vorgeschlagen. Die Wirtschaftspolitik muss auf der Grundlagen freier Marktwirtschaft und Privatinitiative basieren.
- Die Liberalisierung der Volkswirtschaft muss sowohl intern und als auch extern erfolgen. Die inneren Veränderungen beziehen sich auf die Privatisierung der staatlichen Unternehmen, die Abschaffung der Preiskontrolle, die Begrenzung der Subventionen und die Liberalisierung der Finanzmärkte.
- Die externe Liberalisierung bedeutet die Handelsliberalisierung bzw. die Abschaffung der Zölle und Handelsbeschränkungen, um die komparativen Vorteile zu nutzen, sowie die finanzielle Liberalisierung bzw. die Abschaffung der Wechselkurskontrolle zu erzielen.

5.1.1.2 Verschiedene Stabilitätsabkommen und Strukturanpassungsprogramme

Nach dem Ausbruch der Verschuldungskrise wurden verschiedene makroökonomische Maßnahmen in Mexiko eingeführt, um die Entwicklungsstrategie und das Wirtschaftswachstumsmodell des Landes umzustrukturieren. Solche Maßnahmen wurden von dem IWF und den internationalen Gläubigern bevorzugt und sie wurden explizit bei der Umschuldung definiert. Die innere Reformpolitik Mexikos wurde durch die nationalen Stabilitätsabkommen und die jeweiligen sektorspezifischen Maßnahmenbündel charakterisiert (vgl. *Faust/Schwane* 1995:103).

5.1.1.2.1 Der Programa Inmediato de Reorganización Económica

Als De la Madrid an die Macht kam, hatte er zwei hauptsächliche Aufgaben: Zum einen musste die Inflation kontrolliert werden¹⁸⁵ und zum anderen musste er die Glaubwürdigkeit gegenüber den nationalen und internationalen Investoren sowie gegenüber den

¹⁸⁵ Der mexikanischen Regierung war bewusst, dass das Hauptziel der makroökonomischen Politik die Bekämpfung der Inflation war: „...se busca erradicar la inflación y, con ella, la desarticulación social. No aceptamos convivir en forma permanente con la inflación, porque ello implicaría dañar las bases del crecimiento y del empleo. (...) La inflación crónica sólo puede llevar a la recesión, la pérdida de empleos y la desmoralización social“ (*De la Madrid* 1983:39).

internationalen Finanzinstitutionen wiederherstellen. Das Moratorium vom August 1982 und die Verstaatlichung der Geschäftsbanken im September 1982 hatten eine feindselige Atmosphäre erzeugt, die sich in der wirtschaftlichen Rezession widerspiegelte. Die politische und soziale Lage Mexikos verschlechterte sich in dem Maße, in dem die neue Regierung mit tiefgreifenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten konfrontiert war. Mit den ersten Maßnahmen versuchte die Regierung, die Beziehung zum privaten Sektor zu verbessern (vgl. *Basave* 1996:99)¹⁸⁶. De la Madrid kam an die Macht mit der absoluten Überzeugung, dass der staatliche Interventionismus beschränkt werden sollte.

Der erste Stabilisierungsversuch dieser Regierung war der *Programa Inmediato de Reorganización Económica (PIRE)*, der von 1983 bis 1985 in Kraft war. Der *PIRE* bestand aus Schockabwertungen und einer restriktiven Budget- und Einkommenspolitik. Er war in diesem Sinne ein stark geprägtes orthodoxes Stabilisierungsprogramm, das auf die Preis- und Handelsbilanzstabilisierung abzielte. Die Grundlagen dieses Programms wurden in den *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* eingegliedert¹⁸⁷. Damit wurden die Ziele und Strategien der verschiedenen nationalen Politikbereiche auf der Basis eines neoklassischen Anpassungsmusters detailliert. Das Programm wurde in zwei Etappen konzipiert (vgl. *Lustig* 1998a:29-34): eine erste Phase mit einem *shock treatment* im Jahr 1983 und eine zweite Phase mit einer graduellen Politik für die Jahre 1984-1985. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen dieses Programms waren folgende (*Imbusch* 1988:133; *Hernández* 1990:743; *Stamm* 1992:104; *Boris* 1996:36-38): haushaltspolitische Austerität, die Privatisierung von staatlichen Unternehmen, eine die Kosten der staatlichen Unternehmen deckende Preispolitik, eine restriktive Kreditpolitik, eine für mögliche Anleger attraktive Zinspolitik, eine an der Förderung von Nicht-Erdölexporten und Importsubstitution orientierte Wechselkurspolitik, die Revision des Protektionismus und die Liberalisierung des Außenhandels, die Förderung ausländischer Direktinvestitionen und des Tourismus sowie

¹⁸⁶ De la Madrid schaffte z.B. die Wechselkurskontrolle ab, die nach der Verstaatlichung des Bankensektors eingeführt wurde, um die Einzahlungen der Schulden von privaten Investoren mit der niedrig fixierten Wechselkursrate umzustrukturieren. Im Januar 1983 wurde ein neues Gesetz des nationalisierten Bankensektors verkündet, das es den privaten Investoren ermöglichte, bis zu 34% der Aktien der Banken wiederzuerlangen.

¹⁸⁷ Im *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* wurden die schweren strukturellen Ungleichgewichte, die die Industrialisierung mit sich brachte, anerkannt. Diese Probleme wurden in vier Bereiche geteilt: Ungleichgewichte des Produktions- und Verteilungsapparates, ungenügendes inneres Sparen, Mangel an Devisen und die Ungleichheiten bei der sozialen Verteilung (vgl. *Hernández* 1990:741-742).

die Erhöhung der Effizienz und der Produktivität der gesamten Ökonomie. Das Programm schenkte der Umgestaltung der Rolle des Staates im wirtschaftlichen Prozess keine ausdrückliche Beachtung. Trotz der restriktiven Maßnahmen sollte der Staat eine Rolle als Hauptsponsor und –koordinator spielen und das wirtschaftliche Anpassungs- und Restrukturierungsprogramm mit seinen Mitteln unterstützen. Der *PIRE* wurde in Übereinstimmung mit den Anforderungen des IWF eingeführt. Die Regierung hatte Ende des Jahres 1982 ein Abkommen (*extended fund facility*) mit dem IWF unterzeichnet. Dieses gestattete Mexiko, Kredite auf verschiedene Einzahlungen von Januar 1983 bis Dezember 1985 in Höhe von 3,7 Mrd. US-\$ zu bekommen¹⁸⁸. Die Regierung suchte auch mit der internationalen Finanzgemeinschaft eine Lösung für das Problem der Verschuldung, da der Schuldendienst im Jahr 1982 62,2% der Exporteinnahmen umfasste. Nach den Vereinbarungen mit privaten Geschäftsbanken und mit den Gläubigerländern bzw. mit den im Pariser Club organisierten staatlichen Gläubigern wurde die ganze makroökonomische Politik durch die vorrangige Erbringung des Schuldendienstes bedingt.

Der *PIRE* hatte sowohl positive als auch negative Effekte für die mexikanische Gesellschaft und Volkswirtschaft. Zu den erfolgreichen Ergebnissen der Anpassungsmaßnahmen kann die Situation der öffentlichen Finanzen und des externen Sektors gezählt werden¹⁸⁹. Die wichtigsten makroökonomischen Indikatoren zeigten jedoch, dass der *PIRE* nicht die erwarteten Ergebnisse erreichen konnte. Das Wirtschaftswachstum konnte nicht wiedererlangt werden und die Inflationsrate war immer noch sehr hoch¹⁹⁰. Das Programm scheiterte aufgrund der Last des Schuldendienstes, der die proklamierte Liberalisierung des Waren- und Dienstleistungsverkehrs verhinderte. Das Programm verursachte auch, dass die Zins-Abwertungsspirale durch die angewandte Wechselkurspolitik stimuliert wurde (vgl. *Faust/Schwane* 1995:102). Damit konnten wenige Fortschritte bei der Inflationskontrolle

¹⁸⁸ Die Kredite sollten dazu dienen, eine minimale Liquidität für die mexikanische Regierung, die Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit Mexikos gegenüber den nationalen Investoren und internationalen Gläubigern sowie die Einführung eines Stabilisierungsprogramms unter der Überwachung des IWF zu gewährleisten.

¹⁸⁹ Das öffentliche Defizit sank bezogen auf das BIP von 15,6% (1982) auf 8,1% (1983) aufgrund der Reduktion der öffentlichen Ausgaben (10,3 % zwischen 1982 und 1983). Die Handelsbilanz verzeichnete Überschüsse für 1982 (6,8 Mrd. US-\$) und 1983 (13,8 Mrd.US-\$). Das bezog sich besonders auf die Verteuerung der Importe aufgrund der Abwertung des Peso am Ende des Jahres 1982 um rund 466% und nicht unbedingt auf die Dynamik des mexikanischen Exportgütersektors (*Stamm* 1992:107).

¹⁹⁰ Das Wirtschaftswachstum betrug 1982 -0.6%, 1983 -4.2%, 1984 3.6% und 1985 2.6% und die Inflation betrug 1982 98.8%, 1983 80.8%, 1984 59.2% und 1985 63.7% (*Lustig* 1998a:35).

erreicht werden. Die Preiserhöhung verschiedener Produkte konnte nicht verhindert werden, was dazu führte, dass die Inflation weiter anstieg und die Glaubwürdigkeit der Stabilisierungsstrategie in Frage gestellt wurde. Die Erfolge dieses orthodoxen Strukturanpassungsprogramms waren kurzfristig, begrenzt und mit hohen Kosten verbunden (Ruiz/Montoya/Hernández 1985; Imbusch 1988:136). Die Lebensbedingungen vieler Mexikaner verschlechterten sich infolge der makroökonomischen Politik, aber obwohl die Löhne und Gehälter im Durchschnitt sanken, kam keine Unzufriedenheit auf, was ein wichtiges politisches Kapital für die Regierung darstellte, denn so gewann sie weiteren Spielraum für ihre Wirtschaftspolitik.

Mitte 1985 war klar, dass die Erwartungen der Regierung und des IWF bezüglich der makroökonomischen Indikatoren unrealistisch waren. Der *PIRE* endete, als eine neue Zahlungsbilanzkrise ausbrach und der IWF die Finanzierung kurzfristig einstellte. Dieser erste Stabilisierungsversuch wurde mit internen und externen Einschränkungen konfrontiert. Die eingeführten Maßnahmen waren aufgrund des Mangels an strukturellen Reformen wie z.B. der Handelsliberalisierung oder dem Privatisierungsprozess ungenügend. Das Problem verschärfte sich in dem Maße, als die strukturelle Anpassung Mexikos und seiner Volkswirtschaft viel komplizierter war, als die Regierung dachte.

5.1.1.2.2 Der Programa de Aliento y Crecimiento

Die zweite Hälfte des Jahres 1985 wurde durch eine neue wirtschaftliche Rezession geprägt, deren wichtigstes Merkmal eine Zahlungsbilanzkrise war. Hinzu kam einmal, dass aufgrund des Erdbebens vom 19. September 1985 in Mexiko-Stadt die Ressourcen vermindert waren und des weiteren die Unfähigkeit der Regierung, eine schnelle und effektive Antwort auf den sozialen Notfall zu geben. Trotz der wirtschaftlichen Schwierigkeiten und des widrigen internationalen Kontextes war die Regierung entschlossen, den Strukturwandel Mexikos fortzusetzen. Inmitten des *sexenio* fand die Neuorientierung der wirtschaftlichen Maßnahmen statt (vgl. Heredia 1997:155): Im Jahr 1985 wurden neue Maßnahmen bzw. eine kontraktionistische Fiskal- und Geldpolitik eingesetzt, die von strukturellen Reformen begleitet waren. Ein zentrales Element der wirtschaftlichen Schwierigkeiten war die

Außenverschuldung, was sich während dieser Jahre immer im *policy-making process* widerspiegelte. Die Umschuldungen gingen von den Prämissen des Baker-Plans aus (*Campos* 1991:212-213), der die neue US-Strategie für die Lösung der Verschuldungskrise durch „*adjustment with growth*“ (Anpassung mit Wachstum) vorschlug. Die mexikanische Regierung versuchte, die Umschuldungsvereinbarungen zu erweitern, um Zugang zu externen Finanzmitteln zu erhalten. Der IWF hatte jedoch die Kredite für Mexiko eingestellt, da die Regierung nicht die Auflagen des *PIRE* erfüllt hatte. Anfang 1986 erreichten die Spannungen ihren Höhepunkt. Die Einschränkungen auf den internationalen Finanzmärkten hätten verursachen können, dass die mexikanische Regierung ein unilaterales Moratorium erklärte. Die Regierung entschied jedoch, ihre Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen, was eine Konfrontation mit der US-Regierung, den internationalen Finanzinstitutionen und den internationalen Geschäftsbanken vermied.

In diesem Zusammenhang wurde ein neoliberal orientiertes und langfristiges Reformprogramm eingeführt, um Stabilität zu schaffen und die mexikanische Wirtschaft in die Weltwirtschaft einzubinden. Die wichtigsten Pfeiler dieser Umstrukturierung waren die Neuformulierung der Rolle des Staates durch ein breites Privatisierungsprogramm, die Öffnung der mexikanischen Volkswirtschaft durch Handelsliberalisierung und andere Maßnahmen. Das Privatisierungsprogramm bewirkte die Reduzierung der staatlichen Unternehmen, ihre Fusion oder ihre endgültige Schließung und das wirkte sich auf den Staatshaushalt und die Wirtschaftsstrukturen des Landes im allgemeinen stark aus. Die Handelsliberalisierung war ein entscheidendes Element der wirtschaftlichen Umstrukturierung Mexikos (*Castro* 1990:481). Um diese Liberalisierung zu beschleunigen, wurden verschiedene Maßnahmen eingeführt. Nach und nach wurden die Handelsbeschränkungen aufgelöst und die Behandlung der internationalen Investoren wurde geändert, da die Außeninvestitionen bevorzugt und ihre Teilnahme an Sektoren, die traditionellerweise nicht offen waren, ausgeweitet wurden. Der Beitritt Mexikos zum GATT im September 1986 (*Olea* 1990) bedeutete eine langfristige Verpflichtung der Regierung bezüglich des Abbaus quantitativer Importbeschränkungen. Er bestätigte nun die schnelle Handelsöffnung, die aufgrund der Verschuldungskrise im *Plan Nacional de Desarrollo* des Jahres 1982 skizziert wurde. Das trug dazu bei, dass der lokale Markt, der seit Jahren vom

Protektionismus profitierte, für die internationale Konkurrenz geöffnet wurde; das Land wurde damit gezwungen, die Exporte bzw. die Nicht-Ölexporte zu intensivieren. Um die wettbewerbsfähige industrielle Herstellung zu steigern, leitete die Regierung eine allmähliche Entwertung der nationalen Währung¹⁹¹ ein. Die Korrektur der Wechselkurspolitik war auch notwendig aufgrund der sich verschärfenden Kapitalflucht und des unausgewogenen Verhältnisses der Im- und Exporte. Eine solche Entwertung musste höher als die nationale Inflationsrate sein und sie war eine große Herausforderung für die Regierung, da Mexiko 1987 immerhin eine jährliche Inflationsrate von 140% hatte.

Im Juli 1986 wurde ein neues Abkommen mit dem IWF abgeschlossen, dessen Auflagen für die mexikanischen Wirtschaftspolitik im *Programa de Aliento y Crecimiento* entworfen wurden, der auf 18 Monate bis Ende 1987 angelegt war¹⁹². Mit dem IWF-Abkommen konnte die mexikanische Regierung neue Umschuldungsabkommen mit öffentlichen und privaten internationalen Gläubigern verhandeln (*Cornelius* 1986:13-15; *Campos* 1991:215-221; *Green* 1988:170-172)¹⁹³. Auf internationaler Ebene war deutlich, dass die Reaktionen der Gläubiger auf die Verschuldungskrise unzureichend gewesen waren, da die Abkommen zwischen den Schuldnerländern und den Gläubigern nicht zu einer langfristigen Lösung führten. Sie hatten die fälligen Tilgungszahlungen nur in die Zukunft verschoben. Die wirtschaftliche Lage Mexikos war jedoch durch eine neue Rezession charakterisiert.

¹⁹¹ Die Regierung baute die strengen Devisenkontrollen ab, aber behielt den gespaltenen Wechselkurs bei, mit dem Ziel, „die Devisenspekulation einzudämmen, die Höhe der Exporte und Importe einander anzugleichen und die Inflationsbekämpfung zu intensivieren. Der kontrollierte Peso-Kurs wurde um 20% abgewertet, der freie Kurs abgeschafft und von den staatlichen Banken ein dritter, marktgerecht gebildeter Kurs übernommen (...) Die Neufestsetzung des Wechselkurses war praktisch ein Schritt zur weiteren Öffnung des Währungssystems. Entgegen den Intentionen der Regierung glichen sich aber freier und kontrollierter Kurs nicht an und die Kapitalflucht konnte nur kurzzeitig verlangsamt werden. Damit erhöhten sich die Kosten für die Stützung des kontrollierten Kurses und den Ausgleich der Zahlungsbilanz. Auf die Handelsbilanz hatte die Abwertung keinerlei positive Effekte“ (*Imbusch* 1988:140).

¹⁹² Die Einschätzungen des mexikanischen Präsidenten zeigten, dass das neue Programm die Prioritäten der Regierung veränderte: „...hacia afuera, el objetivo básico es la exigencia de recursos para nuestro desarrollo, que ya no permite el cumplimiento rígido de las obligaciones pactadas; hacia adentro, la prioridad es una política activa para la recuperación económica, que sea congruente con la lucha anti-inflacionaria“ (*De la Madrid* 1986:38).

¹⁹³ Die wichtigsten Ergebnisse dieses Abkommens waren folgende: Erstens war die Einstellung des IWF flexibel in bezug auf die öffentlichen Ausgaben und ihr Defizit, da diese Institution die Zinszahlungen der Regierungsschulden von seinen Rechnungen ausschloss. Das trug zu einer Reduzierung der Schulden von 13% des BIPs 1986 auf 10% des BIPs 1987 bei. Zweitens konnte Mexiko seine Zahlungsfähigkeit mit den Ölpreisen verbinden. Sollte der Preis pro Tonne auf 9 US-\$ sinken, würde der IWF Mexiko mit Krediten unterstützen. Drittens gingen die Verhandlungen mit der internationalen Finanzgemeinschaft davon aus, dass Mexiko neue Ressourcen für seine Entwicklung brauchte.

5.1.1.2.3 Der *Pacto de Solidaridad Económica*

Da sich die wirtschaftliche Situation aufgrund einer neuen Abwertung des Peso, der Zunahme der Inflation und der Preissteigerung bei den Konsumgütern deutlich verschlechterte, wurde der *Pacto de Solidaridad Económica (PSE)* am 15. Dezember 1987 von der Regierung und den Vertretern der Arbeiter, Bauern und Unternehmer unterschrieben. Mit diesem Vertrag einigten sich die verschiedenen Akteure auf das Einfrieren von Preisen und Löhnen sowie auf die Bekämpfung der Inflation, um die Geldwertstabilität wiederzuerlangen (*Chávez/Budebo* 2000:12). Es war jedoch kein Shock-Plan wie die vorherigen Versuche, da die Kontrolle von Preisen und Löhnen auf Verhandlungen zwischen den verschiedenen wirtschaftlichen Gruppen basierte. Der *PSE* wurde entworfen, als die wirtschaftliche Strategie der Regierung sich änderte: Der Schutz der Zahlungsbilanz wurde aufgegeben, statt dessen konzentrierte sich die Regierung auf die Preisstabilität und die wirtschaftliche Erholung (vgl. *Lustig* 1998a:47). In diesem Zusammenhang war die Bekämpfung der Inflation unter neuen Thesen konzipiert. Die Regierung dekretierte, dass die strukturellen Faktoren bzw. ein großes Haushaltsdefizit und die externen Ungleichgewichte der Zahlungsbilanz, die die Inflation verursachten, bereits überwunden waren und die Regierung musste deshalb die inflationären Spiralen durch die Preiskontrolle unterbrechen. Diese Preiskontrolle sollte von den unterschiedlichen Akteuren vereinbart und beschlossen werden. Die makroökonomischen Maßnahmen dieses neuen Vertrags erlebten die Umsetzung zur Heterodoxie¹⁹⁴, da der Plan versuchte, die Reduzierung der Inflation durch eine Mischung von Lohn- und Preiskontrollen, einen stabilen Wechselkurs sowie eine strenge Fiskal- und Geldpolitik zu erreichen. Die korporatistischen Elemente dieses Vertrages bzw. die Verhandlungen unter den verschiedenen Sektoren erschwerten außerdem die Einführung von Shock-Maßnahmen, die bei den anderen Wirtschaftsprogrammen in Gang gesetzt worden waren. Die Ergreifung heterodoxer Maßnahmen war ein innovativer Faktor, der die Glaubwürdigkeit der Regierung erhöhte und die Skepsis der ausländischen Investoren reduzierte (*Torres* 1999:172). Der *PSE* sah die Vertiefung der Strukturanpassung Mexikos mit folgenden Maßnahmen vor: der Erweiterung

¹⁹⁴ Die Grundlagen der heterodoxen Wirtschaftspolitik werden im zweiten Teil des Kapitels bzw. bei der Untersuchung der brasilianischen Stabilisierungsversuche analysiert.

der Deregulation des nationalen Marktes, der Beschleunigung des Privatisierungsprozesses und der Fortsetzung der Handelsliberalisierung (vgl. *Carstens/Schwartz* 1996:113).

Der *PSE* hatte verschiedene schnelle positive Ergebnisse. Die Kontrolle der Inflation war ein eindeutiger Erfolg, die Inflationsrate sank von 15% im Dezember 1987 auf 2% im Juli 1988, dann sank sie weiter während der zweiten Hälfte des Jahres 1988 auf 1,2% monatlich. Vom wirtschaftlichen Standpunkt ausgehend wurde der *PSE* in einem „gesunden“ Moment eingeführt. Das Land hatte hohe internationale Reserven (bis 16 Mrd. US-\$ im Dezember 1987), die es der Regierung ermöglichten, „to sustain a fixed nominal exchange rate while import tariffs were reduced and demand and output could experience a slight expansion“ (*Lustig* 1998a:51). Dies begünstigte die Durchführung des *PSE*, da die internationalen Reserven für die Steuerung der Ungleichgewichte der Handelsbilanz benutzt werden konnten. Andere verschiedene politisch-institutionelle Faktoren, die diesen Erfolg des *PSE* ermöglichten, spielten eine wichtige Rolle bei einer schnellen Reduzierung der Inflationsrate. Zu diesen Faktoren können folgende gezählt werden (vgl. *Torres* 1999:172): Erstens wurde dem *PSE* nicht nur von Präsidenten De la Madrid und dem neuen Kandidaten Salinas de Gortari zugestimmt, sondern beide Politiker spielten eine entscheidende Rolle bei seiner Implementierung und Umsetzung. Zweitens war der *PSE* ein breites Programm, das gleichzeitig gegen verschiedene Komponenten des inflationären Prozesses kämpfte. Drittens überlebte der *PSE* die Präsidentschaftswahlen von 1988 und die Wirtschaftsstrategie wurde aufgrund dessen nicht deutlich modifiziert, was eine relativ kohärente Wirtschaftspolitik bedeutete, aber kein deutliches Mittel zur Sicherung von Stimmenanteilen. Schließlich konnte die Inflationsspirale zwischen Lohn-Preis-Erhöhungen durch die korporatistischen Vereinbarungen vorhergesagt und unterbrochen werden.

Einige der Maßnahmen des *PSE* sollen analysiert werden, da sie innovative Elemente zur Wirtschaftsstrategie hinzufügten. Der Vertrag enthielt die Verpflichtung, eine neue Lohnpolitik durchzuführen. Die minimalen Löhne, der Wechselkurs und die öffentlichen Dienste sollten bezüglich des erwarteten Inflationsniveaus angepasst werden. Damit war die Lohnpolitik mit der Fiskal- und Geldstrenge verbunden. Dies wurde durch die Merkmale des mexikanischen politischen Systems begünstigt. Die Einführung einer Lohnpolitik war nur

unter bestimmten Umständen möglich. Die Kontrolle der Arbeiterschaft und der *campesinos* war für den Fall Mexikos charakteristisch. Die korporatistischen Beziehungen zwischen der Regierung und den verschiedenen Sektoren, insbesondere den Gewerkschaftsführern, waren ein entscheidendes Element bei der Implementierung des neuen Wirtschaftsprogramms und der Lohnpolitik¹⁹⁵. Das bedeutete, dass die Regierung den passenden Gesprächspartner hatte, um diese Strategie ohne großen Widerstand einzuführen. Damit konnten auch die sozialen Kosten, die eine strenge Lohnpolitik bzw. das Einfrieren der Löhne verursacht, minimiert werden. Die Beschleunigung der Handelsliberalisierung war eine weitere Maßnahme des *PSE*, die die meisten Kontroversen mit sich brachte (vgl. *Lustig* 1998a:53). Die Regierung wusste, dass die Handelsliberalisierung ein deutliches Zeichen ihrer Verpflichtung zum Strukturwandel in Mexiko war¹⁹⁶. Die maximalen Zölle wurden von 40% auf 20% reduziert und die Importbeschränkungen fast aller Produkte wurden abgeschafft. Diese Entscheidungen hätten die Handelsbilanz verschlechtern können, da der Binnenmarkt, der seit vielen Jahrzehnten vom Protektionismus begünstigt wurde, plötzlich der internationalen Konkurrenz gegenüber stand. Die Regierung entschied sich jedoch für die Einführung einer bestimmten Wechselkurspolitik, die die Handelsliberalisierung unterstützte. Der *PSE* war ein sogenanntes „*exchange rate-based stabilization*“ Programm und der Wechselkurs wurde als „*the nominal anchor of the disinflation programme*“¹⁹⁷ (*Torres* 1999:168) benutzt bzw. als Pfeiler der gesamten Wirtschaftspolitik konzipiert. Die Wechselkurspolitik wurde auch von einer Fiskalpolitik begleitet, deren Hauptziel es war, die Kapitalflucht zu vermeiden. Um dieses Ziel zu erreichen und um Wechselkursrisiken auszugleichen, wurden die Zinsraten

¹⁹⁵ Der Korporativismus hatte während des Jahres des *desarrollo estabilizador* folgendes ermöglicht (vgl. *Bizberg* 1990:705-706): Der Korporativismus war ein Element der Vorhersehbarkeit und der Stabilität des mexikanischen politischen Systems. Durch den Korporativismus wurden günstige wirtschaftliche Bedingungen geschaffen, wie die Kontrolle der Löhne seitens des Staates bzw. eine notwendige ungleiche Einkommensverteilung, die insbesondere in den ersten Jahren für das Industrialisierungsprogramm von großer Bedeutung waren.

¹⁹⁶ Diese Strategie wurde von der Regierung folgendermaßen erklärt: „One fundamental aspect of the process of structural change lies in rationalizing trade protection. In the past, the process of import substitution received excessive protection. Now, without exposing domestic industry to foreign competition in a sudden and unexpected way, we must make greater use of the protection provided by an appropriate exchange rate and trade mechanisms that are more effective, more equitable and less discretionary“ (*De la Madrid* 1987:50).

¹⁹⁷ Ein nominaler Anker bedeutete für die Wechselkurspolitik folgendes: „The basic idea of the concept is that a nominal anchor in the form of a fixed exchange rate imports the anti-inflationary reputation of the anchor currency by tying the hands of the monetary authority. If discretionary policy was ruled out and monetary policy was determined by the foreign central bank, the credibility of the reform would improve, private agents would adjust at once, and inflation would decrease to the level of the stable anchor currency“ (*Schweickert* 2000:63).

erhöht. Diese hohen inneren Zinsraten implizierten eine Erhöhung des inneren Schuldendienstes, was die positiven Ergebnisse der gesamten Wirtschaftsstrategie reduzierte. Die mexikanische Regierung entschied sich unter diesen Umständen, die öffentlichen Schulden umzurechnen. Das Programm bevorzugte die Investoren, deren Investitionen am Privatisierungsprogramm teilnahmen, die die Produktionskapazität steigerten, die neue Technologien integrierten und die zum Exportsektor geführt wurden (vgl. *Agosin* 1996:20).

Die Umschuldung mit dem IWF und den internationalen Gläubigern war auch ein wichtiges Element, das die Einführung neoliberaler Maßnahmen ermöglichte, da das Land noch einmal von offizieller Finanzierung auf internationaler Ebene profitieren konnte (*Aspe* 1993:33-35). 1986-1987 verhandelte Mexiko mit dem IWF ein „*standby agreement*“ und mit der Weltbank verschiedene Kredite unter der Prämisse von Strukturanpassungsmaßnahmen, die den Strukturwandel Mexikos beschleunigen sollten. Das Problem der Verschuldung war jedoch noch nicht gelöst, da die neu mit dem IWF vereinbarten Kredite auf 12 Mrd. US-\$ stiegen, was die mexikanischen Schulden 1987 auf mehr als 100 Mrd. US-\$ erhöhte; das Land musste zwischen 8 und 12 Mrd. US-\$ jährlich nur für den Schuldendienst bezahlen (*Smith* 1990:152). Die mexikanische Regierung beabsichtigte mit diesen Verpflichtungen und der Durchführung des *PSE*, die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen der nationalen und internationalen Investoren zurückzugewinnen. Die in diesem Vertrag festgelegte makroökonomische Politik ermöglichte auch einen hohen Zusammenhalt für die Eliten, welche an der Macht waren (vgl. *Alvarez/Mendoza* 1991:11). Die Regierung hatte bereits versucht, die Kooperation des privaten Sektors bei der Umstrukturierung der mexikanischen Wirtschaft zu erreichen. Die öffentliche Verpflichtung der Unternehmensführer sowie der größten Organisationen des privaten Sektors auf den *PSE* war das deutlichste Zeichen des Erfolgs, diese Sektoren in die Wirtschaftsstrategie einzubinden. Die Eingliederung des Bauern- und Arbeitersektors in den Vertrag bedeutete „the willingness and ability of the regime to control various social actors. Obviously, the acquiescence of the CTM and its mastery over the labor movement allowed the regime to impose much of the costs of adjustment on the bottom two-thirds of the population“ (*Centeno* 1994:195-196).

5.1.1.3. Der politisch-institutionelle Wandel Mexikos in den 80er Jahren

Als De la Madrid an die Macht kam, war deutlich, dass die wirtschaftliche Krise sich in dem politischen Szenarium widerspiegelte. Seine Regierung war durch den Widerspruch zwischen dem beschleunigten wirtschaftlichen Liberalisierungsprojekt und der Unfähigkeit bei der Einführung ähnlicher Maßnahmen auf der politischen Bühne charakterisiert. Die neue Wirtschaftsstrategie stellte eine Herausforderung für das politische System dar, als der Legitimitätsverlust des Regimes sich ausdehnte¹⁹⁸. Die Institutionen waren jedoch stark genug, um die Unzufriedenheit und den sozialen Konflikt auf legalem Wege zu kanalisieren.

Das politische System Mexikos konnte trotz der umfangreichen wirtschaftlichen und sozialen Krise relativ stabil bleiben. Die Kontinuität und die Stabilität erklären sich durch die Struktur des mexikanischen Herrschaftssystems (vgl. *Stamm* 1992:137), in der die Herrschaftsmechanismen des PRI, u.a. die Kooptation und die Integration der verschiedenen Sektoren sowie der Oppositionsbewegungen eine wesentliche Rolle spielten. Die korporatistischen Beziehungen, die das politische Regime Mexikos im Laufe der Zeit charakterisiert haben, spielten insofern eine wesentliche Rolle beim wirtschaftspolitischen Wandel, als die Oppositionsgruppen keinen Handlungsspielraum hatten, ihre Forderungen kollektiv zu organisieren oder gegen die negativen Einschläge der wirtschaftlichen Umstrukturierung Widerstand zu leisten. Ebenso sei hierbei erwähnt, dass die unternehmerischen Organisationen sich nicht in die Parteistruktur integrierten, was den wirtschaftlichen Eliten mehr Autonomie verlieh. Die Durchführung einer neuen Entwicklungsstrategie kann nicht verstanden werden, ohne die Verhältnisse zwischen der neuen politischen Elite an der Macht und der Unternehmerschaft zu skizzieren. Nach der Nationalisierung der Banken versuchte die Regierung, die beschädigten Beziehungen mit der nationalen unternehmerischen Klasse zu verbessern. Diese Beziehungen können auch als ein

¹⁹⁸ Die Legitimitätskrise des Regimes kann nach der Analyse von Semo folgendermaßen verstanden werden, wenn das politische System Mexikos als eine Verbindung aus drei verschiedenen Elementen, d.h. dem Präsidentschaftsregime, dem geschlossenen Wahlsystem und dem Korporatismus zwischen Staat und Interessensgruppen, konzipiert wird: „The legitimacy crisis has not essentially affected the hegemony of the presidency. It has instead dismantled some of the elements of the corporatist order, but its main effects have been concentrated in the captive electoral system“ (*Semo* 1996:112-113).

Teil der Partizipations- und Legitimationskrise verstanden werden, da die finanzielle Abhängigkeit der Regierung von internationalen Gläubigern und Investoren die Legitimationssäule des Regimes erodierte ließ.

Die Umsetzung der ersten Strukturanpassungsprogramme wurden durch den politischen Zusammenhang begünstigt. Im Jahr 1982 begann die tiefgreifende Krise in der Zeit des präsidentiellen Wechsels. Dieses politische Ereignis übertrug dem neu gewählten Präsidenten verschiedene Extrabefugnisse, die die Anpassung der Korrelation zwischen den politischen Kräften ermöglichte. Der mexikanische Präsident hatte trotz der wirtschaftlichen Einschränkungen politischen Spielraum aufgrund der Kontrollmechanismen, die seit Jahrzehnten dem politischen System innewohnten. In gleicher Weise verstärkte sich die präsidentielle Hegemonie in den öffentlichen Finanzinstitutionen, die die makroökonomische Politik bestimmten (vgl. *Heredia* 1994a:273-274). Am Ende des *sexenio* von De la Madrid gab es einen deutlichen Konsens über die Umsetzung einer vollständigen wirtschaftlichen Strukturreform.

Die Regierung von De la Madrid konnte die Kontrolle des politischen Wandels nicht aufrechterhalten (*Loaeza* 1994b:231). Es war damals nicht deutlich, ob „the social and political tensions resulting from Mexico’s recent and probably irreversible shift toward market-oriented economic policies could be managed effectively within the confines of the political system that existed“ (*Cornelius* 1986:3). Da die Politik aufgrund der von der Regierung definierten neuen Rolle des Staates der Wirtschaft und der Verwaltung untergeordnet war, spiegelte die Politik die Veränderungen auch im Wirtschaftssektor wider: Zum einen vergrößerten die wirtschaftlichen Eliten ihr politisches Gewicht, da das Wirtschaftsunternehmen in der Wirtschaftsstrategie Vorrang hatte, und die Unternehmer nahmen aktiv an der Politik teil durch die Unterstützung des PAN¹⁹⁹. Zum anderen vertieften die wirtschaftlichen Maßnahmen die Schwäche und die Unterordnung der Gewerkschaften.

¹⁹⁹ Eine Analyse der Ursachen und der Entwicklung des Wachstums des PAN seit seiner Gründung findet man in *Barraza/Izberg* (1991). Die Autoren gingen davon aus, dass das Wirtschaftswachstum, das die Entwicklung der mexikanischen Volkswirtschaft seit den 40er Jahren bis zu den 70er Jahren charakterisierte, die Entstehung verschiedener sozialer Gruppen verursachte, die nicht in die korporatistische Struktur des politischen Systems eingliedert waren. Diese Gruppen wurden von neuen Unternehmensgruppen und der Mittelschicht gebildet, und sie bevorzugten den Wahlkampf als politische Aktionsform.

Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten dieser Jahre trugen überraschenderweise nicht zu einer massiven Ablehnung des autoritären Regimes bei. Trotz der Auseinandersetzungen zwischen der Regierung und dem privaten Sektor aufgrund der Verstaatlichung der Geschäftsbanken gab es in Mexiko keine allgemeine Bewegung gegen die Regierung oder den PRI. Für die gesamte Bevölkerung war klar, dass die Regierung unfähig war, das Wirtschaftswachstum zu gewährleisten; aber in dem Maße, in dem die Inflation kontrolliert wurde und die Rezession überwunden wurde, sollten die Quellen der Unzufriedenheit verschwinden.

Beim Übergang zur Demokratie in Mexiko spielte der Wahlkampf eine entscheidende Rolle. Die Opposition entschied sich für den politischen Kampf auf Seiten der Wählerschaft und der Parteien, so sollte sich ihr Protest gegen das autoritäre Regime zeigen. Die Unternehmer und die Oberschicht nahmen an den Wahlen teil und erreichten wichtige Ergebnisse auf lokaler und Bundesstaatenebene. Bei den lokalen Wahlen des Jahres 1983 gewann der PAN verschiedene *municipios*. Die Regierung erkannte diese Erfolge an, da es die Einsicht gab, dass eine begrenzte politische Liberalisierung notwendig war (vgl. *Middlebrook* 1985:33). Aufgrund dieser Tendenz wurde ein neues Wahlgesetz entworfen. Der *Código Federal Electoral* des Jahres 1986 ermöglichte es, die Wahlprozesse zu den Bedingungen der Regierung zu liberalisieren. Mit diesem *Código* wurden die Allianzen zwischen den Parteien eingeschränkt, und die Sitze des Mehrheitssystems wurden auf 200 im Abgeordnetenhaus erhöht. Der Regierung war jedoch bewusst, dass die politische Liberalisierung in einer unsicheren Wirtschaftslage ein großes Risiko beinhaltete. Der Wiedergewinn des Wählerschaftsvertrauens wurde durch andere Mechanismen und nicht nur durch die politische Anerkennung von Wahlsiegen versucht: die sogenannte „*renovación moral*“, eine Kampagne gegen die Korruption auf verschiedenen Ebenen, oder die Schaffung der Stelle von *Contralor de la Federación*.

Den PRI traf jedoch eine tiefgreifende innere Krise und ein Wählerrückgang, was zu einer deutlichen Veränderung des politischen Systems Mexikos führte. Es gab eine Reihe von Elementen, die zu dieser Krise beitrugen (vgl. *Villamil* 1995:12): Erster Faktor war die Konsolidierung der technokratischen Elite, die die traditionellen *camarillas* innerhalb der

Partei verschoben und die mit neuen Regeln für die Aufrechterhaltung der Macht spielten. Das bedeutete jedoch nicht, dass die autoritären Methoden und Mechanismen abgelöst wurden. Zweites Element war die Erodierung der korporatistischen Beziehungen innerhalb der Partei. Der Korporativismus war nicht mehr die richtige Antwort auf die Forderungen der Gesellschaft, die die klientelistische Vormundschaft und Zwänge ablehnte. Drittens war die neue Wirtschaftsstrategie nicht mit den traditionellen Prinzipien des PRI vereinbar. Die Ideologie und der Diskurs des *Príismo* standen dem Pragmatismus der neoliberalen Tendenz gegenüber.

Die Wahlen, die die Basis für die Legitimation des Regimes waren, wurden zu einer Demonstration gegen die PRI-Hegemonie (vgl. *Gómez/Bailey* 1990:58). Dieses Phänomen hatte seine Ursachen in zwei Tatsachen, die zur politischen Liberalisierung beitrugen. Zum einen wurde die Partei mit der Dissidenz wichtiger Mitglieder konfrontiert, die sich aufgrund der nicht-demokratischen Mechanismen der Wahl des Präsidentschaftskandidaten äußerten²⁰⁰ und die gegen die Wirtschaftspolitik der Regierung waren. Diese Strömung innerhalb des PRI, die sogenannte *Corriente Crítica* unter der Führung von Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez usw., führte zur wichtigsten Spaltung seit 1952 und gestattete die Wiedereinsetzung der mexikanischen Linken im Wahlkampf²⁰¹. Zum anderen wurde das Monopol, das der PRI seit 1929 innehatte, in Frage gestellt, als oppositionelle Kräfte, insbesondere der PAN, die Wahlen auf lokaler und regionaler Ebene gewannen. Der PAN schaffte es, die traditionell mit der Rechten identifizierten konservativen Kräfte (die Unternehmerorganisationen, die kirchliche Hierarchie, die Mittel- und Oberschicht) einzubinden und ihre Präsenz in der politischen Landschaft zu konsolidieren²⁰². Die aus diesen beiden Faktoren resultierende Tendenz fand ihren

²⁰⁰ Miguel De la Madrid entschied 1987, den neuen Kandidaten des PRI aus einer Gruppe von sechs *distinguidos priístas* auszuwählen. Das sollte dazu dienen, den traditionellen *destape* zu ersetzen, jedoch führte es zur Instabilität innerhalb der Partei. Die *pre-candidatos* konnten ihre Programme vorstellen, die letzte Entscheidung wurde aber vom Präsidenten getroffen.

²⁰¹ Die mexikanische Linke konnte 1977 mit der politischen Reform von López Portillo in den institutionellen Kampf der politischen Parteien eingegliedert werden. Jedoch erfuhr die Linke 1987 mit der Gründung des *Frente Democrático Nacional* und der Kandidatur von Cuauhtémoc Cárdenas eine Renovierung und Umstrukturierung. Nach den Wahlen von 1988 wurde der PRD gegründet.

²⁰² Die Entwicklung der mexikanischen Rechten, insbesondere die Rolle des PAN, während der Regierung von De la Madrid wurde von *Loaeza* (1990:634) analysiert. Sie ging davon aus, dass der PAN eine wesentliche Rolle bei der Veränderung des mexikanischen politischen Systems spielte, da die Partei, während sie gegen den Autoritarismus kämpfte, die Parameter der politischen Veränderung bei den Wahlen und Parteien festsetzte.

Höhepunkt in den umstrittenen Präsidentschaftswahlen im Juli 1988, bei denen der Kandidat des PRI nur unter großen Schwierigkeiten gewann und die die Legitimität des politischen Regimes stark in Frage gestellt wurde.

5.1.2 Die Regierungszeit von Carlos Salinas de Gortari

Mit der Regierung von Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) erweiterte sich die neue Entwicklungsstrategie: Außenöffnungs-, Liberalisierungs-, Exportorientierungs- und Privatisierungsmaßnahmen sowie der Rückzug des Staates aus der Wirtschaft erfolgte. Alle diese Strategien wurden in den *Plan Nacional de Desarrollo* 1989-1994 eingegliedert. Die größte Herausforderung war es, die Erholung der mexikanischen Volkswirtschaft zu erreichen, da die Inflation in den ersten Jahren des *sexenio* kontrolliert werden konnte. Die makroökonomische Politik zielte deshalb auf die Aufrechterhaltung der fiskalischen Disziplin und der Preiskontrolle ab. Die Regierung musste ausländische Investitionen anziehen und den Schuldendienst durch Umschuldungen reduzieren, um den andauernden Ressourcentransfer ins Ausland auszugleichen. Diese Regierung versuchte auch, die wirtschaftliche Stabilität Mexikos um jeden Preis aufrechtzuerhalten. Der *sexenio* wurde von großen makroökonomischen Erfolgen charakterisiert, die jedoch auf politischer Ebene einer ungenügenden Entwicklung der Demokratie entgegenstanden. Die letzten Monate seiner Regierung zeigten, dass die Erfolge aus makroökonomischer Sicht unzureichend waren, um die Stabilität zu gewährleisten. Die politischen Ereignisse des Jahres 1994 bewirkten, dass die Regierung in Misskredit geriet.

5.1.2.1 Grundlagen der Wirtschaftsstrategie

Die Modernisierung Mexikos war das Ziel des Wirtschaftsmodells. Die neoliberale Strategie, die in dieser Zeit vertieft wurde, zielte auf die Lösung der noch existierenden Krise ab und beruhte auf folgenden wesentlichen Mechanismen: dem *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE)*, der Umschuldung der öffentlichen Außenverschuldung, der Öffnung nach außen und der Kontrolle der makroökonomischen Indikatoren.

5.1.2.1.1 Der *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico*

Nachdem Salinas an die Macht gekommen war, wurde der *PSE* in *PECE* umbenannt²⁰³. Der *PECE* behielt die heterodoxen Bestandteile des vorherigen Wirtschaftsprogramms bzw. die ausgehandelten Preis- und Lohnkontrollen der verschiedenen wirtschaftlichen *sectores* bei: Er war ein Mechanismus zur Preiskontrolle, bei dem die Regierung und die Unternehmer vereinbarten, die Preiserhöhungen ihrer Güter und Dienstleistungen auf eine gemeinsame rechtliche Basis zu stellen. Grundlage dieses Vertrages war jedoch eine restriktive Lohnpolitik, was für viele Arbeiter eine Lohnminderung zur Folge hatte. Die theoretischen Grundlagen dieses Wirtschaftsmechanismus waren sowohl orthodox als auch heterodox. Die Regierung verpflichtete sich gegenüber den internationalen Finanzinstitutionen und den Gläubigern, ihr Defizit der öffentlichen Finanzen abzuschaffen. Die makroökonomische Politik zielte auf die Reduzierung des Konsums durch die restriktive Lohnpolitik ab, was die Kontrolle der Inflation verstärken sollte. Die Hauptidee des *PECE* war, eine Inflationsrate zu erreichen, die der der USA nahe kam. Damit war das Wirtschaftswachstum von den Preiserhöhungen abhängig. Die Regierung sah unter diesen Umständen vor, dass das Wirtschaftswachstum immer über dem Bevölkerungswachstum liegen sollte. Ein hohes Wirtschaftswachstum wäre für die Preiserhöhungen ungünstig gewesen. Bei dieser Strategie spielte die Wechselkurspolitik eine wesentliche Rolle (vgl. *Huerta* 1994:27; *Bazdresch* 1992), da es der Regierung damit gelang, den inflationären Prozess durch eine fixierte nominale Parität Peso/Dollar zu unterbrechen²⁰⁴.

²⁰³ Der *PECE* wurde während der Regierung von Salinas in *Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo* umbenannt.

²⁰⁴ Die Wechselkurspolitik der Regierung Salinas kann in drei Phasen eingeteilt werden (vgl. *Schweinckert* 2000:67): Am Anfang der Regierungszeit wurde der Peso um 38,9% abgewertet und im *Pacto* wurde eine fixierte Peso/Dollar-Parität festgelegt. Im Januar 1989 entschied sich die Regierung, eine zunehmende Flexibilität durch ein „*preannounced crawling peg*“ aufzubauen, was eine tägliche Abwertung des Peso (1989 1 Peso pro Tag, 1990 .80 Pesos, 1991 .40 Pesos und bis Oktober 1992 .20 Pesos) bedeutete. Im November 1991 wurde eine erhöhte Flexibilität durch einen Wechselkursband erreicht. Mit beiden Elementen (einer fixierten oder fast-fixierten Parität und einem aktiven *crawling-peg*) war die Abwertungsrate niedriger als die Differenzialinflation zwischen Mexiko und den USA, was auch durch einen sozialen Konsens über die Preisanpassungen begünstigt wurde.

Der Erfolg des *PECE*²⁰⁵ kann nicht nur aufgrund seiner wirtschaftlichen Maßnahmen, sondern auch aufgrund der Art und Weise, wie diese Maßnahmen eingeführt wurden, analysiert werden. Die Mischung von heterodoxen und orthodoxen Maßnahmen wurde auch in Brasilien (*Plano Cruzado*) und Argentinien (*Plan Austral*) angewandt. In beiden Fällen hatte dies katastrophale Folgen. Im Falle Mexikos waren unterschiedliche Bestimmungsfaktoren für die positiven makroökonomischen Ergebnisse verantwortlich:

„... the Pacto was a perfect reflection of the particular structures and apparent contradictions that defined Mexico's technocratic revolution. Despite their association with orthodox, market-driven mechanisms, the economic decision makers opted for a mixed program. On the one hand, orthodox elements included tighter government spending, greater efforts at increasing revenues, and monetary and credit controls. On the other hand, the Pacto included a wage and price freeze meant to reduce inflation. The Pacto demonstrated that the technocrats were not general neoliberals who applied monetarist policies indiscriminately but were willing to utilize a variety of mechanisms to establish control over the economy“ (*Centeno* 1994:195).

Die wirtschaftlichen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem *PECE* wurden von legalen und vorschriftsmäßigen Veränderungen begleitet, um ausländisches Kapital anzuziehen (*Weiss* 1996:66). Eine neue Verordnung der *Ley para fomentar la inversión nacional y regular la extranjera* wurde entworfen, die neue Investitionsmöglichkeiten für ausländische Investoren begünstigte. Die Börse wurde für das ausländische Kapital geöffnet, was im Falle Mexikos eine beträchtliche Erhöhung der Außeninvestitionen bewirkte²⁰⁶.

²⁰⁵ Die Mischung von orthodoxen und heterodoxen Maßnahmen ermöglichte die Stabilisierung der Inflationsrate: 1989: 20%, 1990: 26,7% und 1991: 26,7%. Der *PECE* stimulierte zum ersten Mal seit der Verschuldungskrise das Wirtschaftswachstum. In den ersten Jahren der Regierung von Salinas wuchs die mexikanische Volkswirtschaft bzw. das BIP wie folgt: 1989: 3,3%, 1990: 4,5% und 1991: 3,6% (*Lustig* 1998a:41). Die Preiskontrolle wurde 1990 und 1991 abgeschafft. Das Haushaltsdefizit, das 1982 14% des BIP betrug, wurde seitdem 1992 zum ersten Mal positiv (*Handelman* 1997:127). Die mexikanische Volkswirtschaft gewann an Dynamik und die Rückkehr zu stabilen Preisen bedeutete keine tiefe Rezession.

²⁰⁶ Nach Einschätzungen von *Salinas* (1994) in seinem letzten Rechenschaftsbericht „entre 1989 y julio de 1994 los flujos de inversión extranjera ascendieron a casi 50 000 millones de dólares, con lo cual se duplicó la meta sexenal. Globalmente, el superávit en la cuenta de capital de la balanza de pagos fue de 31 000 millones de dólares en 1993, y el flujo de recursos foráneos en el primer semestre de 1994 ha sido de 12 000 millones de dólares“.

5.1.2.1.2 Das Schuldenmanagement

Am 10. März 1989 wurde die Umstrukturierung der Auslandsschulden durch die Brady-Initiative angekündigt. Mexiko war das erste Land Lateinamerikas, das ein Abkommen mit den internationalen Finanzinstitutionen und den Geschäftsbanken unter den Richtlinien des neuen Programms abschloss. Während dieses *sexenio* wurde ein neues Konzept zur Verhandlung der Auslandsschulden unter folgenden Prämissen eingeführt (vgl. *Faust/Schwane* 1994:107): Die Schuldenmasse sollte reduziert werden, um den Schuldenanteil des BIP zu verringern, der jährliche Netto-Kapital-Transfer sollte ebenfalls reduziert werden und es sollte ein langfristiger Schuldenplan statt kurzfristig angelegter Umschuldungsmaßnahmen ausgearbeitet werden.

Im ersten Jahr dieser Regierung hatte die Umschuldung Vorrang im Wirtschaftsprogramm. Für die *policy-makers* war klar, dass die Reduzierung der Schulden ein wesentlicher Schritt für die Erholung der Wirtschaft und das Zurückgewinnen des Vertrauens war. Der Schuldendienst wurde als Hindernis für die Durchführung der strukturellen Reformen angesehen, da diese Zahlungen eine Last für die ganze Wirtschaftsstrategie waren. Die US-Regierung musste bei der Umschuldung davon überzeugt werden, dass die mexikanische Regierung ihre Verpflichtungen erfüllen wollte. Es war auch notwendig, die US-Unterstützung aufrechtzuerhalten, da die Umschuldung ohne sie unrealistisch war. Der Umschuldungsplan der Regierung wurde in den USA aufgrund folgender Faktoren optimistisch gesehen (vgl. *Castañeda* 1993:208-209): Die Regierung von George Bush sen. hatte die politische Entwicklung der Präsidentschaftswahlen in Mexiko mit Vorsicht verfolgt, nicht nur wegen der sich daraus ergebenden Herausforderungen für das mexikanische politische System, sondern auch wegen der Sicherheit der US-Interessen in Mexiko. Aus dieser Perspektive war es notwendig, über das Problem der Außenverschuldung in Mexiko zu verhandeln, um die mexikanische Regierung von dieser Last zu befreien. Im Gegenzug war der US-Regierung klar, dass Salinas zu einer Vertiefung der strukturellen Veränderungen verpflichtet war, und dass er die Umstrukturierung der mexikanischen Volkswirtschaft gewährleistete.

Die Ergebnisse der umfangreichen Schuldenverhandlungen waren, dass das Management des öffentlichen Haushaltes erleichtert wurde, als sich das Finanzdefizit der Regierung reduzierte, und dass der Handlungsspielraum der Regierung bei der Haushaltspolitik vergrößert wurde. Als die laufenden Zinszahlungen sich verminderten, konnten die Ressourcen für die notwendigen Sozialausgaben erhöht werden. Folglich vergrößerte sich die Kreditwürdigkeit gegenüber den ausländischen Gläubigern und der Rückfluss der Finanzströme nach Mexiko und der erneute Eintritt des Landes in die internationalen Finanzmärkte war gewährleistet (vgl. *Heredia* 1996:139-140). Die indirekten Auswirkungen auf die Investitionen durch die Stärkung des Vertrauens und der finanziellen Stabilität können zu den bedeutendsten Auswirkungen des Brady-Plans für Mexiko gerechnet werden:

„Nachdem die heterodoxe Preisstabilisierung durch den Pacto gelungen war, lieferte das Abkommen mit den Geschäftsbanken das notwendige psychologische Signal, um die Unsicherheit über die weitere Entwicklung der Volkswirtschaft zu beseitigen und das verlorengegangene Vertrauen in die Wachstumschancen Mexikos zurückzugewinnen“ (*Kraemer* 1997:157).

Das neue Wirtschaftsparadigma, das seit der Verschuldungskrise in Gang gesetzt und während der Regierung Salinas vertieft wurde, hing vom internationalen Kapitalzufluss ab. Diese Ressourcen konnten für die Deckung des Gefälles zwischen den aufgrund der Handelsliberalisierung steigenden Importen und Exporten genutzt werden. Um dieses Kapital anzuziehen, kündigte die Regierung im Mai 1990 die Reprivatisierung der Geschäftsbanken an. Diese Entscheidung ermöglichte es, nicht nur das Vertrauen des privaten Sektors zurückzugewinnen, sondern auch die Zinsraten zu reduzieren, was die Anpassung der makroökonomischen Indikatoren begünstigte.

5.1.2.1.3 Die Handelsliberalisierung, NAFTA und die Annäherung an die USA

Die Veränderungen auf internationaler Ebene wurden von der Regierung Salinas nicht unterschätzt. Im *Plan Nacional de Desarrollo* hatten die Transaktionen mit dem Ausland bzw. die Themen der ausländischen Investitionen, der Verschuldung und des Handels für die

Entwicklungsstrategie Vorrang (vgl. *Garza* 1994:535). Die Öffnung der mexikanischen Volkswirtschaft war jedoch viel mehr als eine neue Wirtschaftspolitik. Die Einstellung Mexikos gegenüber dem Ausland änderte sich grundlegend, denn insbesondere die bis dahin hochgehaltenen Prinzipien wie z.B. Nationalismus, Souveränität und Selbstbestimmung, die eine lange Tradition in der mexikanischen Geschichte und in der politischen Kultur hatten, gerieten ins Wanken (vgl. *Loaeza* 1994b:151).

Die seit Anfang der 80er Jahre eingeführte Wirtschaftsreform diente als Basis für die Umstrukturierung der wirtschaftlichen Außenbeziehungen Mexikos. Die unilaterale Zollreduzierung und die Abschaffung von Importbeschränkungen, die im vorherigen *sexenio* eingeführt worden waren, dienten der Förderung der US-Investitionen in Mexiko und ermöglichten die Verhandlungen mit den USA über die Konkretisierung eines Freihandelsabkommens. Der Integrationsprozess zwischen beiden Ländern war jedoch nichts Neues, er bedeutete viel mehr die Verwirklichung einer *integración silenciosa* (stillschweigenden Integration), die bereits seit langem existierte.

Im August 1990 kündigte die Regierung von Salinas an, dass Mexiko versuchen würde, ein Freihandelsabkommen mit den USA abzuschließen²⁰⁷. Kanada schloss sich diesem Projekt an, um die Präferenzen des Abkommens mit dem USA von 1989 aufrechtzuerhalten (vgl. *Rugman* 1994:97). Im August 1992 wurden die Verhandlungen über das Abkommen offiziell beendet, und am 17. Dezember 1992 wurde es von den Präsidenten Mexikos und der Vereinigten Staaten sowie von Kanadas Premierminister unterschrieben. Die Abwägung der Gründe für und gegen die Unterzeichnung des Abkommens führten zu intensiven Debatten²⁰⁸, insbesondere in den USA (*Abbott* 1995:7-8) und in Kanada, die nicht nur von

²⁰⁷ Die ersten Versuche, die mexikanische Volkswirtschaft in die US-Wirtschaft zu integrieren, gehen zurück auf die Regierung von De la Madrid, als die ersten Handelsabkommen, wie z.B. der *Entendimiento entre Estados Unidos y México sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios* des Jahres 1985 oder der *Marco de Principios y Procedimientos de Consulta sobre Relaciones de Comercio e Inversión* bzw. der *Entendimiento Marco* des Jahres 1986 zwischen beiden Ländern abgeschlossen wurden (*Castro* 1990:484-488).

²⁰⁸ Sowohl in den USA als auch in Kanada fürchtete man sich vor den niedrigen Löhnen in Mexiko. Man sagte, sie seien der Grund für die Abwanderung von kanadischen und amerikanischen Firmen nach Mexiko (vgl. *Wiarda* 1994:124-126). So waren die Gegner der NAFTA gegen ein Abkommen mit einem so ungleichen Handelspartner. Aufgrund dieser Ungleichheiten kam es zu Misstrauen und Zweifeln. Die mexikanische Unfähigkeit, Regeln und Gesetze einzuhalten, war ein ständiger Dorn in den Augen der Opposition; so hielten beispielsweise die Umweltschützer den Gesetzesrahmen und die Anwendung der Gesetze für unzureichend. Für Mexiko gab es auch Themen, die am Rande der Verhandlungen bleiben sollten, wie die Liberalisierung des Öl-

wirtschaftlicher, sondern auch von politischer Bedeutung innerhalb und außerhalb der Verhandlungen waren. Mexiko dagegen war am Rande einer öffentlichen Diskussion über die Vor- und Nachteile einer Integration mit den nördlichen Nachbarländern, da die Regierung von Salinas die Unumgänglichkeit der Integration als Hauptgrund für NAFTA bezeichnete (vgl. *Castañeda* 1993:13). Im US-Kongress gab es eine starke Opposition gegen das Abkommen, weshalb sich Präsident William Clinton für den *fast-track* als Ratifizierungsmethode entscheiden konnte²⁰⁹. In Kanada wurde der Vertrag relativ problemlos unterzeichnet. In Mexiko hatte Präsident Salinas weder im Abgeordnetenhaus noch im Senat Probleme. NAFTA trat am 1. Januar 1994 in Kraft, womit die größte Freihandelszone der Welt mit 360 Millionen Konsumenten geschaffen wurde.

Tatsächlich wurde aber in Mexiko NAFTA als eine Ergänzung der Wirtschaftsstrategie konzipiert (*Ramírez de la O* 1993:61-62). Die Ergebnisse der wirtschaftlichen Stabilisierungsmaßnahmen, die seit der Verschuldungskrise eingeführt wurden, zeigten, dass Mexiko langfristige Auslandsdirektinvestitionen benötigte, um die Ziele der Wirtschaftsstrategie zu erreichen (*Abbott* 1995:18-19; *Burgos* 1996:6). Diese Investitionen erforderten gleichzeitig eine stabile Volkswirtschaft, in der die makroökonomischen Indikatoren positiv und die makroökonomische Politik auch insgesamt konsequent sein sollte. Die Handelsliberalisierung wurde mit dem Beitritt Mexikos zum GATT beschleunigt, aber sie hatte Grenzen, die aufgrund der Handelsbeziehungen zwischen Mexiko und den USA überschritten werden sollten. Hinzu kam, dass die Regierung die Erholung der Wirtschaft nicht schnell genug schaffte. NAFTA sollte dazu beitragen, da die Annäherung an die USA und Kanada die Kapitaleinkommen und die ausländischen Ressourcen anziehen sollte (*Lauth* 1995a:203).

und der Elektrizitätshandels, zweier traditioneller Monopole des Staates. Solche konfliktreichen Themen sowie das Thema der Migration, wurden nicht in das Abkommen aufgenommen. Alle diese Elemente erschwerten die Ratifizierung der NAFTA, insbesondere in den USA.

²⁰⁹ Die *fast-track* Methode bedeutet folgendes: „Through this process, Congress agrees to limit its power to amend international trade agreements and to vote on such legislation on a very short schedule. Timing is essential under Fast Track and is determined around three milestones events: 1) notification by the President that trade negotiations will begin; 2) signing of a trade agreement by the President; and 3) transmittal of the agreement with implementing legislation to Congress“ (*Appleton* 1994:13).

5.1.2.2 Die makroökonomische Politik: von den Bilanzdefiziten und Entwertungen des Peso bis zur wirtschaftlichen Stabilisierung

Seit der Erklärung der Zahlungsunfähigkeit Mexikos im August 1982 waren die Zahlungsbilanzdefizite, insbesondere die Handelsbilanzdefizite, und die Abwertungen des Peso zwei ständige wirtschaftliche Probleme. Beide makroökonomischen Ungleichgewichte standen in einer wechselseitigen Beziehung zur steigenden Inflationsrate, deren Bekämpfung der zentrale Bestandteil der Wirtschaftsstrategie war. Die Wechselkurs-, die Geld- und die Fiskalpolitik waren die Antriebskräfte der gesamten Entwicklungsstrategie, da sie die Einführung einer Umstrukturierung der mexikanischen Volkswirtschaft ermöglichten. Die Verbesserung der makroökonomischen Indikatoren beseitigte das Misstrauen der internationalen Akteure und gestattete auch der Regierung, die Integration Mexikos in den Weltmarkt zu konsolidieren.

Ein stabiler Wechselkurs wurde gegenüber den ausländischen Investoren als definitives Zeichen der wirtschaftlichen Erholung gewertet. Die Regierung von Salinas war in den letzten Jahren seiner Präsidentschaft in der Lage, die chronischen und unerwarteten Entwertungen des Peso zu stoppen, was das Sparen und Investieren stimulierte. Diese Wechselkurspolitik²¹⁰, die scheinbar nur positive Effekte hatte (vgl. *Bazdresch* 1992:507), weckte auch in der Bevölkerung den Eindruck, dass Mexiko auf dem Weg zur Modernisierung war²¹¹. Der Wechselkurs wurde zur Reduzierung der Inflation benutzt, als er zum Ausgleich der Preise in Mexiko und in den USA diente und ausländischen Kapitaleinsatz für die Finanzierung der steigenden Investitionen begünstigte. In diesem Sinne war der Wechselkurs ein politisches Instrument, da er die Liberalisierung innerhalb

²¹⁰ Die Wechselkurspolitik basierte seit 1991 auf einem floatenden Wechselkurs, der seine Grenze innerhalb eines Bandes hatte, das täglich erweitert werden konnte (vgl. *Banco de México* 1996:26).

²¹¹ Die Auswirkungen der Wechselkurspolitik auf die mexikanische Bevölkerung waren wichtig, da die Leute zu diesem Zeitpunkt davon profitierten und mittelbar die Regierung unterstützten: „A side effect of the government’s exchange rate policy was that Mexicans could cheaply consume imported goods. Due to the liberalization of trade and the bouyant internal demand, consumer imports flooded urban markets in Mexico. The increase in the internal demand was partly driven by an extravagant expansion of consumer credit. During the Salinas years, most middle-class Mexicans borrowed to purchase cars, homes, trips, and all sorts of final consumer products, mostly imported“ (*Magaloni* 1999:207). Mit dem Ausbruch der Finanzkrise Ende 1994 bzw. als die mexikanische Währung drastisch abgewertet wurde, war klar, dass diese Politik ihre Grenzen hatte und viele Mexikaner sehr stark von der daraus resultierenden Zinserhöhung betroffen waren. Die gewünschte und erwartete Modernisierungsidee wurde plötzlich zerstört.

des NAFTA-Rahmens begleitete (vgl. *McLeod/Welch* 1992:193)²¹². Der Kapitalfluss ermöglichte es der Regierung, die steigenden Handelsbilanzdefizite²¹³ zu finanzieren, das Gefälle zwischen dem Sparen und den Investitionen zu reduzieren und den semi-fixierten Wechselkurs aufrechtzuerhalten. Das Ungleichgewicht der Zahlungsbilanz wurde problematisch, da ihr Ausgleich von den unsicheren Portfolioinvestitionen und den Reserven abhing. Die Beziehungen zwischen ausländischen Investitionen, Wechselkurs und internationalen Reserven entwickelten sich am Ende dieses *sexenio* dahingehend, dass die internationalen Kapitalflüsse zur progressiven Überbewertung des Peso beitrugen, was das Wachstum des Handelsdefizits begünstigte. Die Wechselkurspolitik wurde im gleichen Sinne davon betroffen, wie die exogenen Kapitalströme für die Stabilisierung der Preise genutzt wurden. Der Handlungsspielraum der Regierung reduzierte sich jedoch, als sie nicht mehr fähig war, diese internationalen Ressourcen mit einem fixierten Wechselkurs anzuziehen (vgl. *Heredia* 1996:143-144).

Die Zahlungsbilanzdefizite waren bis zum Ende der Regierungszeit von Salinas eines der größten Ungleichgewichte der Volkswirtschaft und ihre Deckung stellte einen andauernden Druck für die gesamte Wirtschaftsstrategie dar. Das zeigte, dass die Kontrolle der Inflation und die Festlegung einer niedrigen Zinsrate das Ergebnis einer zunehmenden Kapitalströmung waren. Die Erholung der Wirtschaft basierte nicht auf endogenen Faktoren bzw. dem Anstieg der Produktivität und der Erzeugung von Ressourcen, die die Fiskalanpassung mit der externen Anpassung ausglich (vgl. *Huerta* 1994:11). Die Wirtschaftsstrategie der Regierung ermöglichte jedoch die Nutzung dieser externen, kurzfristigen Ressourcen. Der Staat spielte aufgrund der Reduzierung von Subventionen, öffentlichen Ausgaben und staatlichen Investitionen eine begleitende Rolle. Am Ende der Regierung von Salinas kamen die ersten negativen Zeichen der Wirtschaftsstrategie zum

²¹² Die Wechselkurspolitik verursachte im Laufe der Zeit ein gefährliches Leistungsbilanzdefizit: „Während noch Anfang der achtziger Jahre schockartige Abwertungen gegenüber dem Dollar stattfanden, wurde der mexikanische Peso mit Beginn des Pacto Social 1987 gegenüber dem US \$ festgesetzt und monatlich um ein Prozent abgewertet. Diese Abwertungsschritte verkleinerten sich aber immer mehr zu Beginn der neunziger Jahre. Die daraus resultierende Überbewertung des Peso zog einerseits, in Verbindung mit hohen Zinsen, ausländisches Kapital in auf inländische Währung lautende Industrie- und Staatsobligationen an, andererseits trugen die so verbilligten Importe zu einem Anstieg des Leistungsbilanzdefizites bei. Dieses Zahlungsbilanzproblem wurde bis Ende 1994 heruntergespielt, da die Chefökonominnen der Administration glaubten, das Defizit problemlos über den gestiegenen Zufluss an ausländischem Kapital finanzieren zu können“ (*Faust/Schwane* 1994:115).

²¹³ Das Handelsbilanzdefizit stieg von 14 Mrd. US-\$ 1991 auf 28 Mrd. US-\$ 1994 (*Magaloni* 1999:207).

Vorschein und das wirtschaftliche Szenarium änderte sich deutlich: 1993 sank das Wirtschaftswachstum auf nur 0,4% und die Defizite nahmen zu. Die euphorische Stimmung der Regierung wurde damit in Frage gestellt:

„Zu Beginn des Jahres 1994 geriet dann die zu stark quantitativ ausgerichtete Betrachtung des Investitionszuflusses in die Kritik, die eine Unterscheidung zwischen einer Aufteilung der ausländischen Investitionen in Direkt- und Portfolioinvestitionen vernachlässigte. Der deutliche Anstieg der eher spekulativ orientierten Investitionen übernahm über den Aktien- und Anleihemarkt zwar eine wichtige Finanzierungsfunktion der mexikanischen Wirtschaft, barg aber gleichzeitig aufgrund der kurzen Laufzeit der Portfolioinvestitionen das Risiko einer unkalkulierbaren Refinanzierung. Auf diese Weise läßt sich auch die momentane Finanzkrise, die mit der Freigabe des überbewerteten Peso Ende 1994 begonnen hat, erklären“ (*Faust/Schwane* 1994:123).

Die Regierung Salinas weigerte sich, entschiedene Maßnahmen gegen die negativen Elemente, die auf ein mögliches Ungleichgewicht der Volkswirtschaft hindeuteten, zu ergreifen (*Weiss* 1996:72). Solche notwendigen Maßnahmen hätten eine Veränderung der Grundlagen der Wirtschaftsstrategie mit sich gebracht (vgl. *Concheiro* 1996:25). Die Regierung verhielt sich passiv angesichts der bedrohlichen Überbewertung und Leistungsbilanzungleichgewichte sowie angesichts des beschleunigten Abflusses von *hot money* und dem damit verbundenen drastischen Verfall der Zentralbankreserven, was zu einer Destabilisierung der internationalen Finanzbeziehungen Mexikos führte (vgl. *Kraemer* 1997:159). Die wirtschaftlichen Bedingungen waren günstig für eine solche Krise, deren Konsequenzen wesentlich schlimmer waren als gedacht.

5.1.2.3 Die politische Lage Mexikos: langsame politische Öffnung vs. schnelle wirtschaftliche Liberalisierung

Von einem aufgrund der Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen unsicheren Beginn anschaffte es Salinas in nur drei Jahren, die traditionelle Rolle des PRI wiederherzustellen und die Durchführung seiner Wirtschaftsstrategie zu gewährleisten. Die Präsidentschaft

verstärkte sich mit dem überzeugenden Regierungsstil des Präsidenten und der PRI schien die Wählerschaft wiederzugewinnen, die er in den letzten Jahren verloren hatte (vgl. *Loaeza* 1994b:221-222). Es gab trotzdem in diesem *sexenio* keine richtige Konsolidierung der Wahlreformen, was den Machtwechsel fast unmöglich machte und die Sauberkeit der Wahlen sowie ihre Legitimierung erschwerte (vgl. *Castañeda* 1993:152).

Die Umsetzung eines neuen Wirtschaftsmodells bedeutete auch die Neuentwicklung der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft. Der Strukturwandel Mexikos prägte ohne Zweifel die Transformation des politischen Systems, aber sie war langsamer im Vergleich zur Geschwindigkeit der wirtschaftlichen Umstrukturierung. Die Regierung entschied sich, der wirtschaftlichen Liberalisierung Vorrang zu geben. Das politische System wurde seit der Regierung von De la Madrid nur allmählich geöffnet: Es zeigte die Fähigkeit, neue Akteure in die politische Landschaft einzugliedern und gegenüber der Opposition Toleranz zu zeigen. Diese Veränderungen wurden als Preis angesehen, den man bezahlen muss, um die Wirtschaft zu stabilisieren, oder auch als Ergebnis der *ad-hoc*-Reaktionen der Regierung, deren Hauptziel die wirtschaftliche Liberalisierung war (vgl. *Loaeza* 1994b:223). Die politische Kalkulation der regierenden Gruppe war, dass der wirtschaftliche Erfolg den PRI dauerhaft an der Macht halten konnte (vgl. *Aziz* 1997a:60).

Die Widersprüche zwischen wirtschaftlicher Liberalisierung und politischer Geschlossenheit vertieften sich in den Jahren des *sexenio* von Salinas. Das politische System war jedoch sehr flexibel. Das mexikanische Regime war das Beispiel eines Präsidialsystems, das versucht, die Wirtschaft zu modernisieren, während die Basis der Macht angepasst wird und neue Legitimitätsmechanismen entworfen werden sollen (vgl. *Gómez/Bailey* 1990:68). Das politische System Mexikos konnte aufgrund dieser Merkmale folgendermaßen charakterisiert werden: „...tiene una multivariada posibilidad de ‚juegos‘ políticos y jurídicos de apertura y de cierre, de inclusión y de exclusión, que le han permitido adaptarse favorablemente a condiciones siempre cambiantes“ (*Camou* 1997:43). In diesem Zusammenhang war die Fähigkeit der Regierung, die Kosten der Strukturanpassung unter Kontrolle zu halten, von großer Bedeutung. Die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Kosten der Modernisierung betrafen nicht nur diejenigen sozialen Gruppen, deren

Einkommen sich drastisch reduzierte, sondern auch Unternehmer, die unter den gegebenen Umständen nicht mehr wettbewerbsfähig waren. Das bedeutete für die Regierung die Notwendigkeit, die Forderungen zu kontrollieren und sich auf die politischen Verträge zwischen den wichtigsten sozialen und wirtschaftlichen Akteuren zu berufen. Die politischen Institutionen spielten eine wesentliche Rolle für die Tätigkeit der Regierung, sich mit Herausforderungen auseinanderzusetzen. In diesem Sinne war es notwendig, die politische Landschaft mit unterschiedlichen Kräften zu verstärken. Neue politische Verträge wurden mit verschiedenen Gruppen innerhalb der Regierungspartei verhandelt (*Crespo* 1995:106-111; *Villamil* 1997:35-61; *Teichman* 1997:136-145): Die korporatistische Struktur der Partei sollte durch die Verhandlung mit wichtigen Gruppen, wie z.B. den Lehrern oder den Arbeitern in der Erdölförderung, verstärkt und die traditionelle Ideologie sollte neu formuliert werden. Man versuchte, die Anzeichen der Dissidenz, des Zwistes und des Nonkonformismus auszulöschen, die hinter dem Abbruch der *Corriente Democrática* hätten zurückbleiben können. Die korporatistischen Organisationen wurden als politisches Instrument benutzt, um die Kosten der Strukturanpassungsstrategie zu ertragen (vgl. *Merino* 1994:128; *Craske* 1996:83). Die Annäherungen an andere Gruppen außerhalb der Regierungspartei, wie z.B. die katholische Kirche, die Unternehmer und die Gruppen im Ausland, insbesondere in den USA, spielten auch eine wesentliche Rolle bei der Umstrukturierung des politischen Szenarios und sollten dazu dienen, die Umsetzung der Wirtschaftsstrategie zu vereinfachen. Als eines der fortgeschrittensten politischen Netzwerke des Salinismo wurde der PRONASOL²¹⁴ als politisches Instrument (*González Chávez* 1996:112) unter der unmittelbaren Koordination des Präsidenten entwickelt. Das Programm hatte das offizielle Ziel, die Grundbedürfnisse der ärmsten Schichten mit Ressourcen der Regierung und einer aktiven Teilnahme der übrigen Bevölkerung zu befriedigen. Allerdings diente das Programm tatsächlich viel mehr dazu, die Wählerschaft für die Regierungspartei zurückzugewinnen und die in den ärmsten Vierteln der Städte und Dörfer organisierten Gruppen von *neo-cardenistas* zu kooptieren. Die Struktur des PRONASOL wurde als „el germen de una nueva estructura partidista, baluarte ideológico del gobierno y pilar administrativo para garantizar la continuidad sexenal“ (*Villamil* 1997:66-67) konzipiert. Der PRONASOL wurde 1992 durch die Entstehung eines neuen Ministeriums bzw. die

²¹⁴ Eine Analyse der Entstehung und Entwicklung des PRONASOL wurde von *Dresser* (1991) geschrieben.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), die aus der Fusion der SPP und der *Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología* (SEDUE) entstand, institutionalisiert.

Die Präsidentschaftswahlen am 6. Juli 1988 stellten einen Wendepunkt in der politischen Entwicklung Mexikos dar. Zum ersten Mal in der Geschichte des PRI verlor die Partei die absolute Mehrheit bei den Wahlen²¹⁵. Der PRI verlor auch die konstitutionelle Mehrheit im Abgeordnetenhaus und das Monopol im Senat. Die Art und Weise, wie Salinas 1988 die Präsidentschaftswahlen gewann, machte das Wesen der Demokratie und ihre Mechanismen zum Diskussionsmittelpunkt. Nach der Interpretation von Salinas war es notwendig, die Normen und vorherrschenden Praktiken bei den Wahlen erneut zu formulieren, um großes Vertrauen in das System als Ganzes zu schaffen. Während dieser Regierungszeit gab es jedoch aufgrund des Wesens des Salinismo eine Polarisierung zwischen den verschiedenen Parteien, was zu der Entwicklung des Begriffs „*democracia selectiva*“ (Meyer 1991; Cansino 1998:62; Crespo 1998:103) beitrug. Diese Bezeichnung definierte die politische Strategie des Salinismo: „excluir al PRD de la arena institucional y atraer al PAN a la órbita oficial“ (vgl. Crespo 1991:620). Die Regierung erkannte die Wahlerfolge des PAN an, während die Beziehungen mit dem PRD durch Konfrontation charakterisiert wurden, was die *selectividad electoral* vertiefte (vgl. Aziz 1997a:69). Die mögliche Allianz zwischen den oppositionellen Kräften bzw. zwischen dem PRD und dem PAN drehte sich außerdem um die wirtschaftliche Debatte. Zwischen dem PRI und dem PAN entstand eine Allianz über die Wirtschaftsstrategie, was als *concertaciones* bezeichnet wurde und die Regierung in starkem Maße begünstigte, da sie nicht nur die Durchführung ihres Entwicklungsmodells förderte, sondern auch ihre politischen Entscheidungen durch die Unterstützung durch eine andere Partei legitimierte²¹⁶. Um diese Allianz zu stärken, wurden während dieser Regierung verschiedene Wahlreformen entworfen²¹⁷. Die erste Wahlreform des Jahres 1990 schuf einen

²¹⁵ Die Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen des Jahres 1988 sind immer noch umstritten. Nach offiziellen Quellen gewann Salinas de Gortari die Präsidentschaft mit 50% der Stimmen, was das niedrigste Ergebnis in der Geschichte des PRI war.

²¹⁶ Über die Dynamik des Parteiensystems Mexikos in diesen Jahren kann die Analyse von Crespo (1995:53-90) gelesen werden.

²¹⁷ Die Bedeutung der Wahlreformen, die seit 1946 das *priista*-Regime als ein Mittel zum Gleichgewicht seiner Hegemonie einführte, kann wie folgt analysiert werden: „Las reformas electorales no sólo permiten adaptarse a los nuevos desafíos surgidos en cada momento, sea para fortalecer o debilitar a la oposición según se requiera, sino también para recuperar la legitimidad que se haya sacrificado en un proceso electoral previo, si es que hubo necesidad de echar mano del fraude para asegurar algún triunfo“ (Crespo 1995:92).

neuen legalen Rahmen: den *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE). Der PRI und der PAN waren mit diesem neuen Wahlgesetz einverstanden, wodurch die notwendige konstitutionelle Mehrheit für die Legalisierung neoliberaler Reformen erreicht werden konnte²¹⁸. Die Wahlreform und ihre Ergänzung vom Dezember 1990 legten den Grundstein für die Parlamentswahlen des Jahres 1991. Diese Wahlreform hatte das Ziel, die Wahlen zu professionalisieren, der *Instituto Federal Electoral* (IFE) wurde gegründet und eine neue Wählerliste, die bei der Wahl die Vorlage eines Ausweises mit Foto erforderte, wurde ausgearbeitet. Sie diente trotz ihrer Fortschrittlichkeit jedoch nicht dazu, das Problem der Legitimität und der Transparenz zu lösen (vgl. Aziz 1997a:74). Bei den Parlamentswahlen des Jahres 1991 erreichte der PRI mehr als 60% aller Stimmen. Die Opposition beschuldigte die Regierung des Wahlbetrugs, was neue Wahlreformen notwendig machte. Für die Präsidentschaftswahlen des Jahres 1994 wurden noch zwei andere Wahlreformen entworfen (eine wurde 1993 durchgeführt, die andere ein paar Monate vor den Wahlen), deren Hauptziel es war, die Probleme der letzten Wahlreformen zu lösen und die politische Ruhe zu gewährleisten. Mit den Wahlreformen wurde die Allianz zwischen dem PRI und dem PAN formalisiert, die als politische Konkurrenz zum *bipartidismo* (PRI-PAN) im mexikanischen politischen Übergang zur Demokratie führte (vgl. Alcocer 1995:62).

Der politische und wirtschaftliche Zusammenhang im Jahr 1993 war folgender: Das Wirtschaftsmodell schien sehr positive makroökonomische Ergebnisse mit sich zu bringen. Dem NAFTA wurde in den USA zugestimmt, was für Mexiko den Weg zur Modernisierung und den Zugang zur Ersten Welt ebnete. Auch die politische Landschaft war eindeutig: der Kandidat des PRI, Luis Donaldo Colosio, wurde ohne großen Widerstand ernannt und gewährleistete die Kontinuität des Projekts Salinas; die Popularität des Präsidenten Salinas

²¹⁸ Das neue Wahlgesetz ermöglichte folgenderweise die Allianz zwischen dem PRI und dem PAN, was für die Umstrukturierung der Volkswirtschaft von großer Bedeutung war: „The new electoral law introduced a fundamental change: the party that obtained a majority of seats in the elections based on the plurality (or ‚first-past-the-post‘) principle was also allowed to participate in those based on proportional representation. In mathematical terms, this meant that 37% of the votes could theoretically suffice to provide 66% representation in the legislature. In exchange, the PAN was granted unhindered access to several spheres of political society: the first opposition governorship in national history, in Baja California; respect for PAN’s municipal victories; admission to the networks of communication linking the legislature with the Executive; the right to lobby the state; and regular prime-time exposure on the mass media. For its part, the PAN reconciled itself to its convergence with Salinismo“ (Semo 1996:123).

war sehr groß; die Oppositionsparteien diskutierten über Geld für Wahlkampagnen (*topes de campaña*) und debattierten über einen gleichberechtigten Zugriff auf die Kommunikationsmedien.

Am 1. Januar 1994 änderte sich die politische Landschaft Mexikos. Der zapatistische Aufstand in Chiapas zeigte unterschiedliche Aspekte der mexikanischen Realität auf, die im offiziellen Diskurs nicht anerkannt wurden: weit verbreitete Armut auf dem Land, äußerst ungleiche Verteilung des Reichtums, Diskriminierung der indianischen Bevölkerung und Forderungen nach Demokratie, Freiheit und sozialer Gerechtigkeit.

5.1.3 Die Regierungszeit von Ernesto Zedillo Ponce de León

Die Regierung von Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) entstand unter besonderen Umständen. Zedillo wurde zum Kandidaten des PRI ernannt, nachdem Luis Donaldo Colosio, ursprünglich als Nachfolger von Salinas vorgesehen, ermordet worden war. Zedillo gewann trotz dieser Umstände die bis dahin „*elecciones más limpias de la historia mexicana*“ (vgl. *Hernández* 1998b:199). Die politischen Ereignisse von 1994 erreichten ihren Höhepunkt am Ende des Jahres bzw. am Anfang dieses *sexenio* mit dem Ausbruch einer Wechselkurs- und Handelsbilanzdefizitskrise. Beide makroökonomischen Indikatoren trugen zu einer allgemeinen, tiefen Wirtschaftskrise bei, deren Ursachen im Wirtschaftsmodell zu finden waren und die die gesamte Wirtschaftsstrategie in Frage stellte. Die Regierung konnte jedoch die Wirtschaftskrise überwinden und die makroökonomische Stabilität Mexikos sichern. Sie konzentrierte sich danach trotz der zunehmenden sozialen Ungleichheiten auf die Vertiefung des neoliberalen Modells in Mexiko. Die Regierung von Zedillo war die bisher letzte PRI-Regierung in der mexikanischen Geschichte. Die Wahlen von 2. Juli 2000 bedeuteten das Ende der Regierungspartei an der Macht. Mit dem Sieg von Vicente Fox (2000-2006) bei den Präsidentschaftswahlen endete die Zeit der PRI-Herrschaft, die 71 Jahre gedauert hatte.

5.1.3.1 Die Finanzkrise des Jahres 1994

Die wirtschaftliche Lage Mexikos war Ende 1994 nicht mehr befriedigend. Verschiedene Faktoren bewirkten nicht nur die Verschlechterung unterschiedlicher makroökonomischer Indikatoren, sondern auch die Schwäche der wirtschaftlichen Bedingungen. Trotz einer Inflationsrate von nur 8% im Dezember 1993 war deutlich, dass die makroökonomischen Indikatoren eine paradoxe Situation zeigten: Das Wirtschaftswachstum wurde geopfert, um die Inflation unter Kontrolle zu bringen und die Parität des Peso in einem engen nominalen Wechselkurs aufrechtzuerhalten. Innerhalb des wirtschaftlichen Teams der Regierung entstanden die ersten Kritiken an der Wechselkurspolitik, was die Möglichkeit einer Entwertung der heimischen Währung vergrößerte (vgl. *Ramírez* 1996:29).

5.1.3.1.1 Die Ursachen der Peso-Krise

Folgende wirtschaftliche Faktoren können als Auslöser dieser Krise angesehen werden (*Ramírez de la O* 1996:81-90; *Chun* 1996:2654-2659; *Handelman* 1997:138-139; *González Villarreal* 1996:22-36; *González Gómez* 1998:46-48; *Kalter/Ribas* 1999:3-4; *Schweickert* 2000:63; *Boris* 2000:23-26):

- Die Art und Weise, wie die Geldpolitik (Liquidität, Zinsraten) und die Wechselkurspolitik während der Regierungszeit von Salinas durchgeführt wurden. Die Verteidigung des Peso lag der ganzen Wirtschaftsstrategie zugrunde.
- Die Größe des Leistungsbilanzdefizites (7% des BIP 1994), insbesondere die Lücke zwischen Importen und Exporten, hatte zur Folge, dass das Problem des Zahlungsbilanzdefizits erneut auftrat und dass die Wahrscheinlichkeit einer Entwertung der mexikanischen Währung stieg.
- Der Ursprung der Ressourcenquellen für die Finanzierung des Defizits. Die ausländischen Investitionen wurden nicht mehr zu produktiven Aktivitäten genutzt. Die Kapitalströme bestanden aus zunehmenden Portfolioinvestitionen (ca. 80% der Nettokapitalzuflüsse seit Beginn der 90er Jahre). Die Zentralbank war nicht mehr in der Lage, mit Währungsreserven die Gefahr einer Zahlungsbilanzkrise einzudämmen.

- Die Art und Weise der Handelsliberalisierung, die Anfang der 90er Jahre eingeführt wurde, da sie auf unilateraler und unterschiedsloser Zollreduzierung, sowie auf einer überbewerteten heimischen Währung basierte.
- Die politischen Ereignisse des Jahres 1994, die dazu beitrugen, dass „political logic prevailed over economic logic throughout this period“ (*Smith 1997:32*). In einem Jahr der Präsidentschaftswahlen wurden die Risiken der Geld-, Wechselkurs- und Fiskalpolitik nicht rechtzeitig reduziert.

Die Regierung sah sich 1994 mit verschiedenen Defiziten und einem Mangel an Ressourcen konfrontiert. Das Leistungsbilanzdefizit wurde durch kurzfristige Staatsobligationen bzw. die *CETES* und die auf den Dollar lautenden *TESOBONOS*²¹⁹ finanziert. Beide Obligationen besaßen ein Volumen von fast 30 Mrd. US-\$, deren Rückzahlung 1995 fällig war. Als die Angst vor einer Entwertung des Peso durch die politischen Ereignisse des Jahres 1994 und durch das steigende Leistungsbilanzdefizit deutlicher wurde, zog man die Portfolioinvestitionen aus Mexiko ab, was zu einer Liquiditätskrise beitrug. Die Regierung hatte wenige Wochen später keine Devisenreserven mehr, um die *TESOBONOS* zu bezahlen.

5.1.3.1.2 Der Ablauf der Finanzkrise

Als Zedillo am 1. Dezember 1994 an die Macht kam, versuchte er, die ausländischen Investoren zu beruhigen. Er versicherte ihnen, dass der Peso nicht abgewertet werden würde. Die Abwertung war jedoch notwendig, da die Devisenlücke nicht ausgeglichen werden konnte und der Kapitalfluss nicht mehr kontrollierbar war. Am 16. Dezember 1994 reduzierten sich die internationalen Reserven Mexikos um 11 Mrd. US-\$. Zu diesem Zeitpunkt behandelten die *policy-makers* dann die Wirtschaftskrise falsch und offenbarten damit eine große politische Schwäche (vgl. *Ramírez de la O 1996:36; González Villarreal 1996:20*). Aufgrund des Verlustes an Reserven wurde am Abend des 19. Dezember 1994 ein dringendes Treffen des *PECE* mit den Vertretern der Unternehmer und der Arbeiterschaft

²¹⁹ Die *TESOBONOS* wurden im Juni 1989 durch einen Präsidialerlass vom *Banco de México* auf dem Finanzmarkt eingeführt. Sie wurden wie folgt definiert: Die *TESOBONOS* waren „títulos de crédito denominados en moneda extranjera, en los cuales se consigna la obligación del gobierno federal de pagar, en una fecha determinada, una suma en moneda nacional, equivalente al valor de dicha moneda extranjera, calculado al tipo de cambio libre en el momento de su vencimiento“ (*González Villarreal 1996:86*).

einberufen. Am 20. Dezember entschied die Regierung, den Peso um 15% abzuwerten. Dieser Schritt wurde jedoch von den verschiedenen wirtschaftlichen Sektoren des *Pacto* als ungenügend und außerdem nicht legitim angesehen. Die Abwertung trug auch nicht zur Beruhigung der internationalen Investoren bei, im Gegenteil, die Entscheidung vergrößerte noch das Misstrauen gegenüber einer schwachen und unsicheren Regierung.

Bis heute ist es umstritten, ob die Regierungsfunktionäre des Wirtschaftsteams bei diesem Treffen den Unternehmern wichtige Informationen gaben, und damit die Kapitalflucht am nächsten Tag beschleunigten. In den nächsten zwei Tagen verlor das Land 5 Mrd. US-\$ an Reserven, was ein deutliches Zeichen für die Unglaubwürdigkeit Mexikos in den Augen der Finanzmärkte war. Am 22. Dezember entschied die Regierung, einen floatenden Wechselkurs einzuführen und damit griff der *Banco de México* nicht mehr ein, um den Wert des Dollars innerhalb einer präfixierten Bandbreite aufrechtzuerhalten. Die Abwertung reichte aber nicht aus, um die Erwartungen der Finanzmärkte zu erfüllen und die Unterstützung der ausländischen Finanzgemeinschaft zu bekommen. Aufgrund dieser Fehler wurde die gesamte Effektivität und Dauer der Wirtschaftsstrategie in Frage gestellt. Die mexikanischen Wirtschaftsfunktionäre versuchten ihrerseits, die ausländischen Investoren zu beruhigen und ihnen zu versichern, dass die makroökonomische Politik korrekt war²²⁰. Die obengenannten Brennpunkte der Volkswirtschaft bzw. das Defizit der Handelsbilanz und die Abhängigkeit von neuen ausländischen Kapitalflüssen wurden vom Wirtschaftsteam der Regierung ignoriert, was zu wirtschaftlicher Instabilität führte:

„A combination of these economic problems and errors in the way the crisis was managed provoked a crisis of credibility, an overreaction in the financial and foreign exchange markets, and eventually the severest economic adjustment program Mexico has implemented in modern times“ (*González Villarreal* 1998:47).

²²⁰ Aus ihrer Sichtweise brauchte die mexikanische Volkswirtschaft kleine Anpassungen, um sich wirtschaftlich zu erholen, da die Situation vor der Finanzkrise normal war, d.h. dass die Volkswirtschaft seit zwei Jahrzehnten eine niedrige Inflationsrate hatte, das Fiskaldefizit gering war, die Reallöhne und die Aktivitäten des privaten Sektors stiegen, die Arbeitslosigkeit sich reduzierte und die Prognosen eines zukünftigen Wirtschaftswachstums sehr positiv waren.

Aufgrund der unsicheren Situation schlug die Regierung Anfang 1995 eine neue Version des *Pacto* vor²²¹. Der *Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE)* war ein Versuch, die schlechte wirtschaftliche Lage Mexikos durch die Verstärkung der traditionellen Maßnahmen des *Pacto* bzw. die Verstärkung der neoliberalen Maßnahmen, die mit den wirtschaftlichen Sektoren verhandelt wurden, zu kontrollieren. Dieses Abkommen war nicht ausgehandelt, da weder der *sector obrero* noch der *sector campesino* daran teilnahmen. Aufgrund dieser Tatsache und aufgrund der Grenzen seiner Maßnahmen geriet dieser *Acuerdo* in scharfe Kritik. Die Regierung konzentrierte sich darauf, das Vertrauen auf internationaler Ebene zurückzugewinnen.

Die Situation verschlechterte sich weiter, weil die Regierung mit der Fälligkeit der *TESOBONOS* konfrontiert war. Die aktuellen Reserven betragen 6 Mrd. US-\$, während die Regierung innerhalb einer Woche nach der Abwertung 17 Mrd. US-\$ für die *TESOBONOS* bezahlen musste. Die Abwertung hatte dabei weder die Investoren noch die Finanzmärkte beruhigt. Sie vertiefte die Verwundbarkeit der mexikanischen Volkswirtschaft sogar noch und wurde als Zeichen dafür gedeutet, dass die Regierung keine Kontrolle mehr über die Wirtschaftspolitik hatte. Ein breit angelegtes Rettungspaket war notwendig, um die Investoren davon zu überzeugen, dass die Regierung ihren Verpflichtungen nachkommen konnte.

Im Januar 1995 wurden folgende Maßnahmen eingeführt, um den Teufelskreis von Entwertung-Preiserhöhung-Inflation zu brechen sowie die inflationären Tendenzen zu reduzieren (*Banco de México* 1996; *Carstens/Schwartz* 1996:122-123; *González Gómez* 1998:51):

²²¹ Die unsicheren Reaktionen der mexikanischen Regierung auf die Finanzkrisen waren immer deutlich. Beim Krisenmanagement schien es, als ob die Regierung die realen Ursachen der Krise nicht verstanden hätte. Der Handelsminister der Regierung Zedillo, Herminio Blanco, erklärte am 10. Januar 1995 in einem Fernsehinterview folgendes: „La situación de los mercados financieros en las últimas semanas y días no tiene una relación directa con nuestro programa económico. Tenemos un programa económico sólido, diseñado para minimizar los impactos negativos que la devaluación necesariamente tiene sobre los precios; sin embargo, esta devaluación también es una gran oportunidad para aumentar la competitividad del país, exportar más y generar empleo. El programa económico cuenta con elementos fundamentales“ (*Cordera* 1997:16-17).

- Die Preis- und Lohnkontrolle wurde eingeführt. Die Mindestlöhne wurden um 7% erhöht. Das bedeutete keine Verbesserung der realen Löhne, denn die Inflation war doppelt so hoch wie der Anstieg der realen Löhne.
- Es wurde versucht, das Leistungsbilanzdefizit nicht mehr durch die Abwertung der Währung zu finanzieren.
- Die restriktive Fiskal- und Geldpolitik wurde verschärft, mit dem Ziel, das Sparen zu fördern und die Bedingungen des Geldmarktes zu verbessern. Die Geldmenge wurde um 25% reduziert. Die Preise und Raten der öffentlichen Güter und Dienstleistungen wurden erhöht.
- Der floatende Wechselkurs, der seit dem Beginn der Krise eingeführt worden war, wurde bestätigt und beibehalten.
- Es wurden verschiedene Mechanismen eingeführt, um die Kosten der Kredite zu reduzieren, nämlich die auf die Inflation indexierten UDIS und Programme für die Umstrukturierung von Krediten. Es gab auch Programme zur Unterstützung der Geschäftsbanken, wie z.B. Subventionen oder zeitweilige Kapitalisierung.

Das Programm sah die Durchführung verschiedener Strukturanpassungsmaßnahmen vor, die die Erholung der Volkswirtschaft ermöglichen sollten. Die wichtigsten Maßnahmen waren die Vertiefung der Deregulierung, die Ausdehnung der Privatisierung (Häfen, Eisenbahn und Telekommunikation) und die Verstärkung der Konkurrenz innerhalb und außerhalb Mexikos. Das soziale Versicherungssystem wurde umstrukturiert, als ein privates Rentensystem eingeführt wurde. Diese Maßnahmen wurden dann am 21. Februar 1995 im *Acuerdo Marco para la Estabilización de la Economía Mexicana* zusammengefasst. Dieser war ein Finanzplan, der verschiedene Abkommen beinhaltete, und entstand aus den Verhandlungen mit den USA und der internationalen Finanzgemeinschaft mit dem Ziel, die mexikanische Volkswirtschaft zu stabilisieren. Im Februar 1995 wurde ein neues Programm angekündigt, der *Programa para Reforzar el Acuerdo para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE)*. Es handelte sich um ein Wirtschaftsprogramm, das endgültig die Tradition der konsensuellen *Pactos* unterbrach. Die Bereiche, die das Abkommen beinhaltete, waren die Fiskalpolitik, die Geld- und Wechselkurspolitik und die Lohn- und

Sozialpolitik. Die wichtigsten Ziele dieses Abkommens waren (*Ortiz 1996:26-27; Banco de México 1996:11-14; González Villarreal 1996:66-67*):

- Die Stabilisierung der Wechselkurs- und der Finanzmärkte. Der Wechselkurs betrug 6,41 Peso pro Dollar, was die Erwartungen um 7% überstieg.
- Die Stabilisierung des allgemeinen Preisniveaus, um den inflationären Tendenzen der Entwertung entgegenzuwirken, auch die Zinsraten wurden erhöht.
- Die Stärkung der öffentlichen Finanzen. Die öffentlichen Ausgaben wurden um weitere 1,6% des BSP reduziert. Die Mehrwertsteuer wurde von 10% auf 15% erhöht.
- Die Wiedererlangung des Vertrauens und des langfristigen Wirtschaftswachstums.

Diese Maßnahmen beeinflussten in rezessiver Art und Weise die Entwicklung der mexikanischen Volkswirtschaft, wurden aber trotzdem eingeführt, da sie notwendig waren, um die Bedingungen der internationalen Finanzgemeinschaft zu erfüllen, und da sie in der Logik der neoliberalen Wirtschaftsstrategie eine Konsequenz der Abwertung der heimischen Währung waren.

5.1.3.1.3 Die internationale Reaktion im Krisenmanagement

Trotz dieser Maßnahmen war die wirtschaftliche Lage Mexikos Anfang 1995 noch sehr unsicher. Das Gewicht der exogenen Faktoren beim Krisenmanagement war nun entscheidend. Die internationale Reaktion auf die Peso-Krise war beachtenswert, nicht nur hinsichtlich der Rolle, die die USA beim Krisenmanagement spielten, und der Größe des Rettungspakets, sondern auch wegen der Konsequenzen auf internationaler Ebene, denen die internationale Finanzgemeinschaft gegenüberstand. Die Peso-Krise hatte wegen ihrer Eigenschaften und Konsequenzen eine Reihe von finanziellen Krisen in der Welt zur Folge, die eine Herausforderung für das internationale Finanzsystem darstellten. Wegen der Peso-Krise wurden auf internationaler Ebene verschiedene Themen, wie z.B. die potentielle Gefahr des Kapitalflusses für die *emergent economies*, die Notwendigkeit von minimalen finanziellen Regulierungen oder die neue Rolle des IWF bei dieser Art des Krisenmanagements, in die Diskussion aufgenommen (vgl. *Arner 1998:380*). Die negativen

Effekte des internationalen Finanzsystems wurden analysiert, als klar wurde, dass die *emergent economies* von einer großen Volatilität und Turbulenz abhingen und dass eine Ansteckung, die das globale Finanzsystem gefährden würde, sehr wahrscheinlich war: “The expansion of global finance today has produced new players and capabilities, but no new rules or institutional resources to deal with them“ (*Humphrey* 1995:181).

Das Programm vom Februar 1995, das durch den IWF und die US-Regierung vorgeschlagen wurde, umfasste einen Betrag von 48,8 Mrd. US-\$. Damit versuchte man, die Liquiditätskrise Mexikos durch die Umwandlung eines Teils der kurzfristigen Staatsverschuldung gegenüber dem privaten Sektor in eine mittelfristige Staatsverschuldung gegenüber dem IWF und den USA zu lösen (vgl. *Lustig* 1997:27). Da die Inhaber der *TESOBONOS* Portfolio-Investoren waren, war die Verhandlung mit den Gläubigern sehr schwer. Unter diesen Umständen war klar, dass die Geschäftsbanken nicht in der Lage waren, sich direkt am Rettungspaket zu beteiligen. Die US-Regierung sollte die Rolle des Vermittlers übernehmen. In diesem Zusammenhang spielten die *U.S. Treasury* und die *Federal Reserve* eine bedeutende Rolle²²², da diese Institutionen während des Jahres 1994 die wirtschaftliche Lage Mexikos überwachten, insbesondere die Entwicklung des Wechselkurses²²³. Die US-Regierung wurde trotz der Informationen, die auf die Belastungen der mexikanischen Währung hindeuteten, von der Entwertung des Peso und der Veränderung der Wechselkurspolitik überrascht (vgl. *Lustig* 1997:50-51; *Arner* 1998:382). Ebensovienig waren die US-Funktionäre informiert, als die mexikanische Regierung am 20. Dezember 1994 den Peso abwertete (*Lustig* 1998b:471).

²²² Die Unstimmigkeiten zwischen der mexikanischen Regierung und dem *U.S. Treasury* bezüglich der makroökonomischen Politik waren bei den Verhandlungen des Rettungspakets offensichtlich. Die *U.S. Treasury* war der Meinung, dass die Zinsraten erhöht werden mussten, um die Stabilisierung des Peso zu erreichen. Das mexikanische Wirtschaftsteam war aufgrund der angespannten wirtschaftlichen Lage Mexikos gegen diese Erhöhung und bevorzugte eine wirtschaftliche Strategie, die den Bankensektor begünstigte und in der eine *mix-policy* mit einer schwachen heimischen Währung bzw. einem entwerteten Peso und niedrigen Zinsraten eine bedeutende Rolle spielte (vgl. *Lustig* 1998b:446)

²²³ Als der *Pacto* im September 1994 nach den Präsidentschaftswahlen und dem daraus resultierenden Sieg des PRI erneuert wurde, war klar, dass die Regierung von Salinas entschieden hatte, die Wechselkurspolitik nicht zu ändern bzw. den überbewerteten Wechselkurs beizubehalten. Die Regierung glaubte, dass durch die Erneuerung des *Pacto* bei einem friedlichen Regierungsübergang das Vertrauen der Investoren wiedererlangt werden würde.

Nach Tagen der Unsicherheit sowohl in Mexiko, als auch in den USA, wurde ein Rettungspaket innerhalb des NAFTA-Rahmens vorgeschlagen. Am 2. Januar 1995 wurde angekündigt, dass Mexiko 18 Mrd. US-\$ erhalten würde, was jedoch unzureichend für seine Zahlungsverpflichtungen war und die finanziellen Märkte nicht beruhigte. Der Druck auf den Peso war immer noch groß, und die mexikanischen *policy-makers* begannen, Verhandlungen mit dem IWF aufzunehmen²²⁴ und mit der *Federal Reserve* fortzusetzen. Am 11. Januar 1995 kündigte US-Präsident William Clinton an, dass „the United States is committed to doing what we can to help Mexico through what is and should be a short-term crisis“ (*Washington Post* 1995:A19). Er plädierte für eine Kreditgewährung in Höhe von 40 Mrd. US-\$ für Mexiko, womit er jedoch auf großen Widerstand im amerikanischen Kongress stieß. Da die wirtschaftliche Situation Mexikos nicht beruhigt werden konnte, entschied sich Clinton am 31. Januar 1995 trotz der Opposition im Kongress, einen Kredit in Höhe von 20 Mrd. US-\$ vom *Exchange Stabilization Fund* zu gewähren. Der IWF war auch bereit, einen Standby-Kredit von 17,8 Mrd. US-\$ zur Verfügung zu stellen. Hinzu kam, dass andere Länder und internationale Geschäftsbanken sich dem Rettungspaket anschlossen. Das internationale Rettungspaket des Jahres 1995 umfasste insgesamt einen Betrag von 48,8 Mrd. US-\$. Von dieser hohen Summe stand Mexiko nicht alles sofort zur Verfügung, trotzdem war dieses Rettungspaket das größte, das ein Land mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten je von der internationalen Finanzgemeinschaft bekommen hatte.

Die Verpflichtungen Mexikos gegenüber der US-Regierung wurden im „*U.S.-Mexico Framework Agreement for Mexican Economic Stabilization (1995 Framework Agreement)*“ festgehalten, das am 21. Februar unterzeichnet wurde. Folgende Maßnahmen sollten umgesetzt werden: Die mexikanische Regierung verpflichtete sich, nicht durch die Nutzung internationaler Reserven in den Wechselkursmarkt zu intervenieren, sondern die Stabilisierung des Peso durch eine angemessene Fiskal- und Geldpolitik zu sichern. Außerdem war die Regierung damit einverstanden, wichtige wirtschaftspolitische Maßnahmen regelmäßig zu veröffentlichen, um die Entwicklung der wichtigsten

²²⁴ Die Rolle des IWF beim Management der Finanzkrise in Mexiko war von Bedeutung, obwohl die mexikanische Regierung zu Beginn der Krise nur widerwillig die Verhandlungen mit dieser internationalen Finanzinstitution aufnahm, da die Hilfe des IWF als ein Zeichen von Schwäche und Misserfolg der Wirtschaftsstrategie angesehen wurde. Als sich die Situation nicht beruhigte, musste die mexikanische Regierung die Fortsetzung der Verhandlungen mit dem IWF akzeptieren (vgl. *Lustig* 1998b:478).

makroökonomischen Variablen zu beobachten und sie zu kontrollieren. Die Strukturanpassung der mexikanischen Volkswirtschaft sollte fortgesetzt werden²²⁵.

Eine Bilanz des Rettungspakets zeigt, dass es in seinen mittelfristigen Ziele erfolgreich war, da Mexiko die Liquidität auf internationaler Ebene in relativ kurzer Zeit wiedergewann. Die internationalen Bestimmungsfaktoren spielten dabei eine wesentliche Rolle. Die exogenen Bedingungen, die nicht von einer allgemeinen wirtschaftlichen Rezession in der Welt charakterisiert waren, begünstigten auch den Aufschwung der mexikanischen Volkswirtschaft. Die Rolle der US-Regierung war ebenfalls ein entscheidendes Element beim Krisenmanagement, nicht nur wegen der schnellen Reaktion auf das mexikanische Problem, sondern auch wegen des Gewichts der Stabilität in Mexiko für die Verflechtungen zwischen beiden Ländern. Es war jedoch bekannt, dass die Reaktion der USA nicht ohne Schwierigkeiten und Verzögerungen war, was den Konflikt zwischen der Exekutive und der Legislative in diesem Land und die umstrittene Rolle der USA gegenüber den Finanzkrisen deutlich machte (vgl. *Humphrey* 1995:201).

5.1.3.2 Der Aufschwung der Wirtschaft nach der Peso-Krise und die ungünstigen Bedingungen auf internationaler Ebene

Im März 1995 wurden neue Maßnahmen eingeführt, die dazu dienen sollten, den Strukturwandel zu vertiefen. Durch die Fortsetzung des floatenden Wechselkurses wurde die Wechselkurspolitik zum „*nominal anchor of the economy*“. Der *Banco de Mexico* führte die Geld- und Wechselkurspolitik mit folgenden kurzfristigen Zielen: das Vertrauen und die Stabilität der finanziellen Märkte zurückzugewinnen, eine Überbewertung des Wechselkurses zu erreichen, die Kapitalflucht zu stoppen, die staatlichen Finanzen und den Bankensektor zu verstärken und ein langfristiges Wirtschaftswachstum zu konsolidieren. Die

²²⁵ Andere Verpflichtungen, die das Rettungspaket beinhaltete, führten zu Meinungsverschiedenheiten mit den U.S.-Finanzfunktionären, die sich große Sorgen um die Entwicklung der Zinsraten machten: „In particular, U.S. Treasury officials were convinced that in order to stabilize the peso, the Mexican authorities would have to raise domestic interest rates to the point of generating positive returns even in the very short-run. The Mexican government, in contrast, favored the stabilization route that had been pursued in 1983: a larger depreciation of the peso and lower real domestic interest rates. The Mexicans argued that high interest rates would assess a devastating blow to an already battered banking system. The U.S. authorities were concerned that further depreciation of the peso would continue to erode market confidence, cause further runs on the peso, and possibly lead to hyper-inflation“ (*Lustig* 1997:61-62).

wirtschaftlichen Indikatoren Mexikos standen 1995 sehr schlecht²²⁶. Im November 1985 wurden die traditionellen *Pactos* durch die *Alianza para la Recuperación Económica (ARE)* ersetzt. Dieses Programm griff die Vereinbarungen zwischen den unterschiedlichen wirtschaftlichen Akteuren wie auch die Vereinbarungen über Löhne, Preise und Steuern wieder auf. Das Programm unterschied sich von den vorhergehenden Plänen dadurch, dass die Wechselkurspolitik nicht mehr das entscheidende Element der Strategie war. Nach der tiefgreifenden Krise musste die Regierung Zedillo einen floatenden Wechselkurs einführen, entgegen der Idee eines fixierten Wechselkurses. Die Ziele der *ARE* waren folgende (vgl. *González Villarreal 1996:86-88*):

- Die Schaffung des Gleichgewichts der öffentlichen Finanzen durch fiskalische Anreize, die Erhöhung der Preise von staatlichen Gütern und Dienstleistungen und die Reduzierung der öffentlichen Ausgaben um 4,7%.
- Die Aufrechterhaltung des floatenden Wechselkurses und eine strenge Geldpolitik gegen die Inflation.
- Die Umstrukturierung des Rentensystems sowie die Ausweitung der Privatisierungen.
- Die Erhöhung der Mindestlöhne um 20% (10% im Dezember 1995 und 10% im April 1996).
- Die Unterstützung privater Investitionen, um die heimische Nachfrage und den privaten Konsum zu stimulieren.

Die Ergebnisse der *ARE* waren folgende (vgl. *Banco de México 1997:8*): Das BSP stieg um 4,5%, die Arbeitslosigkeit sank auf 5,5% im Dezember 1995, ein Jahr später auf 4,1%, und die Inflation sank von 52% 1995 auf 20,5% im Dezember 1996. Trotz der internen Maßnahmen gab es auf internationaler Ebene eine große Volatilität der Finanzmärkte, was zur wirtschaftlichen Instabilität führte.

²²⁶ Das Wirtschaftswachstum ging im zweiten Quartal um 10,5% zurück, was der stärkste Rückgang innerhalb eines Jahrzehntes war. Das Wirtschaftswachstum des ersten Semesters 1995 belief sich auf -5,8%, und die Arbeitslosigkeit betrug bis zu 8%. Der Beginn einer neuen Krise war möglich, da der *PARAUSEE* keine Grundlage für ein langfristiges Wirtschaftswachstums geschaffen hatte.

Am 26. Oktober 1996 wurde eine neue Wirtschaftsstrategie vorgestellt, die sogenannte *Alianza para el Crecimiento*, die nach den *Criterios Generales de Política Económica* für 1997 strukturiert wurde. Ein floatender Wechselkurs wurde aufrechterhalten, da er „el más idóneo en el marco de una economía integrada a los flujos internacionales de comercio e inversión, en el cual es fundamental propiciar la competitividad del sector exportador“ (SHCP 1996:10) war. Andere wichtige Ziele dieser Allianz waren die Gewährleistung einer strengen Fiskalpolitik, die Kontrolle der Inflation, die Vertiefung des Privatisierungsprozesses sowie die Umschichtung der inneren Verschuldungen durch Programme wie den *Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca* (ADE) und den *Fondo Bancario de Protección al Ahorro* (FOBAPROA).

1997 waren die wichtigsten wirtschaftlichen Indikatoren positiv (vgl. *Banco de México* 1998:1-2)²²⁷. Das Land konnte allmählich den Kapitalfluss zurückgewinnen, der dann den direkten Investitionen zugeführt wurde, was zur Verbesserung des Leistungsbilanzdefizits und zur Erhöhung der internationalen Reserven beitrug. Diese wirtschaftlichen Maßnahmen waren kongruent zur gesamten Wirtschaftsstrategie, bei der die Volkswirtschaft ihre Stabilität wiedererlangen sollte. Während des Jahres 1997 war der internationale Zusammenhang noch von Instabilität auf den Finanzmärkten geprägt. Dennoch war das kontinuierliche Wirtschaftswachstum in den USA für den Aufschwung der mexikanischen Volkswirtschaft von Bedeutung. Am Ende des Jahres tauchten die ersten negativen Auswirkungen auf. Die letzten Monate des Jahres waren durch das Entstehen einer Finanzkrise in Asien gekennzeichnet. Der floatende Wechselkurs ermöglichte in diesem unsicheren Zusammenhang, dass die Kosten der finanziellen Volatilität niedrig waren, da der Wechselkurs von den Marktkräften angepasst wurde und diese Anpassung keinen Verlust an Reserven bedeutete. Die internationalen Bedingungen verschlechterten sich jedoch im Laufe des Jahres 1998. Die Ölpreise sanken erheblich, die *terms of trade* wurden schlechter, das Wirtschaftswachstum reduzierte sich auf internationaler Ebene und die Kapitalströme verringerten sich. Die Verschärfung der Finanzkrise in Asien wirkte sich ebenfalls negativ auf die mexikanische Volkswirtschaft aus, und die Finanzkrise in Russland im August 1998

²²⁷ Die Entwertung der Währung konnte wieder kontrolliert werden. Das BSP stieg um 7,3% und die Investitionen um 20,3%. Die Inflation betrug in diesem Jahr 15,7%, was die Senkung der Zinsraten ermöglichte. Die Exporte stiegen um 15%, was das Defizit der Handelsbilanz etwas reduzierte.

schädigte die internationalen Finanzmärkte, da das Risiko in den *emergent economies* stieg und die Investoren ihr Kapital zurückzogen. Aufgrund dieser ungünstigen Umstände verlor die heimische Währung an Wert und die Inflationsrate stieg wieder an.

Der Einfluss der brasilianischen Finanzkrise auf die mexikanische Volkswirtschaft war nur von kurzer Dauer. Die heimische Währung wurde abgewertet, als der brasilianische Real in ein floatendes Wechselkursregime geriet, doch die mexikanische Regierung konnte das Vertrauen der internationalen Investoren dadurch wiedererlangen, dass die Wirtschaftsautoritäten die geeigneten wirtschaftlichen Maßnahmen einführten, wie z.B. die Erhöhung des *corto*, die Zunahme des Schutzes der kommerziellen Banken und die Erhöhung der Zinsraten. Die Erholung der mexikanischen Volkswirtschaft wurde auch von den steigenden Exporten gefördert, die dank ihrer Diversifizierung den negativen Einschlag der internationalen Umstände überwinden konnten und somit wichtigste Antriebskraft des Wirtschaftswachstums waren.

5.1.1.3 Die Vertiefung des mexikanischen Strukturwandels und die Bedingungen am Ende des 20. Jahrhunderts

Die mexikanische Wirtschaft zeigte am Ende des 20. Jahrhunderts, nachdem die negativen Konsequenzen der Volatilität der internationalen Finanzmärkte und der Finanzkrisen in Asien, Russland und Brasilien überwunden werden konnten, eine außergewöhnliche makroökonomische Stabilität. Der externe Zusammenhang schien seit 1999 günstiger für die *emergent economies* zu sein. Das Risiko, in eine neue Finanzkrise zu geraten, war relativ gering. Der Anstieg der Ölpreise und die Überbewertung des Wechselkurses trugen in Mexiko zur Reduktion der Inflation bei. Ausgehend von diesen Umständen, entwarf die Regierung eine restriktive makroökonomische Politik, die auf die Verstärkung der wirtschaftlichen Indikatoren und auf die Reduzierung der Verwundbarkeit auf internationaler Ebene abzielte. Für die Regierung war es wichtig, am Ende des *sexenio* die Stabilität der Wirtschaft zu sichern, um eine neue Krise zu verhindern und um für die Wahlen des Jahres 2000 die bestmöglichen Voraussetzungen zu schaffen. Die wichtigsten Bestandteile dieser bis zum Jahr 2000 beibehaltenen Politik waren folgende (*Banco de México* 1998:32-45; *Banco de México* 1999:26-34; *SHCP* 1999:7-16; *OECD* 2000):

- Ein floatender Wechselkurs bestimmte seit Dezember 1994 die Wechselkurspolitik. Der *Banco de México* war bei diesem System nicht verpflichtet, täglich das Niveau des Wechselkurses festzulegen. Trotzdem spielte er eine wichtige Rolle bei der Schaffung der Voraussetzungen für den Wechselkursmarkt. Die Zentralbank versuchte außerdem, allmählich Reserven anzusammeln.
- Die Geldpolitik beruhte auf restriktiven Maßnahmen, die auf die Kontrolle der Geldmenge abzielten: Zum einen wurde der *corto* jeden Tag von der Zentralbank definiert und zum anderen legte die Zentralbank einen *ceiling* für die jährlichen internen Nettokredite fest. Die Zentralbank führte ein *inflation targeting regime* ein, um im Jahr 2003 die gleiche Inflationsrate wie die Handelspartner zu haben.
- Die Fiskalpolitik war seit 1995 restriktiv konzipiert. Die Regierung verpflichtete sich von Jahr zu Jahr, durch ein strenges Haushaltspaket die fiskalische Stabilität zu erreichen. Mit einer strengen Fiskalpolitik unterband die Regierung die Erhöhung der Zinsraten. Der private Sektor wurde somit nicht von den Kreditmärkten verdrängt, das heimische Sparen unterstützt und die Entstehung von Ungleichgewichten der Leistungsbilanz vermieden.
- Die Strukturanpassungspolitik, die auf zwei verschiedenen aber sich ergänzenden Maßnahmen basierte: Zum einen ging es um die Zulassung privater Investitionen für Tätigkeiten, die vorher für den Staat reserviert waren, was bedeutete, dass der Privatisierungsprozess weitergeführt wurde. Zum anderen ging es um den Ausbau des gesetzlichen Rahmens des Finanzsystems, um die Modernisierung des produktiven Apparats aus juristischer Sicht zu sichern und die Konflikte zwischen Privatpersonen zu lösen.

Diese makroökonomische Strategie war ein wesentlicher Bestandteil einer allgemeinen Politik, deren Ziel die Entstehung eines Schutzschildes (*blindaje*) für die gesamte Volkswirtschaft war. Dieser *blindaje* bestand aus der bereits erwähnten makroökonomischen Politik (Geld-, Wechselkurs- und Fiskalpolitik) und aus der Verfügbarkeit von eventuellen externen Finanzierungsressourcen. Der *blindaje* wurde auch für die Verminderung des

politischen Risikos der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen vom Juli 2000 und zum Schutz der Volkswirtschaft vor externen Schocks konzipiert.

5.1.1.4 Das Ende des „régimen de partido de Estado“ und die Perspektiven der Demokratie in Mexiko

Am 2. Juli 2000 fanden die jüngsten Präsidentschaftswahlen in Mexiko statt. Was damals geschah, war die Konsequenz eines langen Kampfes um den Übergang zur Demokratie. Der Sieg von Vicente Fox kann als Endpunkt einer Reihe politischer Ereignisse und Transformationen in Mexiko angesehen werden. Der Machtwechsel in Mexiko war ohne Zweifel ein wesentlicher Schritt in Richtung Demokratie, da er die Viabilität der politischen Konkurrenz ermöglichte, was viele Jahre lang unmöglich gewesen war.

Die politische Entwicklung Mexikos im letzten Jahrhundert wurde durch einen Mangel an Machtwechseln charakterisiert (vgl. *Meyer* 1991). Der PRI gewann seit seiner Gründung immer wieder die Präsidentschaft, was den Übergang zur Demokratie²²⁸ erschwerte, da die Partei die internen Verhandlungen der politischen Elite institutionalisierte. Diese Befugnis erodierte im Laufe der Zeit, als der PRI nicht mehr in der Lage war, die politische Macht auf lokaler und föderaler Ebene aufrechtzuerhalten und die Opposition ihre Stellung in der politischen Landschaft verbesserte. Die Rolle des PRI beim Demokratisierungsprozess in Mexiko bzw. bei dessen Behinderung war von großer Bedeutung: Einige Politiker des PRI, traditionell „Dinosaurier“ genannt, standen sich gegenüber; einige der Technokratie wohlgesinnten Gruppen plädierten für kontrollierte Reformen und die Öffnung. Die Demokratisierungsimpulse kamen jedoch ohne Zweifel nicht nur aus der Partei (vgl. *Mols/Franke* 1996:249). Die Konsolidierung der Oppositionsparteien sowie die Schaffung eines vertrauenswürdigen Wahlsystems waren zwei entscheidende Faktoren, die zur Demokratisierung in Mexiko beitrugen (vgl. *Woldenberg* 1999). Die Diversifizierung der Zivilgesellschaft und ihre Teilnahme an der Politik öffneten neue politische Räume und ihre

²²⁸ Der Übergang zur Demokratie in Mexiko ist ein Prozess, dessen Ausgangspunkt zeitlich schwer einzuordnen ist. Für einige Analysten begann er in den 60er Jahren, als sich die sozialen Bewegungen gegen das System äußerten. Die studentische Bewegung wäre der Höhepunkt dieser Bewegung nicht nur wegen der autoritären Reaktion der Regierung, sondern auch wegen ihrer politischen Folgen. Andere Interpretationen sehen die Verschuldungskrise als Ausgangspunkt der Demokratisierung an, als das ganze System in eine Krise geriet. Für nicht wenige Analysen waren die Präsidentschaftswahlen des Jahres 1988 der Wendepunkt, der den Übergang zur Demokratie ermöglichte, als das System die oppositionellen Sieger anerkennen musste.

aktive Rolle sorgte für Erfolge bei der Opposition. Auch der externe Zusammenhang war entscheidend, da der Wahlbetrug, die Exzesse des Präsidentsystems sowie der Mangel an Demokratie von der internationalen Gemeinschaft in Frage gestellt wurden.

Die politische Entwicklung wurde auch von der wirtschaftlichen Umstrukturierung bestimmt. Die Einführung einer marktwirtschaftlich orientierten Entwicklungsstrategie trug zur Neudefinierung der Rolle des politischen Systems bei (vgl. *Woldenberg* 1991). Nach dieser Analyse war der Neoliberalismus eine Kraft zur Öffnung und Liberalisierung des politischen Systems. Die Regierung von Zedillo wurde jedoch mit einer tiefgreifenden Finanzkrise konfrontiert, was ihre politische Kapazität verringerte, da sie sich auf die Lösung der Krise konzentrieren musste. Die Regierung litt unter politischer Instabilität, die hauptsächlich als Konsequenz des Mangels an Ressourcen verstanden werden könnte. Trotz des politischen Kapitals, das die Präsidentschaftswahlen dem Präsidenten gaben, entschied er sich für eine Begrenzung des Präsidentialismus, indem er versuchte, jede seiner Entscheidungen mit Rechtmäßigkeit zu rechtfertigen (vgl. *Hernández* 1998b:198). Außerdem kündigte Zedillo die Notwendigkeit an, eine „gesunde Distanz“ (*sana distancia*) zum PRI herzustellen. Diese Distanz ermöglichte im Prinzip, was in Mexiko lange Jahre unvorstellbar gewesen war: den Machtwechsel in der Präsidentschaft, dem Symbol der Herrschaft des PRI, und die Änderung des Mechanismus der präsidentiellen Nachfolge, die das Funktionieren des gesamten politischen Systems Mexikos legitimiert hatte (vgl. *Castañeda* 1993:160-161). Trotz des Verlustes an Autorität konnte Zedillo die Transition steuern.

In einem rezessiven wirtschaftlichen Kontext fanden die Parlamentswahlen von 1997 statt, denen eine Wahlreform vorherging, in der die Autonomie des IFE verstärkt, der Zugang von Oppositionsparteien zu den Kommunikationsmedien erhöht und in der festgelegt wurde, dass der Bürgermeister von Mexiko-Stadt nunmehr gewählt werden sollte. Die Reform änderte die politische Landschaft Mexikos, da der PRI zum ersten Mal in der Geschichte die Mehrheit im Abgeordnetenhaus verlor. Die Machtverhältnisse zwischen Exekutive und Legislative veränderte sich durch den Zusammenbruch der traditionellen Beziehungen von *hegemonía-subalternidad* (vgl. *Aziz* 1997b:132). Dies implizierte einen wesentlichen

Unterschied beim *policy-making*, da dieser Prozess eine traditionelle Kontinuität hatte. Die Verhältnisse zwischen der Exekutive und der Legislative mit den unaufhörlichen Erfolgen des PRI blieben kaum unverändert. Die Rolle der Oppositionsparteien war beim *policy-making* bis dahin normalerweise sehr schwach gewesen, da sie immer in der Minderheit waren. Mit diesen Wahlergebnissen konnte eine neue Ära in den Machtverhältnissen zwischen der Exekutive und dem Gesetzgeber eröffnet werden, da „the legislature could become an arena for contesting public policy“ (*Schadlen* 1999:408). Bei diesen Wahlen war auch die Rolle der Mittelschichten von Bedeutung, da sie sich mehr am politischen Prozess beteiligte und ihrer Unzufriedenheit mit dem Regime Ausdruck verlieh (vgl. *Croissant/Faust* 1999:154-155).

Die Ergebnisse der Finanzkrise und die daraus resultierenden wirtschaftlichen Maßnahmen galten als Wahlkosten für den PRI (vgl. *Alvarado/Loyola/Martínez* 1997:328-329): Der PAN gewann einerseits die Bundesstaaten Jalisco, Baja California und Guanajuato und vermehrte seine Anhänger in Aguascalientes, Tabasco, Veracruz, Tamaulipas, Sinaloa und Puebla. Der PRD gewann andererseits die ersten Wahlen des Bürgermeisters in der mexikanischen Hauptstadt. Die Beziehungen zwischen dem PRI und dem Präsidenten verschlechterten sich, als diese Partei allmählich ihre traditionelle Rolle beim politischen Prozess verlor und der Präsident selbst seine führende Rolle innerhalb der Partei nicht mehr ausführen wollte. Eine Auswirkung dieses Prozesses konnte auf bundesstaatlicher Ebene beobachtet werden (*Cornelius/Eisenstadt/Hindley* 1999:3): Trotz der zunehmenden Tendenz zur Demokratisierung auf föderaler Ebene blieben die antidemokratischen Elemente bestehen, die von mit dem PRI verbundenen Gruppen vertreten wurden und die die Konkurrenz zwischen den Parteien verhindern wollten. In dieser Richtung gab es trotz der politischen Transformation eine gleichlaufende Tendenz, bei der die institutionellen Kanäle für viele Gruppen der Gesellschaft nicht effektiv waren: „Während sich auf nationaler Ebene das politische System von Verkrustungen löst und sich gleichzeitig ganze Regionen der politischen Transition öffnen, gibt es auf der anderen Seite solche, an denen die Entwicklung vorbeizugehen scheint“ (*Bizberg* 1997:36). Die politische Liberalisierung wurde trotzdem fortgesetzt und ermöglichte auch die Unabhängigkeit des Wahlprozesses, was zur Neudefinition und Umstrukturierung der alten Praxis des PRI beitrug. In diesem

Zusammenhang schien sich in Mexiko am Ende der 90er Jahren eine Drei-Parteien-Dynamik zu konsolidieren (vgl. *Loaeza* 2000b), die vielleicht langfristig nicht aufrechterhalten werden kann, aber die zur Stabilität des politischen Systems und zum Übergang zur Demokratie in diesen letzten Jahren des 20. Jahrhunderts beitragen konnte.

5.2 Brasilien

5.2.1 Die Regierungszeit von José Sarney

Die Regierungszeit von José Sarney (1985-1990) eröffnete die Rückkehr der Demokratie nach Brasilien. Nach zwei Jahrzehnten militärischer Diktatur wurde unter der Kontrolle des Militärs eine allmähliche politische Liberalisierung eingeführt, die durch Wahlprozesse verwirklicht wurde und die einen ausgehandelten Übergang ermöglichte. Sarney wurde mit einer tiefgreifenden sozialen, politischen und wirtschaftlichen Krise konfrontiert. Die Jahre eines beeindruckenden Wirtschaftswachstums gehörten der Vergangenheit an, und der erste Zivilpräsident nach der Diktatur sah sich der Erschöpfung des ISI-Modells, der Verschuldungskrise und einem feindlichen internationalen Kontext gegenüber. Die Grenzen der bis dahin durchgeführten Entwicklungsstrategie waren bekannt. Das Modell musste also geändert werden. Die brasilianische Regierung entschied sich aufgrund der eigenen politischen und wirtschaftlichen Bedingungen, neoliberale Maßnahmen unter heterodoxen Prinzipien einzuführen. Die Wirtschaftspolitik unter der Regierung Sarneys erbt jedoch die politische Schwäche, die der Entwicklung Brasiliens anhaftete und die die Durchführung unpopulärer Wirtschaftsmaßnahmen zur Stabilisierung erschwerte (vgl. *Macedo/Barbosa* 1997:7).

5.2.1.1 Grundlagen der heterodoxen Strukturanpassung

Heterodoxe Stabilisierungsprogramme versuchen, die Inflation durch das zeitweilige Einfrieren von Preisen und Löhnen und - im Falle Brasiliens - durch die Abschaffung der

Indexierung²²⁹ zu kontrollieren. Da die heterodoxen Pläne Diskontinuitäten bei dem Verlauf makroökonomischer Variablen verursachen, folgen sie nicht den Schritten der traditionellen Stabilisierungsprogramme und werden auch als „Schock-Programme“ bezeichnet.

Es gibt zwei Tendenzen in der theoretischen Analyse über die Umsetzung heterodoxer Stabilisierungsmaßnahmen (vgl. *Salama/Valier* 1992:95): Die erste charakterisiert die Inflation als das Ergebnis der wirtschaftlichen Ungleichgewichte, die durch die Internationalisierung der Finanzmärkte und die Expansion der Spekulation verursacht werden. Die inflationären Prozesse der 80er Jahre werden als eine Konsequenz der orthodoxen Stabilisierungsmaßnahmen gedeutet²³⁰. Die anti-rezessiven Maßnahmen gegen die Inflation sollen die Entwicklung eines langfristigen Sparens fördern. Eine zweite Analysetendenz der heterodoxen Maßnahmen, die auch im Fall Brasiliens sehr bedeutsam ist²³¹, bezieht sich auf die *inflação inercial* (Trägheitsinflation), deren wesentlicher Bestandteil der formale Mechanismus der Indexierung bzw. die *correção monetária* war. Nach dieser Konzeption (*inercialista*) besteht die Inflation aus zwei Faktoren (vgl. *Carneiro* 1987:4), zum einen dem Beschleunigungsfaktor (aktiver Faktor der Inflation), der durch die Schocks zwischen Nachfrage und Angebot charakterisiert ist, und zum anderen dem Erhaltungsfaktor, der für die Aufrechterhaltung der Inflation verantwortlich ist. Die

²²⁹ Die Indexierung ist „ein Mechanismus, mit dem sich die Wirtschaftssubjekte vor einer Erosion ihrer relativen Einkommensposition zu schützen versuchen. Hierbei werden alle Verträge mit intertemporaler Gültigkeit über entsprechende formale Klauseln oder informelle Gewohnheitspraxis mit einem Automatismus versehen, nach dem Preise, Löhne und Zinsen in einer eingegebenen Periode an die Entwicklung eines vorher vereinbarten Preisindex angepasst werden, ohne dass es dazu transaktionskostenintensiver Neuverhandlungen bedarf“ (*Kraemer* 1997:62).

²³⁰ Die Heterodoxie unterscheidet sich von der Orthodoxie durch folgende Elemente (*Bacha* 1986:158-159; *Blejer/Cheasty* 1988:867): Die Ursachen der Inflation sind nach dem heterodoxen Denken nicht ein monetäres oder psychologisches Phänomen, sondern ein mit der Einkommensverteilung und dem Klassenkampf verbundenes Problem (*Bresser/Nakano* 1984:11). Die Kontrollmechanismen der Nachfrage beruhen folglich nicht auf Fiskal- und Währungsinstrumenten. Bei der Heterodoxie spielen die Elemente der Einkommenspolitik eine wesentliche Rolle, wie z.B. das Einfrieren von Preisen und Löhnen, sowie der festgelegte Wechselkurs und die Desindexierung. Die Kontrolle der Inflation wird deshalb nicht durch monetäre Maßnahmen, sondern durch andere Mechanismen geschaffen: Die Kontraktion der inneren Nachfrage betrifft das Beschäftigungsniveau und damit das Handelsbilanzdefizit, da die Importe reduziert werden. Ein solcher Prozess impliziert keine automatische Reduzierung der Inflation. Deshalb muss einerseits das Geld eine passive Rolle spielen, andererseits darf die Geldpolitik keine rezessiven Effekte mit sich bringen. Die Unterschiede zwischen beiden Konzeptionen beziehen sich auch auf die quantitative und zeitliche Dosierung und Kombination der Mittel, die angewandt werden können, um die Zahlungsbilanzstabilisierung zu erreichen. Die orthodoxen Maßnahmen können deshalb starke Rezessionen auslösen (vgl. *Kraemer* 1997:59).

²³¹ Viele brasilianische Volkswirtschaftler trugen zur Analyse der Trägheitsinflation bei (*Rangel* 1963; *Simonsen* 1970; *Bresser* 1984).

Bekämpfung der Inflation soll sich deshalb auf die Bildung von Preisen und Löhnen konzentrieren. Deswegen plädiert diese Analyse für eine entscheidende interventionistische Politik seitens des Staates, um die Lohn- und Preispolitik zu kontrollieren.

Die verschiedenen Analysen der 80er Jahre über die wirtschaftliche Lage Brasiliens stimmen darin überein, dass das schwierigste und zentrale Problem der brasilianischen Volkswirtschaft die Fiskalkrise des Staates war (*Bresser* 1991:9; *Bacha* 1991:79; *Amadeo* 1996:114; *Macedo/Barbosa* 1997:1)²³². Aufgrund der Größe und des Wesens des brasilianischen öffentlichen Sektors, soll der Begriff „fiskal“ in einem weiteren Sinne verstanden werden. Die fiskalische Krise des brasilianischen Staates umfasst den gesamten öffentlichen Sektor²³³ und ist vom Verlust öffentlicher Kredite und der Unfähigkeit des Staates, sich selbst ohne inflationäre Tendenzen zu finanzieren, geprägt. Das Fiskaldefizit Brasiliens ist schwer zu kontrollieren, da die Öffentlichkeit gegen eine Senkung der staatlichen Ausgaben, Steuererhöhungen und eine Reduzierung der Kapitalflucht ist. Der Fiskalkrise des Staates liegt die Stagnation der brasilianischen Volkswirtschaft und die Hyperinflation²³⁴ zugrunde (*Lara* 1991:85-86). Die Schaffung der fiskalischen Anpassung wird in Ländern mit chronischer Inflationsrate zur theoretischen Rechtfertigung der heterodoxen Strategie. Das Problem des *shock-treatment* besteht darin, dass das Scheitern eines Programms die Glaubwürdigkeit und Effizienz des nächsten Plans negativ beeinflussen kann. In diesem Sinne wird der Interventionismus der Regierung durch heterodoxe Maßnahmen immer größer, was im Laufe der Zeit von den wirtschaftlichen Akteuren

²³² Die Fiskalkrise des Staates soll als ein strukturelles Phänomen verstanden werden. Ihre Merkmale sind folgende (vgl. *Bresser* 1993:24): ein Haushaltsdefizit, ein negatives bzw. sehr geringes öffentliches Sparen, eine exzessive ausländische und innere Verschuldung, Mangel an Vertrauen hinsichtlich der internationalen Gelder und Mangel an der Glaubwürdigkeit der Regierung.

²³³ Zu den bedeutendsten fiskalischen Problemen Brasiliens können folgende gezählt werden (vgl. *Chaffee* 1998:26-27): Erstens wird eine wichtige Proportion der öffentlichen Ausgaben der Außenverschuldung und den Zahlungen ihrer Zinsen gewidmet. Zweitens beherrschte die innere Verschuldung das brasilianische Fiskalproblem, da der Einkauf von Dollars extrem teuer wurde. Drittens spielte die Größe des öffentlichen Sektors eine wesentliche Rolle bei dem Fiskalproblem aufgrund seiner Finanzierung. Es geht nicht nur um die Zahl der Beamten und das soziale Netz, die miteinander in Verbindung stehen, sondern auch um die Rolle der *estatais* (staatlichen Firmen), die subventioniert und manchmal ineffizient waren. Schließlich vertieften sich die Fiskalprobleme auch aufgrund der politisch-institutionellen Faktoren, die nach der Rückkehr zur Demokratie entstanden. Die wirtschaftlichen Entscheidungen sind vom politischen Kontext stark beeinflusst.

²³⁴ Die Hyperinflation bedeutet eine gewaltige Preiserhöhung, die nach einer langen Periode chronischer Inflation entsteht. Ein hyperinflationärer Prozess wird nicht nur durch eine sehr hohe monatliche Inflationsrate sondern auch durch die Erschöpfung der Mittel für die öffentliche Finanzierung charakterisiert. Die damit verbundenen sozialen Kosten sind sehr hoch, da die Bevölkerung sofort die Konsequenzen spürt.

vorhergesagt werden kann. Die wirtschaftlichen Ergebnisse sind deshalb wenig effektiv. Die Verwirklichung der heterodoxen Programme in Lateinamerika, insbesondere in Brasilien und Argentinien, erzielten aufgrund einiger vorher erwähnter Merkmale keinen großen Erfolg. Sie wurden jedoch unter besonderen politisch-institutionellen und wirtschaftlichen Umständen entworfen und versuchten, die Strukturanpassung mit anderen Mechanismen zu schaffen.

5.2.1.2 Verschiedene Stabilisierungsversuche und Strukturanpassungs-programme

Nach der Rückkehr zur Demokratie war die wirtschaftliche Lage Brasiliens schwierig²³⁵. Als Sarney an die Macht kam, wurden die Mechanismen des staatlichen Interventionismus in einer breiten Diskussion in die Gesellschaft eingegliedert. Dem von der letzten Militärregierung geerbten hyperinflationären Prozess wurde mit der Preiskontrolle entgegengewirkt. Das Wirtschaftskabinettt war der Meinung, die Inflation nicht mehr durch orthodoxe Maßnahmen zu kontrollieren bzw. die Inflation nicht durch Rezession zu bekämpfen (Sayad 1988:9). Die Preiskontrolle wurde zur wichtigsten heterodoxen Maßnahme der makroökonomischen Politik (vgl. Cunha 1991:105). Die ersten in Brasilien eingeführten Stabilisierungsprogramme (*Plano Cruzado*/Februar 1986; *Plan Bresser*/Juni 1987; *Plano Verão*/Januar 1989) schlossen aufgrund der politischen Instabilität keine strukturellen Reformen ein (vgl. Martone 1996:89). Das Ziel der ersten Pläne war, die Inflationsrate durch das allgemeine Einfrieren der Preise zu reduzieren und damit politische Unterstützung von den verschiedenen Sektoren der Bevölkerung zu erhalten, um danach die notwendige Fiskalreform durchzuführen. Alle Pläne der Regierung Sarneys waren von einer heterodoxen Orientierung geprägt sowie durch die ausgedehnte Analyse der *inflação inercial* konzipiert.

5.2.1.2.1 Der *Plano Cruzado*

²³⁵ Die Zahlung der Außenverschuldung (Kapital und Zinsen) betrug 80% der Exporteinnahmen, was dreimal den Reserven der Zentralbank entsprach. Die Bruttoverschuldung nahm von 61,4 Mio. US-\$ 1981 auf 102 Mio. US-\$ 1985 zu (Furtado 1985:11). Die Erholung der Wirtschaft nach der Rezession der Jahre 1981-1983 war unvollendet: Trotz des Wachstums der Exporte gab es einen Konsumanstieg, der Konsequenz der Lohnpolitik der Regierung bzw. der Lohnerhöhungen um 30% war. Dies trug negativ zur Entwicklung der Inflationsrate bei, die 1984 224% und 1985 235% betrug (Baer 1990:53).

Am 28. Februar 1986 wurde der *Plano Cruzado* angekündigt²³⁶. Mit der Idee, die *inflação inercial* zu stoppen, wurde das Konzept des „*heterodox shock*“ von Francisco Lopes entwickelt. Der *Plano Cruzado* war für diese Zeit innovativ, nachdem die vorherigen Erfahrungen in Lateinamerika von orthodoxen Prinzipien beherrscht waren. Die wichtigsten Maßnahmen des *Plano Cruzado* waren folgende (*Carneiro* 1987:2-3; *Sayad* 1988:9-16; *Baer* 1995:152-154; *Chaffee* 1998:147; *Roett* 1999:159):

- Eine neue nationale Währung, der Cruzado, wurde eingeführt, mit 1000 Cruzeiros gleichwertig gemacht und mit der vorherigen Währung indexiert.
- Was die Lohnpolitik betraf, wurde die Lohnindexierung abgeschafft. Die Löhne wurden um 8% und 15% erhöht, was die Kaufkraft der unteren Schichten vergrößerte.
- Die Preise wurden eingefroren. Die Preiskontrolle wurde zum Instrument der wirtschaftlichen Stabilisierung und nicht die Geld- und Fiskalpolitik, wie es bei den orthodoxen Maßnahmen der Fall ist.
- Ein stabiler Wechselkurs wurde festgelegt: 13,84 Cruzados pro Dollar. Dieser festgelegte Wechselkurs wurde lange beibehalten, was die innere Nachfrage stimulierte und zur Überbewertung der nationalen Währung führte. Eine Entwertung war ausgeschlossen aufgrund der Gefahr, den Teufelskreis Inflation-Entwertung-Inflation zu wiederholen.
- Die Zinsraten waren niedrig, was zu einer überhitzten Konjunktur beitrug und in Brasilien auf politische Opposition stieß.

Die Einführung dieses Programms verstärkte die Popularität von Präsident Sarney, obwohl der *Plano Cruzado* durch einen Gesetzeserlass eingeführt wurde, und die Regierung keine Zustimmung des Kongresses benötigte²³⁷. Die wirtschaftlichen Ergebnisse des *Plano*

²³⁶ Der *Plano Cruzado* wurde von Wirtschaftswissenschaftlern der PUC-RJ und der UNICAMP entworfen, zu denen Francisco Lopes, Persio Arida und André Lara Resende zählten. Sie hielten das gesamte Wirtschaftsprojekt geheim, bis Sarney sich entschied, es in die Tat umzusetzen (*Sarney* 1988:102): „Tight secrecy surrounded the drafting of a new plan and set the tone of extreme seriousness with which the economic team took up the challenge. This secrecy and the resulting surprise in the application of the plan were prerequisites for its success; any leak would have endangered the initiative by precipitating price hikes and virtual paralysis of the economy“.

²³⁷ In den ersten Monaten der Regierung von José Sarney gab es nur wenig Widerstand im Kongress, der aus der Koalition zwischen dem PMBD-PFL und der noch kontrollierbaren wirtschaftlichen Situation resultierte. Der Präsident konnte Gesetzeserlasse ohne legislative Zustimmung entwerfen. Von 1985 bis 1988, als die neue Verfassung verkündet wurde, entwarf Sarney 144 Gesetzeserlasse und 353 Gesetze. Viele von diesen wurden nicht im Kongress debattiert (*Mainwaring* 1997:92).

Cruzado waren in den ersten Monaten nach seiner Einführung positiv²³⁸. Das Einfrieren der Preise brachte jedoch Probleme mit sich, die nicht politisch zu berechnen waren: Die Preiskontrolle war sehr schwierig und die Knappheit von Lebensmitteln nahm zu. Als die aufgrund eines langen Einfrierens der Preise verursachte überhitzte Konjunktur von Juni bis Juli 1986 nicht mehr aufrechtzuerhalten war, hatte die Regierung Sarney zwei wirtschaftliche *rational choices* (vgl. *Chaffee* 1998:149; *Cunha* 1991:105): Die Regierung konnte das Einfrieren der Preise unterbrechen oder eine Steuererhöhung einführen. Die politischen und sozialen Kosten beider Entscheidungen waren sehr hoch, aber Priorität der Regierung war, den Erfolg bei den Wahlen von November 1986 zu gewährleisten. Das Einfrieren der Preise hatte Verzerrungen bei den relativen Preisen verursacht und die Periode des Einfrierens mehr als nötig in die Länge gezogen, und zwar aus politischen und nicht technischen Gründen²³⁹. Das Einfrieren der Preise war auch eine riskante Entscheidung in einer Gesellschaft, die eine lange Diktaturperiode hinter sich hatte. Der Versuch, die Steuer zu erhöhen, führte zum Ungehorsam der Bürger und die Firmen brachen mit ihrer Verpflichtung zur Preiskontrolle. Sarney legte sein Veto gegen die Empfehlung einer Unterbrechung des Einfrierens ein und Wirtschaftsminister Dílson Funaro lehnte die Zinserhöhung trotz des Rates der Zentralbank ab. Jetzt entwarf die Regierung ein kurzfristiges Programm, den sogenannte *cruzadinho*. Am 25. Juli 1986 erfolgte eine Preiserhöhung für Öl und Autos. Die Regierung behauptete, dass die Einnahmen dieser Steuererhöhungen für wirtschaftliche Projekte verwendet würden. Diese Entscheidung hatte das Ziel, Zeit zu gewinnen: „President Sarney manipulated the plan for electoral purposes, (...) ignoring the warnings from his own economic team that serious problems had emerged“ (*Mainwaring* 1999:101).

Eine Woche nach den Parlamentswahlen von 1986 wurde der *Plano Cruzado II* angekündigt. Dieses Wirtschaftsprogramm sah die Erhöhung der Öl-, Elektrizitäts-, Telefon- und

²³⁸ Die Kontrolle der Inflation war das erfolgreichste Ergebnis in den ersten Monaten des Jahres 1986: 22% im Februar, -1% im März, -0,6% im April, 0,3% im Mai und 0,5% im Juni (*Baer* 1995:153). Das Wirtschaftswachstum sowie die industrielle Produktion wurden beschleunigt. Das Einfrieren der Preise ermöglichte, dass die Kaufkraft der Bevölkerung durch die Lohnerhöhungen stieg. Auch die Produktion wurde dadurch begünstigt. Das Wirtschaftswachstum betrug 1986 8% und die Inflation sank auf nur 59% monatlich (*Mainwaring* 1999:101-103).

²³⁹ Die technischen Gründe waren, dass die Preise allmählich flexibilisiert werden sollten, und damit war das Einfrieren beendet.

Postpreise vor. Indirekte Steuern für Autos, Zigarretten und Getränke wurden auch eingeführt. Das Ergebnis dieser Maßnahmen war ein sofortiger Anstieg der Inflation. Die politischen Ereignisse beschleunigten sich in dem Maße, wie sich die wirtschaftliche Lage verschlechterte. Als das Einfrieren der Preise im Dezember 1986 endete, wurde eine Inflationserhöhung ausgelöst, was Geldexpansion und Preiserhöhung zur Folge hatte. Ende 1986 und Anfang 1987 traten die negativen Zeichen des Prozesses der *inflação inercial* wieder auf: Die Inflation betrug 1987 365%, 1988 933% und 1989 1722% jährlich. Das Wirtschaftswachstum war kaum positiv (Chaffee 1998:18-19). Die wirtschaftliche Lage Brasiliens verschlechterte sich weiter, als die Regierung am 20. Februar 1987 ihre Zahlungsunfähigkeit aufgrund des Verlustes an internationalen Reserven erklärte. Brasilien unterbrach damit die Zinszahlung von mittel- und langfristigen Krediten. Diese Entscheidung wurde von Austeritätsmaßnahmen begleitet, die auf die Einschränkung der öffentlichen Ausgaben und die Reduzierung der Subventionen abzielten. Die Umschuldung blieb unvollendet, was künftige Verhandlungen mit den internationalen Geschäftsbanken erschwerte. Die internationale Finanzgemeinschaft reagierte mit Entrüstung und Misstrauen, was die Isolierung Brasiliens auf internationaler Ebene verstärkte (Aranha 1988:13). Das brasilianische Moratorium war von den internationalen Gläubigern als unvermeidlich bezeichnet worden (vgl. De Assis 1988:219). Die Auseinandersetzungen innerhalb des Kabinetts vertieften sich und Planungsminister João Sayad remissionierte aufgrund des negativen Beschlusses von Funaro, ein rezessives Programm mit einem neuen Einfrieren der Preise einzuführen. Als die Inflation sich deutlich erhöhte, trat am 26. April 1987 auch Finanzminister Dílson Funaro zurück, was zur politischen Krise führte. Die Allianz zwischen dem PMDB und dem PFL löste sich auf und damit verlor die Regierung Legitimität, Glaubwürdigkeit und Regierungsfähigkeit (vgl. Mainwaring 1999:103; Roett 1999:55).

5.2.1.2.2 Der Plano Bresser

Nach dem Rücktritt von Dílson Funaro wurde 1987 Luiz Carlos Bresser Pereira zum Wirtschaftsminister ernannt. Präsident Sarney musste für die Besetzung dieses Amtes mit den Vertretern des PMDB verhandeln. Der PMDB, der die Wahlen gewonnen hatte und in

beiden Kammern dominierte, schlug eine Liste von vier Kandidaten vor. Unter ihnen war Bresser Pereira, ein Akademiker der *Fundação Getulio Vargas* in São Paulo und Unternehmensberater, der nicht viel politische Erfahrung hatte.

Bresser Pereira entwarf am 12. Juni 1987 nach dem Scheitern des *Plano Cruzado* einen „heterodox emergency plan“, den sogenannten *Programa de Consistencia Macroeconômica* bzw. *Plano Bresser*, der auf einem kurzen Einfrieren der Preise und fiskalischen Austeritätsmaßnahmen beruhte. Außerdem sollten die wichtigsten wirtschaftlichen Indikatoren nicht desindexiert werden und es wurde keine monetärische Reform eingeführt. Es gab jedoch zwei kleine Entwertungen der nationalen Währung um 7,6%, um die Leistungsbilanz zu schützen. Der *Plano Bresser* setzte die Grundzüge des *Plano Cruzado* fort, führte aber korrigierende Maßnahmen ein, um die Nachfrage kontrollieren zu können²⁴⁰. Das Wirtschaftsprogramm zielte auch auf die zwangsläufige Schaffung einer positiven Handelsbilanz ab, die der Zinszahlung der Verschuldung gewidmet werden sollte und die den inneren Inflationsprozess von den externen Ungleichgewichten trennen sollte (vgl. *De Assis* 1988:214). Dies war unmittelbar mit dem Problem der Außenverschuldung und seinem Management verbunden. Die *policy-makers* wussten, dass der innere Erfolg des *Plano Bresser* mit der Umschuldung in Verbindung stand. Die Durchführung einer auf einer positiven Handelsbilanz basierenden Wirtschaftsstrategie entsprach den Auflagen der internationalen Finanzinstitutionen. Dies konnte die Unterstützung für neue Abkommen mit den Gläubigern ermöglichen. Der *Plano Bresser* wurde in Washington und New York mit dem Ziel vorgestellt, die Beziehungen zum IWF und zu den internationalen Gläubigern wiederherzustellen, die seit dem Moratorium der Zinszahlungen unterbrochen waren. Der *Plano Bresser* sah des Weiteren zum Ende des Jahres 1987 eine allmähliche Korrektur der öffentlichen Preise und die Einführung einer Steuerreform vor. Im Dezember 1987 erschwerte sich jedoch aufgrund des zunehmenden öffentlichen Sektorsdefizit, das 7% des BIP betrug, die wirtschaftliche Situation.

²⁴⁰ Zu den positiven Ergebnissen dieses Wirtschaftsprogramms können folgende gezählt werden (vgl. *Moura* 1993:8-9): Der Plan konnte die Handelsbilanz und die finanzielle Lage der *estatais* verbessern; institutionelle Reformen wurden eingeführt, um die Aufgaben des Wirtschaftsministeriums und der Zentralbank zu trennen und deutlich zu definieren. Der Lohnpolitik widersetzte sich die Bürokratie der größten staatlichen Firmen, was dazu beitrug, dass die Regierung Lohnerhöhungen für den öffentlichen und privaten Sektor einführte.

Die Wirtschaftsstrategie des *Plano Bresser* stieß sogar innerhalb der Regierung auf politischen Widerstand. Die Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Kabinetts sowie mit dem Präsidenten Sarney vertieften sich, und Wirtschaftsminister Bresser Pereira verlor die politische Unterstützung, die er für die Fortsetzung seiner Wirtschaftsstrategie benötigte. Der Plan wurde daher nie vollendet. Für Sarney war es wichtiger, seine Amtsperiode für fünf Jahre zu sichern:

„The Constituency Assembly, which had begun deliberation in early 1987, was at a crucial point, and the president’s political fate hung in the balance. It was easier for him to lose his finance minister and the hope of controlling inflation, than to risk seeing his term limited to 4 years, rather than 5 years he wanted. Since his popularity was at an all-time low after the failure of the Cruzado Plan, the president needed to appease as many members of the Congress as possible“ (Roett 1999:160).

Im Dezember 1987 trat Bresser Pereira zurück und wurde durch seinen Generalsekretär, Maílson da Nóbrega ersetzt, der keine Unterstützung des PMDB erhielt.

5.2.1.2.3 Der *Plano Verão*

Maílson da Nóbrega hatte zusammen mit Bresser Pereira die fehlerhaften Versuche der Umsetzung einer Stabilisierungspolitik für Brasilien bearbeitet. Ihm war bekannt, unter welchen ungünstigen Umständen das *policy-making* verwirklicht werden sollte und welche Beschränkungen und Schwächen Präsident Sarney unterlag. Seine erste Wirtschaftspolitik war die „*arroz com feijão*“-Politik, die im Januar 1988 eingeführt wurde. Sie war ein orthodoxes Programm, das auf einer minimalen Fiskalreform und einem Abkommen über die Außenverschuldung beruhte. Die Inflation war in Brasilien noch ein ungelöstes Problem, da sie von großen Schwankungen markiert war: Die Inflationsrate betrug im Dezember 1987 14%, ein Jahr später 30% monatlich. Im Januar 1989 wurde deutlich, dass neue starke Maßnahmen notwendig waren. Der auf heterodoxen Mechanismen beruhende (*Chaffee*

1998:20), aber offizielle Versprechen von Geld- und Fiskalausterität enthaltende (vgl. *Moura* 1993:11) *Plano Verão* wurde eingesetzt. Sein Inhalt war:

- Desindexierung der wichtigsten wirtschaftlichen Indikatoren und Mechanismen.
- Einfrieren der Preise.
- Eine Währungsreform, die auf die Ersetzung des entwerteten Cruzado abzielte. Die neue nationale Währung, der *Novo Cruzado*, wurde eingeführt.
- Der Wechselkurs wurde festgelegt, nachdem die neue Währung um 17% entwertet worden war.
- Die Lohnpolitik zielte darauf ab, das Niveau des Minimallohns des vergangenen Jahres wiederherzustellen.
- Außerdem wurden hohe Zinsraten (16% im ersten Monat) eingeführt, was auch ein Merkmal orthodoxer Stabilisierungsprogramme ist.
- Es wurde die „*operação desmonte*“ eingeführt, um die Ressourcentransfers vom Staat zu den Bundesstaaten und *municípios* zu reduzieren.
- Die Fiskalreform versuchte, die Privatisierung von *estatais* fortzusetzen.

In der Amtszeit von Maílson da Nóbrega, wurde die Umschuldung Brasiliens auch zum wichtigsten Thema der Wirtschaftsstrategie. Der Minister versuchte, die Verhandlungen mit den internationalen Geschäftsbanken und Gläubigern zu vertiefen. Brasilien war von der internationalen Finanzgemeinschaft isoliert, die Regierung brauchte aber neue Kredite, um das Handelsbilanzdefizit zu decken. Im Januar 1988 wurde das Moratorium unterbrochen. In der Zeit von März bis Juni 1988 wurde versucht, ein Abkommen mit dem IWF zu schließen²⁴¹.

Die Bilanz des *Plano Verão* zeigte, dass die Ergebnisse dieser Maßnahmen eher negativ und unbeständig waren. Es war der Regierung nicht gelungen, ihren öffentlichen Haushalt und

²⁴¹ Die brasilianische Regierung konnte die 63 Mrd. US-\$ Kapital mittelfristiger Kredite bei Geschäftsbanken, die von 1987 bis 1993 bezahlt werden mussten, in einer Periode von 20 Jahren umschulden. Brasilien bezahlte 900 Mio. US-\$ fällige Zinsen mit dem Ziel, das Vertrauen auf internationaler Ebene zurückzugewinnen. Zusätzlich erhielt die Regierung neue Kredite in Höhe von 5,2 Mrd. US-\$ (*Chaffee* 1998:155). Da die Handelsbilanz 1988 positiv war (19.1 Mrd. US-\$ bzw. 6.8% des BIP), konnte die Regierung Reserven akkumulieren, die der Stabilisierung der Auslandskonten dienten (*Moura* 1993:9-10).

die Ausgaben für die *estatais* und Beamten zu reduzieren. Die Fiskalanpassung wurde nicht konkretisiert, da die Zustimmung des Kongresses notwendig war. Statt dessen waren die hohen Zinsraten ein Mechanismus für den Ressourcentransfer vom öffentlichen zum privaten Sektor, was einen negativen Einschlag auf das Fiskaldefizit bedeutete. Ein festgelegter Wechselkurs mit einer Hochzinspolitik verursachte große Finanzflüsse von *hot money* nach Brasilien, was die Geldmenge auf besorgniserregende Weise ansteigen ließ. Die brasilianische Wirtschaft geriet schließlich außer Kontrolle und am Ende der Regierungszeit von Sarney betrug die Inflationsrate monatlich 84%. Die Regierung folgte bei der Bekämpfung der Krise „keinem in sich schlüssigen Gesamtkonzept, sondern ergriff teilweise sich widersprechende Einzelmaßnahmen, die trotz anfänglicher Erfolge weder eine nachhaltige Senkung der Inflation noch eine Belebung der Wirtschaft zeitigten“ (*Barrios* 1998:123). Im Jahr 1989 begann der Wahlkampf um die Präsidentschaft, was ein weiteres Element der Instabilität bedeutete.

5.2.1.3 Die Konsolidierung der Demokratie in Brasilien: von einem ausgehandelten Übergang zur neuen Verfassung

Die Konsolidierung der Demokratie in Brasilien war kein einfacher Prozess²⁴². Die lange Dauer der Übergangszeit, der schrittweise erfolgte Wechsel von der Militärdiktatur zur Demokratie und keine radikale *ruptura* (bruchartiger Regimewechsel) mit dem vorherigen politischen System waren für den politisch ausgehandelten Übergang Brasiliens charakteristisch (vgl. *Schneider* 1988:188). Die erste Zivilregierung entstand unter schwierigen Umständen nach jahrelanger Militärdiktatur. Der Tod des gewählten Präsidenten, Tancredo Neves, der vom PMDB unterstützt wurde, führte zur Ernennung des Vizepräsidenten, José Sarney, der an einem Mangel an Popularität, an einer starken Regierungskoalition und an fehlender Legitimität litt²⁴³. Hinzu kam, dass die Zeit des

²⁴² In der Transitionsforschung werden verschiedene idealtypische Phasen der Transition unterschieden: Liberalisierung, Demokratisierung und Konsolidierung: „Tatsächlich lassen sich diese Phasen aber nicht immer trennscharf voneinander abgrenzen. Liberalisierung und Demokratisierung finden beispielsweise nicht unbedingt nacheinander statt, sondern häufig synchron. Dauer und Erfolg der verschiedenen Etappen sind zudem von den konkreten Kontextbedingungen und dem jeweiligen Handeln der Akteure abhängig und gestalten sich deshalb von Fall zu Fall unterschiedlich“ (*Bos* 1994:86-87).

²⁴³ Als Sarney an die Macht kam, hatte Tancredo Neves das Kabinett bereits gebildet. Die Koalition von PMDB und PFL gab der Regierungsginitiative niemals eine parlamentarische Unterstützung. Sarney entschied sich dann, die Mitglieder des Kabinetts auszuwechseln.

Regierungsamtes nicht deutlich definiert war, da es vorgesehen war, eine verfassunggebende Versammlung einzuberufen, die eine neue Verfassung ausarbeiten sollte. Aus diesem Grund konzentrierte sich die Regierung auf den Versuch, ihre eigene Amtsdauer zu verlängern und sämtliche die politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen diesem Ziel zu unterwerfen. In diesem Zusammenhang wurde deutlich, dass die Kabinettsbildung und die Unterstützung des Militärs eine wesentliche Rolle bei der Ablösung des alten Systems und bei der Konsolidierung der Demokratie spielten, da die starken Verhältnisse von *patronage* und *clientelismo* noch aufrechterhalten werden sollten.

Aufgrund der Wahlen des Jahres 1986 hatte das politische System Brasiliens die Möglichkeit, den Übergang zur Demokratie weiter voranzutreiben. Die Entwicklung des Parteiensystems, vom Zwei-Parteiensystem während des autoritären Militärregimes zum wiedereingeführten Mehrparteiensystem bei der Rückkehr zur Demokratie, befand sich jedoch noch in einer Konsolidierungsphase (vgl. *Calcagnotto* 1994:181)²⁴⁴. Die *Aliança Democrática* zwischen dem PMDB und dem PFL erlitt verschiedene Brüche, was die politischen Interessenauseinandersetzungen mit der Regierung vertiefte. Die Bürgermeisterwahlen und Regionalwahlen hatten die Allianz bereits erodiert. Die Regierung versuchte, die Einheit der politischen Allianz im Kongress durch eine Politik des *empreguismo* zu sichern²⁴⁵, was nicht zur Regierbarkeit beitrug. Im September 1986 wurde die Allianz zwischen dem PMDB und dem PFL aufgrund der Auseinandersetzungen über die Wirtschaftspolitik, die konstitutionellen Veränderungen, die Dauer des Präsidentschaftsamtes und die Verteilung von Ämtern im Kabinett aufgelöst. Die Allianz trug ebenfalls zur Destabilisierung des Präsidentenamtes bei (*De Assis* 1988:220).

²⁴⁴ Der PMDB gewann in 22 von 23 Bundesstaaten und der PFL in nur einem. Der PMDB gewann auch die absolute Mehrheit, sowohl im Kongress (261 von 487 Bundesmandaten) als auch im Senat (45 Sitze). Der PFL gewann 119 Bundesmandate und 16 Senatorensitze.

²⁴⁵ Diese Politik bezieht sich auf folgende Erklärung: „(the *empreguismo* is) ...the exercise of the President's powers to appoint people to some 35 000 posts in the federal administration. Merely favouring congressional nominees for these jobs, even with Sarney's skillful moderation, would suffice on its own to ensure the loyalty of a majority in congress. But there is more: the tens of thousands of jobs which depend on these nominees, which by an unwritten rule are not handed out without presidential clearance. *Empreguismo* is not confined to the distribution of existing jobs. It extends also the creation of new posts, for even more nominees. This 'second-generation' *empreguismo* has reached such proportions under the Sarney administration that in early June the Tribunal de Contas da União – the fiscal watch-dog - openly censored the executive“ (*Brazil Report* 10/VII/1986:2).

Die Wahlen von 1986 sahen unter anderem die Bildung einer verfassunggebenden Versammlung vor, die zur Rückkehr konstitutioneller Normalität in Brasilien beitragen sollte (vgl. Paul 1994:199). Die Wahlen wurden jedoch von der Einführung des *Plano Cruzado II* begleitet, was „catching the PMDB off guard („drunk with victory“), this recessive package was also aimed at destabilizing the PMDB and weakening its leadership, in effect, turning the tables on the victorious party“ (Fleischer 1988:164). Trotz des Erreichens einer absoluten Mehrheit im Kongress durch den PMDB war die Ausarbeitung einer neuen Verfassung keine einfache Aufgabe: Die Mitglieder der verfassunggebenden Versammlung waren sehr heterogen, der Einfluss der mit der Militärdiktatur verbundenen politischen Kräfte war noch sehr groß und eine allgemeine konservative Tendenz war für die Versammlung charakteristisch. Die verfassunggebende Versammlung war auch ein Teil der Verhandlungen bei dem ausgehandelten Übergang Brasiliens zur Demokratie gewesen. Die Eliten, die die „demokratische Allianz“ bildeten, stimmten der Verabschiedung einer neuen Verfassung zu, durch die das Militär geschützt wurde und der Radikalismus vermieden werden sollte (Fleischer 1990:230). Diese Verhandlungen sahen die verfassunggebende Versammlung als den letzten Schritt zur Demokratie vor, da die Verfassung der neue, langfristige institutionelle Gesetzesrahmen des Landes sein sollte. Die Regierung von Sarney und das Militär bevorzugten lieber die Kontinuität als den Bruch für die Konsolidierung der Demokratie in Brasilien. Damit versuchten sie, Zeit zu gewinnen, um ihre Macht auch weiterhin aufrechterhalten zu können, und konzentrierten sich auf einige Reformen, die sie begünstigen sollten, wie z.B. die Dauer des Regierungsamtes, die Verstärkung des Präsidentsystems, die Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheitslehre und die Rolle des Militärs sowie die Absicht, die Kontrolle der nächsten Präsidentschaftswahlen zu übernehmen. Die Diskussion der verfassunggebenden Versammlung basierte trotz der Initiativen der Regierung auf unterschiedlichen Debatten. Zum einen gab es die Debatte über Präsidentialismus vs. Parlamentarismus (Lamounier/Nohlen 1993) als Regierungsform des brasilianischen Staates²⁴⁶. Zum anderen gab es auch eine Debatte über die Verstärkung des Föderalismus und die Beziehungen zwischen den Bundesstaaten und der Regierung. Drittens gab es eine Debatte über die Rolle des Staates im wirtschaftlichen Prozess und über die notwendigen konstitutionellen Veränderungen in bezug auf die Wirtschaftsstrategie. Die

²⁴⁶ Der Präsidentialismus gewann am 22. März 1988 mit 344 Stimmen (212 dagegen und 3 Enthaltungen) von 559 der gesamten Versammlung.

Auseinandersetzungen zwischen den unterschiedlichen politischen Gruppen konnten jedoch nur in einigen Fällen gelöst werden, in anderen Fällen wurde die Abstimmung einfach auf einen günstigeren Zeitpunkt verschoben (vgl. *Souza 1997:58-60*).

Bei den Präsidentschaftswahlen von 1989 wurde deutlich, dass Brasilien Bedarf an einer starken Exekutive hatte. Die Regierung Sarney war mit verschiedenen Krisen konfrontiert, die bei der Präsidentschaftskampagne das Hauptthema darstellten. Die Wählerschaft war tief enttäuscht von den wirtschaftlichen Ergebnissen der Regierung, und die traditionellen politischen Parteien gerieten in Misskredit. Viele Kandidaten der traditionellen Parteien versuchten, die Präsidentschaft zu gewinnen: Der Ex-Vizepräsident, Aureliano Chaves, war der Kandidat des PFL, und Ulyses Guimarães, der Präsident des Abgeordnetenhauses, war der Bewerber des PMDB. Der Gouverneur des Bundesstaates Alagoas, Fernando Collor de Melo, und ein Politiker aus Minas Gerais, Itamar Franco, gründeten damals den *Partido da Reconstrução Nacional* (PRN). Sie überraschten bei den Wahlen, als sie das Präsidentenamt und das Amt des Vizepräsidenten in der zweiten Runde gewannen.

5.2.2 Die Regierungszeit von Fernando Collor de Melo

Die Regierung von Fernando Collor de Melo (1990-1992) ging aus den ersten direkten Präsidentschaftswahlen in Brasilien seit 1960 hervor. Nach der Ernüchterung der Staatsbürger durch die wirtschaftlichen Mißerfolge der Regierung von Sarney stellte sich Collor am Anfang seiner Regierungszeit mit einer gut definierten Wirtschaftsstrategie vor, die versuchte, gegen die Hyperinflation vorzugehen und die Modernisierung des Landes durch liberalisierende Maßnahmen zu fördern. Die Tätigkeit der Wirtschaftsminister prägte diese Regierung. In dieser Zeit gab es zwei Wirtschaftsminister: Zélia Cardoso und Marcílio Marques Moreira. Sie konzentrierten sich hauptsächlich auf den Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik, waren aber unfähig, die notwendigen tiefgreifenden strukturellen Reformen der brasilianischen Volkswirtschaft mit langfristigem Erfolg durchzusetzen.

5.2.2.1 Die makroökonomische Politik und die ersten Schritte zur Umstrukturierung der brasilianischen Volkswirtschaft

Als Collor an die Macht kam, war die wirtschaftliche und fiskalische Lage Brasiliens geradezu chaotisch. Das Land war mit einem hyperinflationären Prozess konfrontiert. Das öffentliche Defizit wurde mit der Expansion der Geldmenge finanziert, was die inflationären Tendenzen verstärkte. Der Finanzmarkt wurde von Ungewissheit durchdrungen. Die neue Regierung entschied sich, strenge Wirtschaftsmaßnahmen einzuführen, mit dem Ziel, die fiskalische Krise des Staates beizulegen.

5.2.2.1.1 Der *Plano Collor I* und der *Plano Collor II*

Der erste *Plano Collor*, am Anfang dieser Regierungszeit auch *Plano Brasil Novo* genannt, wurde im März 1990 eingeführt, an dem Tag, an dem die Präsidentschaft von Collor begann. Das wesentliche Problem der brasilianischen Volkswirtschaft war immer noch die Hyperinflation, die 1989 1756% betrug (Roett 1999:162) und die die vorherige Regierung nicht hatte beseitigen können²⁴⁷. Der *Plano Collor* war in diesem Sinne ein radikales heterodoxes Wirtschaftsprogramm, das in zwei Etappen eingeteilt werden konnte und das in der ersten Phase auf den folgenden Maßnahmen beruhte (Lara 1991:86; Bresser 1991:10; Moura 1993:13-14; Baer 1995:184; Baer/Pavia 1996:73-75; Longo 1997:31-32; Chaffee 1998:162-163; Panizza 1999:20; Penha 2000:28-31):

- Es gab eine Währungsreform, bei der die drei letzten Stellen der Zahlen auf den Geldscheinen gestrichen wurden und die die Rückkehr des Cruzeiro als Untereinheit der nationalen Währung ermöglichte.
- Die Einkommenspolitik basierte auf einem zeitweiligen Einfrieren der Preise (für 30 Tage), was auch für Löhne und Gehälter, Mieten und andere Arten von vertraglichen Zahlungen galt (*prefixação*). Die formale Indexierung der Preise und Löhne mit der Inflation wurde abgeschafft.

²⁴⁷ Die Inflationsrate von 1990 betrug im Januar 56,1%, im Februar 73% und im März 84%. Nach den Analysen des Wirtschaftsteams von Collor musste ein neues Schock-Programm dringend eingeführt werden.

- Die Fiskalreform sah eine Steuererhöhung vor. Eine Kapitalsteuer auf finanziellen privaten Reichtum wurde eingeführt und viele Subventionen wurden abgeschafft.
- Eine Verwaltungsreform wurde durchgeführt. Zu ihren Maßnahmen gehörten die Abschaffung verschiedener Regierungsämter, etlicher Ministerien (Abnahme von 30 auf 12) sowie staatlicher Unternehmen. Die Entlassung von ca. 35.000 öffentlichen Bediensteten sollte das öffentliche Defizit der Regierung reduzieren.
- Die festgelegte Wechselkurspolitik, die seit 1968 fast ständig zum Einsatz kam, wurde durch einen floatenden Wechselkurs ersetzt.

Das erste positive Ergebnis des *Plano Collor I* war die Reduzierung der Inflation, die im ersten Monat seiner Durchführung von 80% auf 3,29% sank. Am 15. Mai 1990 mussten jedoch neue Maßnahmen eingeführt werden und der *Plano Collor* kam in seine zweite Phase. Die Maßnahmen waren von monetärem orthodoxen Charakter. Ziel dieser zweiten Phase war eine orthodoxe Fiskalanpassung und die Durchführung einer rezessiven Geldpolitik. Die Wirtschaftsministerin Zélia Cardoso de Mello schaffte die *prefixação* ab und verbot die Indexierung. Die Inflation konnte trotz dieser Maßnahmen bis zum Ende des Jahres nur auf 20% monatlich reduziert werden.

Der *Plano Collor I* sah wesentliche Veränderungen der brasilianischen Wirtschaftsstrategie vor, was der größte Unterschied zu den vorherigen Stabilisierungsprogrammen war. Die Regierung von Collor war die erste brasilianische Regierung nach der Verschuldungskrise, die anerkannte, dass das ISI-Modell bereits erschöpft war. Die vorherigen Regierungen hatten nur versucht, diese Entwicklungsstrategie zu modifizieren. Der *Plano Collor I* war in diesem Sinne ein nicht nur ehrgeiziges Wirtschaftsprogramm, sondern auch ein tiefgreifendes Verwaltungsprogramm, das versuchte, die politische Autonomie der Regierung durch die Umstrukturierung der staatlichen Finanzierung zu konsolidieren (vgl. *Martins* 1990:30). Der *Plano Collor I* umfasste tiefgreifende Reformen, wie z.B. die Handelsliberalisierung, die Reduzierung der staatlichen Rolle in der Wirtschaft und die Privatisierung von staatlichen Unternehmen, die die Umstrukturierung der Entwicklungsstrategie bedeuteten. Die Isolierung Brasiliens wurde in dieser Regierungszeit unterbrochen, da das Land wieder in die internationale Finanzgemeinschaft zurückkehrte

und die brasilianische Industrie allmählich an den internationalen Wettbewerb angepasst wurde. Collor entwarf die *Medida Provisoria 155*, die sich auf die Abschaffung der Zollbeschränkungen bezog, und den *Programa Nacional de Desestatização*, der im August 1990 unter der Verwaltung des BNDES verwirklicht wurde. Die Umschuldung hatte auch in der Wirtschaftsstrategie der Regierung Vorrang, beinhaltete jedoch kein endgültiges Abkommen mit den internationalen Finanzorganisationen und der Finanzgemeinschaft (Chaffee 1998:165)²⁴⁸.

Im Januar 1991 wurde der *Plano Collor II* entworfen. Der Präsident musste diese Wirtschaftsstrategie durch Gesetzeserlasse ohne die Zustimmung des Kongresses einführen. Die wichtigsten Maßnahmen des zweiten *Plano Collor* waren folgende (De Oliveira 1992:23):

- Die allgemeine Desindexierung der brasilianischen Volkswirtschaft.
- Ein neues Einfrieren der Preise und Löhne.
- Veränderungen auf dem Finanzmarkt, um die Mechanismen der kurzfristigen Investitionen zu regulieren.
- Eine neue Fiskalanpassung, die auf der Korrektur der Preise von Gütern und Dienstleistungen des öffentlichen Sektors sowie auf der Reduzierung der Ausgaben von den staatlichen Unternehmen beruhte.

Bei der Umsetzung des *Plano Collor II* waren die Auseinandersetzungen zwischen Heterodoxie und Orthodoxie sehr deutlich, da die orthodoxe Geldpolitik zum sehr

²⁴⁸ 1990 versuchte Brasilien, die Verhandlungen mit den Geschäftsbanken zu einem Ende zu bringen. Die Entwicklung der brasilianischen Volkswirtschaft wies im Jahr 1990 ein negatives Wirtschaftswachstum von 3%, eine Reduzierung des Fiskaldefizits um 0,5% des BIP und eine Inflationsrate von 25% auf. Diese Indikatoren trugen dazu bei, dass die Regierung einen dringenden Kredit in Höhe von 2 Mrd. US-\$ beim IWF beantragte. Die Regierung lehnte jedoch ab, einen Teil der fälligen Zinsen zu bezahlen. Im Oktober 1990 gab es neue Verhandlungen mit den internationalen Gläubigern in New York. Da Brasilien nicht in der Lage war, die 8 Mrd. US-\$ an fälligen Zinsen zu bezahlen, waren die USA nicht damit einverstanden, die Kredite des IWF zu unterstützen, solange man keine positiven Ergebnisse bei den Verhandlungen erreichte. Die Weltbank und die Inter-American Bank lehnten es unter dem Druck der USA ab, an Brasilien neue Kredite zu geben. Brasilien schlug im November 1990 den Erlass der bisherigen Verschuldung vor. Der Finanzinstitutionen und die Geschäftsbanken stimmten dem Vorschlag jedoch nicht zu. Brasilien musste im Dezember 1990 das Ende des Moratoriums ankündigen und 30% der fälligen Zinsen bezahlen, was den Ansprüchen der Geschäftsbanken nicht befriedigte. Sie forderten, dass Brasilien im darauffolgenden Jahr 50% der Zinsen bezahlen solle.

ineffizienten Instrument wurde (vgl. *ibidem* 22). Die anti-inflationäre Politik des Jahres 1991 konnte aufgrund der unterschiedlichen Strategien und der Umsetzung politischer Instrumente in zwei Phasen eingeteilt werden (vgl. *Romano/Pinho* 1992:37): Zum einen gab es eine Tendenz zwischen Januar und September, in der die Regierung während der Umsetzung der Stabilisierungspolitik vom Interventionismus auf das Preissystem zur Aufgabe der Kontrollinstrumente überging. Zum anderen gab es eine Phase von Oktober bis Dezember, in der die orthodoxen klassischen Wirtschaftsinstrumente bzw. die Zinspolitik oder die Liberalisierung der Preise die Stabilisierung kennzeichneten. Die Ambivalenz bei der Implementierung der makroökonomischen Politik erschwerte die Krise: Im September 1991 wurde die Währung abgewertet, was eine Preiserhöhung verursachte und einen Rückfall in den inflationären Prozess auslöste. Die wirtschaftlichen Akteure spürten, dass diese Wechselkursanpassung nicht genug war, um das Gleichgewicht der Auslandskonten zurückzugewinnen. Die spekulativen Einschläge häuften sich, was das Risiko einer unkontrollierten Entwertungs-Erhöhung des Preis-Inflationsprozesses ansteigen ließ. Auch die finanziellen Institutionen waren in einer geschwächten Lage, und der Staat war mit dem Problem der öffentlichen Schulden konfrontiert. Die durchgeführte Wirtschaftspolitik trug zu einer allgemeinen rezessiven Situation bei. Zu diesem Zeitpunkt hatten auch die Bundesstaaten wirtschaftliche Schwierigkeiten aufgrund der komplizierten Situation der Geschäftsbanken und der Fälligkeit ihrer Schulden. Dieses Szenario wurde von der steigenden Inflation noch verschlimmert²⁴⁹.

Die Umsetzung des *Plano Collor II* führte zur Erodierung der politischen Unterstützung für die Regierung. Um das Wirtschaftsprogramm zu verwirklichen, musste die Regierung unterschiedliche Schlüsselfaktoren der Strategie mit dem Kongress verhandeln. Die niedrige parlamentarische Basis im Kongress zwang die Regierung, sich Unterstützung bei politischen Gruppen von bekannten Politikern, wie der um Ex-Präsidenten Sarney, zu holen. Dazu wurden die öffentlichen Ressourcen verwendet. Aufgrund der politischen Instabilität sowie der Vertiefung der wirtschaftlichen Krise trat Wirtschaftsministerin Zélia Cardoso de Melo zurück und damit wurden die Versuche der Pläne Collors aufgegeben.

²⁴⁹ Mit dem *Plano Collor II* sank die Inflation dank der Preiskontrolle, aber nach ein paar Monaten stieg sie wieder (7% im April und 10% im Juni).

5.2.2.1.2 Die Ära von Marcílio Moreira

Als Marcílio Marques Moreira, der bis dahin brasilianischer Botschafter in den USA war, im Mai 1991 zum Wirtschaftsminister ernannt wurde, war die wirtschaftliche Lage Brasiliens verheerend. Seine Ernennung war ein Versuch, Kohärenz und Stabilität ins Land zu bringen. Er führte einen orthodoxen Stabilisierungsplan und Strukturanpassungsmaßnahmen ein (*Macedo/Barbosa* 1997:13), die rezessive Effekte mit sich brachten: Die Zinsraten wurden erhöht und die realen Löhne sanken auf den niedrigsten Stand in der brasilianischen Geschichte. Dies wurde von steigender Arbeitslosigkeit und niedriger industrieller Produktion begleitet. Die Inflation konnte nicht reduziert werden. Sie lag Ende 1991 bei 25% monatlich (*Chaffee* 1998:21). Die neoliberale Modernisierung, die Collor seit Beginn seines Amtes durchsetzte, wurde fortgesetzt: Die Privatisierung von *estatais* und die Abschaffung von Zollbeschränkungen wurden aufrechterhalten.

Die Wirtschaftsstrategie in dieser Zeit wurde vor dem Hintergrund eines positiven internationalen Kontextes eingeführt (vgl. *De Oliveira* 1992:27): Es gab die große Hoffnung, ein Abkommen mit dem IWF und mit den internationalen Gläubigern zu schließen, um das ungünstige und langfristige Szenario zu ändern. Um dieses Ziel zu erreichen und das Vertrauen der internationalen Finanzgemeinschaft zurückzugewinnen, wurde versucht, die Beziehungen mit dem privaten brasilianischen Sektor zu vertiefen. Die Regierung verpflichtete sich im Rahmen der orthodoxen Wirtschaftspolitik, die restriktive Geldpolitik, sowie hohe Zinsraten aufrechtzuerhalten. Das war eine riskante Politik für das fiskalische Gleichgewicht des Staates, da der Kapitalfluss, der auf große Profite abzielte, die staatliche Verschuldung negativ beeinflusste. In diesem Zusammenhang musste die Zentralbank Kontrollmechanismen suchen, weil die Menge an internationalen Reserven, die aufgrund der hohen Zinsraten ins Land kamen, die Liquidität der Wirtschaft vergrößerten. Die Regierung entschied trotz des Risikos und als eine ergänzende Maßnahme, die Preise zu liberalisieren, was als ein Zeichen des Aufgebens der heterodoxen Maßnahmen angesehen werden kann.

5.2.2.2 Die politische Entwicklung Brasiliens während der Umstrukturierung der Wirtschaft

Während der Regierungszeit von Collor wurde versucht, eine tiefgreifende Strukturreform des brasilianischen Staates innerhalb des Demokratisierungsprozesses durchzuführen. Damit hatte man bereits mit der Verkündung der neuen Verfassung im Jahr 1988 angefangen. Diese Transformation in verschiedenen Bereichen schien notwendig zu sein aufgrund der neoliberalen Prinzipien, die die Wirtschaftsstrategie bestimmten. Es ging nicht nur um die Effizienz der öffentlichen Verwaltung, sondern auch um die Reduzierung des Ausmaßes der staatlichen Tätigkeit (vgl. *Piquet* 1991:49-63). Der Kongress stand nicht geschlossen hinter dem *Plano Collor I*, denn er war mit der Reduzierung der Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst und anderen Maßnahmen des Programms nicht einverstanden. Collor mangelte es an politischer Unterstützung, da die politische Partei, die er 1989 für die Präsidentschaftswahlen gebildet hatte, der PRN, nur schwach im Abgeordnetenhaus vertreten war. Diese Tendenz vertiefte sich aufgrund der Regierungsbildung. Der erste *Plano Collor* sah die Abschaffung von Ministerien vor. Die Mitglieder des Kabinetts, die er für solche Stellen ernannte, waren nicht mit den traditionellen politischen Parteien verbunden, was politische Kosten mit sich brachte, „as appointive office is a major source of political patronage for members of congress“ (*Chaffee* 1998:164).

In diesem Sinn wurde behauptet, dass Collor dank der Legitimation durch 35 Millionen Stimmen bei den Präsidentschaftswahlen ohne politische Parteien und ohne Kongress regieren wollte. Seit seiner politischen Kampagne war er nicht in der Lage, mit den traditionellen Politikern und politischen Parteien zu verhandeln. Diese Tatsache wurde nach seinem Wahlsieg bei der ersten Kabinettsbildung deutlich, bei der er nur drei Politiker mit großer Erfahrung in ihren Bereichen neben neun Zivilisten zu Ministern ernannte. Collor brach mit der Tradition, als er die Kabinettsbildung nicht mit den politischen Parteien absprach. Dies wurde als Zeichen der Geringschätzung des Kongresses betrachtet. Außerdem benutzte er in den ersten Monaten seiner Regierungszeit *medidas provisórias*, um zu regieren, als er keine Unterstützung vom Kongress bekam bzw. mit dem Kongress nicht

verhandeln konnte und Misserfolge vermeiden wollte²⁵⁰. Collor de Melo verfolgte auch andere politische Taktiken, um die notwendige minimale Unterstützung im Kongress für seine makroökonomische Politik zu bekommen. Dazu gehörte die Zusicherung von hohen Regierungsämtern für die politisch Alliierten, ein Symbol der vergangenen Patronagepolitik. Diese Annäherung an die Abgeordneten wurde trotz der Unterstützung für seine ersten makroökonomischen Maßnahmen des *Plano Collor I* von der politischen Elite nicht positiv gesehen, da er bestimmte Zugeständnisse machen musste. Die Auseinandersetzungen mit dem Kongress wurden einige Monate später noch deutlicher:

„After his approval ratings declined in his first few months in office, Collor found it difficult to implement stabilization measures and state reforms without reliable congressional support. Having announced bold unilateral measures in multiple arenas, Collor was forced to back off and negotiate with Congress. In late May 1990, the government suffered its first major defeat in Congress, related to efforts to contain wages. Despite occasional defeats and notwithstanding the need to negotiate on many issues, Collor was mostly able to implement his policies during his first year in office“ (*Mainwaring 1997:95*).

In dieser Regierungszeit wurde deutlich, dass Brasilien trotz der Existenz einer neuen Verfassung eine dringende Modernisierung seines legalen und institutionellen Rahmens brauchte (vgl. *Longo 1997:35*). Die Implementierung der Stabilisierungsversuche resultierte immer in Misserfolgen, die die Legitimität der Regierung erodierten. Schließlich stand Collor unter schwerem Korruptionsverdacht. Nach Art. 84 der brasilianischen Verfassung wurde seine Regierung am 29. September 1992 durch ein Amtenthebungsverfahren, das vom Abgeordnetenhaus verfolgt wurde, aufgelöst. Verschiedene Massendemonstrationen, die viele Wochen andauerten, begleiteten die legale Entscheidung. Ende Dezember 1992 trat er offiziell zurück und wurde vom Senat endgültig abgesetzt.

²⁵⁰ In den ersten 60 Tagen seiner Regierung führte Fernando Collor de Melo 37 *medidas provisórias* ein, wobei der vorhergehende Präsident, José Sarney, 158 *medidas provisórias* in den 525 Tagen nach der Verabschiedung der neuen Verfassung, d.h. nach Oktober 1988, einführte.

5.2.3 Die Regierungszeit von Itamar Franco

Itamar Franco wurde im Oktober 1992 (1992-1994) nach dem *impeachment*-Verfahren gegen Collor de Melo zum Präsidenten Brasiliens gewählt. Die wirtschaftliche, politische und soziale Lage Brasiliens in dieser Zeit war von den Auseinandersetzungen zwischen den wirtschaftlichen und den politischen Sektoren innerhalb der vorherigen Regierung, vom Misstrauen der Unternehmerklasse, dem sozialen Druck der Presse und der Unzufriedenheit der ganzen Bevölkerung geprägt. Bei der Kabinettsbildung versuchte Franco, Minister unterschiedlicher politischer Parteien (PMDB, PSDB, PT und PFL) in die Regierung einzubinden. Seine Regierungszeit war trotz dieser Entscheidung durch eine offene Opposition im Abgeordnetenhaus gegen seine wirtschaftlichen Vorschläge charakterisiert. Während seiner Regierungszeit gab es eine Reihe von Wirtschaftsministern, die keine langfristigen erfolgreichen Maßnahmen einführen konnten. Das bedeutete, dass die Staatsreform und die Stabilisierung der Volkswirtschaft erst im Juli 1994 mit der Ernennung von Fernando Henrique Cardoso zum Wirtschaftsminister als zentrale Punkte eines neuen Programms verwirklicht werden konnten.

5.2.3.1 Die Grundlagen der Wirtschaftsstrategie

Die Wirtschaftsstrategie zu Beginn dieser Regierungszeit konnte nicht deutlich definiert werden. Die Auseinandersetzungen innerhalb der Regierung vertieften sich, als sich zwei Tendenzen gegenüberstanden: Zum einen gab es eine Gruppe, die versuchte, die orthodoxen Maßnahmen fortzusetzen und die Fiskalreform des Staates zu beschleunigen; zum anderen gab es eine Tendenz, die sich mehr mit einer interventionistischen Rolle des Staates in der Wirtschaft identifizierte. Franco selbst konnte in die letztere Gruppe eingegliedert werden (Baer 1995:191), da ihre Sorgen sich auf die Schaffung des Wirtschaftswachstums, den Kampf gegen die Armut und die Reduzierung der Zinsraten konzentrierten. Nach und nach entstand die Tendenz, Strukturanpassungsmaßnahmen durchzuführen, da kein Ende der Krise in Sicht war. Die Wirtschaftsstrategie der Regierung basierte viel mehr auf den von Marcílio Moreira durchgeführten wirtschaftlichen Maßnahmen, mit dem Ziel, die Rezession zu beenden.

Im April 1993 wurde ein neues Wirtschaftsprogramm entworfen, um die Inflation, die damals monatlich 30% betrug, zu bekämpfen. Diese Strategie sah eine Reduzierung des öffentlichen Haushaltes vor. Das bedeutete die Einführung einer Fiskalreform, die für die brasilianische Volkswirtschaft dringend notwendig war. Die Fiskalreform wurde eher als öffentliches Sparen gedeutet. Die Regierung befand sich deshalb in einer widersprüchlichen Situation, da sich der Präsident in der Öffentlichkeit deutlich für eine Reduzierung der öffentlichen Ausgaben aussprach, diese Maßnahmen jedoch aufgrund des Mangels an politischer Unterstützung seitens des Kongresses nicht durchführen konnte. Franco musste selbst die öffentlichen Ressourcen benutzen, um diese Unterstützung zu erhalten, was zu großem politischen Druck seitens der verschiedenen wirtschaftlichen und politischen Akteure führte (vgl. *Mainwaring* 1997:97-98). Die Fiskalreform konnte nicht durchgeführt und der Privatisierungsprozess sollte neu definiert werden. Die wenig erfolgreichen wirtschaftlichen Maßnahmen bestätigten noch einmal, dass die Probleme von politischen Bestimmungsfaktoren abhingen. Francos Regierungszeit war kurz und endete mit den Wahlen des Jahres 1994.

5.2.3.1.1 Die ersten Schritte des *Plano Real*

Fernando Henrique Cardoso wurde im Mai 1993 zum Wirtschaftsminister ernannt. Er akzeptierte die Position unter der Bedingung, dass er die vollständige und freie Kontrolle über die Wirtschaftspolitik bekäme. Als er das Amt übernahm, herrschte in verschiedenen sozialen Sektoren in Brasilien die Auffassung, dass der Staat in eine tiefgreifende Krise geraten war und dass die Grenzen für die Entwicklung Brasiliens, die die Verfassung des Jahres 1988 auferlegte, nicht mehr überschritten werden konnten. In diesem Sinne war die Autonomie der Volkswirtschaftler eine notwendige Bedingung für die Ausarbeitung einer Stabilisierungspolitik und wirtschaftlicher Reformen.

Mit dem im Jahr 1993 lancierten *Plano Real* begann eine Transformationspolitik, die versuchte, „parallel eine nachhaltige Stabilisierung und Strukturreformen durchzusetzen, die ein weltmarktorientiertes Wachstum ermöglichen“ (*Barrios* 1999a:359). Er wurde in

verschiedene Phasen unterteilt (vgl. *Ministério da Fazenda* 1993, 1994; *Chaffee* 1998:22-23; *Baer* 1995:192; *Martone* 1997:94-97; *Baumann/Mussi* 1999:13-14; *Sáinz/Calcagno* 1999:12-17):

- Die erste Phase begann im Juni 1993 mit der Einführung des *Programa de Ação Imediata*. In dieser Phase mussten die wirtschaftlichen Maßnahmen mit einer noch steigenden Inflation arrangiert werden. Die Grundzüge der Wirtschaftsstrategie waren orthodoxer Natur. Im August 1993 wurde eine neue nationale Währung, der Cruzeiro Real, eingeführt, die den Cruzeiro ersetzte. Ziel dieser Phase war auch, die brasilianische Außenverschuldung, die zu dieser Zeit mehr als 120 Mrd. US-\$ betrug, umzustrukturieren. Im Februar 1994 wurde die Umschuldung mit dem Pariser Club vereinbart und im April 1994 ein Abkommen mit den US-Geschäftsbanken abgeschlossen. Um das finanzielle Problem des Staates zumindest zeitweilig zu lösen, schlug die Regierung die Gründung des *Fundo Social de Emergência* vor. Dessen Hauptziel war, „für die Dauer von zwei Jahren mittels Steuererhöhungen und der Reduzierung von im Grundgesetz festgeschriebenen föderalen Transfers das potentielle Defizit zu senken, das die Experten für den Fall einer erfolgreichen Währungsreform vorhersahen“ (*Fritz* 1996:23). Die Einführung des *Fundo* wurde im Februar 1994 durch eine *medida provisória* im Kongress gebilligt. Damit hatte Cardoso die Kontrolle über 18% der öffentlichen Ausgaben, was seine politische Macht steigerte. Die Verhandlungen im Abgeordnetenhaus zeigten, dass die technische Vorbereitung des *Plano* hinter den politischen Artikulationen zurücktrat. Die Wirtschaftsstrategie des wirtschaftlichen Teams hing auf diese Weise von der Verhandlungsfähigkeit einiger Parlamentarier ab (vgl. *Loureiro* 1997:103).
- Die zweite Phase begann am 1. März 1994 mit der Schaffung der *Unidade Real de Valor* (URV), die auf die Kontrolle der *inflação inercial* abzielte. Die Preise und die Verträge wurden allmählich auf URVs und nicht mehr auf den inflationären Cruzeiro Real umgestellt. Diese Währungseinheit sollte von den inflationären Erwartungen unabhängig sein. Die politische Unterstützung im Abgeordnetenhaus für die Durchführung dieser Maßnahmen war groß. Trotz dieser Unterstützung wurde im März 1994 jedoch ein

Verfassungsänderungspaket für die Reform des Sozialsystems sogar von der Regierungskoalition abgelehnt.

- Die dritte Phase des *Plano Real* begann am 1. Juli 1994, als der Cruzeiro Real abgeschafft und der Real als nationale Währung, die frei von Inflation war, eingeführt wurde. Die URVs wurden im Verhältnis eins zu eins in die neue Währung umgewandelt. Diese Phase war durch ständige Verhandlungen mit den unterschiedlichen politischen Akteuren charakterisiert.

Während der Zeit dieser unterschiedlichen Phasen sank die Inflation von 2000% 1993 auf unter 40% im Juli 1994. Diese niedrige Inflationsrate konnte trotz der von den nächsten Präsidentschaftswahlen verursachten politischen Ungewissheit aufrechterhalten werden. Andere Maßnahmen, wie z.B. die Abschaffung der Zollbeschränkungen, wurden beschleunigt, um den oligopolischen Preisen in der Wirtschaft gegenüber den importierten Produkten entgegenzuwirken. Alle diese Maßnahmen trugen zur Aufwertung der heimischen Währung bei, die auch von dem ständigen ausländischen Kapitalfluss unterstützt wurde. Das Land konnte damit das Niveau seiner internationalen Reserven erhöhen und das Defizit der Leistungsbilanz decken. Die Kontrolle der Inflation ermöglichte auch eine Verbesserung des realen Einkommen, die 1995 um 18% und 1997 um 30% stiegen. Dies trug zur Reduzierung der Armut bei, da sich die Anzahl der Armenhaushalte von 37,1% 1993 auf 30,2% 1995 reduzierte (Sáinz/Calcagno 1999:52).

5.2.3.2 Der lange Weg zur wirtschaftlichen und politischen Stabilisierung nach der Rückkehr zur Demokratie

1993 konnte man in Brasilien noch von einer tiefgreifenden Krise sprechen, die die Lebensfähigkeit der brasilianischen Demokratie in Frage stellte. Die verschiedenen demokratischen Regierungen hatten versucht, unterschiedliche wirtschaftliche und politische Reformen einzuführen. Die Fähigkeit dieser Regierungen bei der *Policy*-Implementierung, insbesondere bei der Durchführung erfolgreicher Wirtschaftsprogramme bzw. makroökonomischer Maßnahmen, reduzierte sich jedoch nach der Rückkehr zur Demokratie allmählich, und zwar aufgrund der folgenden wechselseitigen Faktoren (vgl. Faucher 1998:2): Die Streuung der politischen Eliten, die schwache Regierungskoalitionen

verursachte; die Verminderung nicht nur von Ressourcen der öffentlichen Verwaltung, sondern auch der Fähigkeit, öffentliche Dienstleistungen anzubieten, und die allgemeine Schwäche der öffentlichen Autorität angesichts der Korruption und des gesetzwidrigen Gebrauchs von Gewalt.

Die Einführung des *Plano Real* wurde von einer Verfassungsrevision begleitet, die nicht nur einige verfassungsmäßige Veränderungen implizierte, sondern auch die Möglichkeit, den Gesetzesrahmen an die heutige Wirtschaftsstrategie anzupassen. Die Revision wurde zum entscheidendsten Element für den Erfolg der Stabilisierungsmaßnahmen und der neoliberalen Wirtschaftsstrategie (vgl. *Chaffee* 1998:24). Präsident Franco war ein Verteidiger der *Revisão Constitucional*, aber das Wirtschaftsteam der Regierung, das von Wirtschaftsminister Cardoso geführt wurde, gab alles für ihre Durchführung. Seine Argumente für die Revision basierten auf dem Gedanken, dass die Verfassung die Regierung aufgrund eines falschen Föderalismus ruiniert hatte, weil die Bundesstaaten und Gemeinden nicht rechtzeitig ihre Verpflichtungen erfüllten. Das Wirtschaftsteam glaubte, dass die Revision der Reduzierung der Größe des Staatsapparates diene, was nach dieser Interpretation die grundlegende Ursache des defizitären öffentlichen Haushalts und der Inflation war. Diese Revision war auch notwendig, um den langfristigen Erfolg der Wirtschaftsstrategie zu sichern. Die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben war eine Bedingung für den Schutz einer solchen Wirtschaftsstrategie. Im Falle Brasiliens war dies eine Konstante gewesen. Die Vertiefung der Strukturanpassungspolitik war auch eine Sorge der Unternehmerschaft, die sich offen für die Revision aussprach. Für diese mächtige Gruppe waren die Vertiefung des Privatisierungsprozesses, die Einführung der Fiskalreform, die Förderung der Auslandsinvestitionen und die Erklärung des Endes der staatlichen Monopole von großer Bedeutung. Letztendlich war die Verfassungsrevision für das Wirtschaftsteam der Regierung jedoch erfolglos, da die Diskussion der wirtschaftlichen Themen verschoben wurde, als Präsident Franco nicht die Unterstützung des Kongresses bekam.

Im Jahre 1993 waren die Verfassungsrevision und die Präsidentschaftswahlen die wichtigsten politischen Ereignisse. Beide fanden in einem feindlichen Umfeld statt, in dem

sich die Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen politischen Akteuren und der Zivilgesellschaft vertieften. Der Sieg von Cardoso im Jahre 1994 konnte mit der Reduzierung der Inflation und den ersten makroökonomischen Erfolgen erklärt werden (vgl. *Martone* 1997:95). Während der kurzen Regierungszeit von Franco nahm in Brasilien der Konsens darüber zu, dass das Land weitgreifende Reformen in verschiedenen Bereichen bräuchte. Die großen Misserfolge der Regierungen von Sarney und Collor führten zur Polarisierung der politischen Kräfte bezüglich des Weges, den Brasilien nehmen sollte. Die Verabschiedung der Verfassung und ihre spätere Revision, die keine entscheidenden Ergebnisse brachte, hatten die ideologischen Auseinandersetzungen verschärft. Die Einführung des *Plano Real* zeigte jedoch, dass die wirtschaftlichen Erfolge kontinuierlich sein könnten, wenn die wichtigsten Akteure dazu beitragen würden. Vielen politischen und wirtschaftlichen Akteuren blieb keine andere Wahl: Das Land musste durch langfristige Stabilisierungs- bzw. Strukturanpassungsmaßnahmen und eine tiefgreifende Staatsreform verändert werden.

5.2.4 Die Regierungszeit von Fernando Henrique Cardoso

Die erste Regierung von Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) begann in einem Kontext, in dem Zweifel bestanden, ob die brasilianische Demokratie und ihre Institutionen überhaupt eine Zukunft hatten (vgl. *Faucher* 1998:2). Die politische Entwicklung des Landes stand in engem Zusammenhang mit dem Erfolg der Wirtschaftsstrategie, da die Einführung des *Plano Real* zu bedeutenden politisch-institutionellen Veränderungen beitrug, die für die Fortsetzung des Wirtschaftsmodells notwendig waren. Nicht nur die wirtschaftlichen Akteure nahmen wahr, dass das Land in eine tiefe Krise geraten war, sondern auch die politische Elite musste sich an eine neue Regierungskoalition anpassen, um die Regierbarkeit des Landes garantieren zu können. Diese Regierungszeit war auch von anderen wirtschaftlichen und politischen Ereignissen geprägt. Während der Amtszeit von Cardoso wurden Strukturanpassungsmaßnahmen vorgenommen, die politische Transformationen und andere Folgen mit sich brachten. Mit einem guten politischen Kapital gewann er die Präsidentschaftswahlen und begann seine zweite Regierungszeit (1999-2002). Nach der Stabilisierung der Wirtschaft und während der präsidentiellen Kampagne erlitt Brasilien eine

Finanzkrise, die die Wirtschaftsstrategie von neuem in Frage stellte. Das Land konnte sich jedoch nicht nur aufgrund des Ergreifens drastischer Maßnahmen, sondern auch aufgrund günstiger internationaler Bedingungen erholen.

5.2.4.1 Die Grundlagen der Wirtschaftsstrategie

Der *Plano Real* kann als der erste erfolgreiche wirtschaftliche Versuch in der brasilianischen Geschichte der letzten 20 Jahre angesehen werden. Was den *Plano Real* von anderen Strategien unterschied, waren seine positiven Effekte bei der Reduzierung der Inflation: von 2000% im Jahr 1993 auf nur 2% im Jahr 1998 (*Baumann/Mussi 1999:5*). Der *Plano Real* bedeutete auch die Umstrukturierung der brasilianischen Volkswirtschaft.

5.2.4.1.1 Die Durchführung und die Fortsetzung des *Plano Real*

Die Durchführung des *Plano Real* beschleunigte die wirtschaftliche Aktivität aufgrund der drastischen Reduzierung der Inflation von 50% auf 2% in nur neun Monaten (*Martone 1997:98-99*): Die Löhne und Gehälter wurden um 12% angehoben, was die unteren Schichten in Brasilien (immerhin 80% der Bevölkerung) begünstigte. Dies führte zu massivem Konsum, der aufgrund der Preisstabilität und der Schaffung von Arbeitsplätzen die Verschuldung beschleunigte. Die staatlichen Ausgaben sowie die Investitionen stiegen ständig (von 15% des BIP 1994 auf 17% 1995). Das BIP stieg im Jahr 1995 um 8,7%.

Die Fortsetzung des *Plano Real* wurde mit der mexikanischen Krise der Jahre 1994/1995 konfrontiert. Die Peso-Krise trug zur Reduzierung des Kapitalflusses nach Brasilien bei, was die externe Finanzierung für die gesamte Wirtschaftsstrategie erschwerte. Dies bedeutete, dass die Regierung das Gleichgewicht der Leistungsbilanz anstelle einer schnellen Preisstabilisierung bevorzugte. In diesem Zusammenhang war die Wechselkurspolitik von entscheidender Bedeutung. Was die Wechselkurspolitik während der Durchführung des *Plano Real* betraf, so wurde anfangs ein fixierter Wechselkurs eingeführt, mit dem Ziel, die inflationäre Trägheit zu unterbrechen. Dies bedeutete eine reale Einschätzung der heimischen Währung, die eigentlich vermieden werden sollte. Deshalb entschied sich die

Regierung Cardoso, eine monetrische Bandbreite mit angepassten Grenzen für den Wechselkurs einzufhren²⁵¹. Als Konsequenz des sog. Tequila-Effekts und mit dem Ziel, die Spekulation um den Real zu vermeiden, wurde die heimische Wahrung im März 1995 um 7% abgewertet. Die Zentralbank führte Kreditbeschränkungen und eine auf hohen Zinsen basierende Geldpolitik ein. Damit hing die Geldpolitik von der Wahrungspolitik ab²⁵², da die Grenzen der Bandbreite des Wechselkurses unbedingt aufrechterhalten werden mussten (vgl. Corbo 2000:19). Seit der mexikanischen Finanzkrise wurde die Zinspolitik in Brasilien benutzt, um die wirtschaftliche Aktivität zu stimulieren oder zu verlangsamen, je nachdem ob die externen Faktoren, wie die Finanzkrise der 90er Jahre, Einfluss auf die brasilianische Wirtschaft hatten.

Mitte 1995 waren die brasilianische Wirtschaft und die Regierung mit steigenden Importen und einem daraus resultierenden Leistungsbilanzdefizit konfrontiert. Da die Inflation kontrolliert wurde, genossen die Brasilianer eine ungewohnliche Preisstabilität, die den Konsum von importierten Gütern ansteigen ließ. Die Regierung beschäftigte sich ab dem Moment ihres Amtsantritts mit dem Dilemma der Handelsbilanz. Eine Abwertung der heimischen Wahrung hätte die Exporte gefördert, aber gleichzeitig das Vertrauen in den *Plano Real* untergraben. Das fiskalische Problem der brasilianischen Volkswirtschaft wurde noch einmal zum zentralen Element für die Lebensfähigkeit der ganzen Wirtschaftsstrategie: „The lack of fiscal discipline meant that the government was left only with monetary tools with which to manage the complex economy – and keeping interest rates high was one of the mechanisms chosen to keep domestic demand under control“ (Roett 1999:167-168).

²⁵¹ Das Funktionieren der Bandbreite kann folgendermaen erklrt werden: „...el recurso consiste en devaluaciones irregulares promovidas por el banco central de acuerdo con el cambio en el índice brasileño de precios al mayoreo (IPM). Como los precios al mayoreo tienden a incrementarse muy por debajo de los precios al consumidor según esta regla del tipo de cambio, debido al gran peso de los bienes comercializables en su composición, el tipo de cambio sirve como una especie de ancla ‚movible‘ de los precios nacionales. Este recurso ha sido preferido al de un tipo de cambio fijo, tanto porque conserva el poder discrecional del gobierno para ajustar el tipo de cambio como porque evita una sobrevaluación más intensa en la fase inicial de estabilización“ (Baumann/Mussi 1999:102).

²⁵² Die Einführung einer bestimmten Geldpolitik hing unmittelbar von der Unterstützung des Gesetzgebers ab. Beim *Plano Real* wurde allerdings versucht, die Wahrungspolitik als Anker des gesamten Stabilisierungsprogramms zu konzipieren. Damit konnten z.B. die autonomen bundesstaatlichen Regierungen oder die staatlichen Banken die Wirtschaftsstrategie nicht mehr blockieren bzw. behindern. Das war ein großer Unterschied zu den vorhergehenden Stabilisierungsversuchen.

Noch zwei Jahre nach der Einführung des *Plano Real* waren konstitutionelle Veränderungen notwendig, um die Struktur der Volkswirtschaft stärker zu verfestigen. Zu dieser Zeit litt das Land unter einem unstablen Gleichgewicht. Aufgrund des Mangels dieser Umstrukturierung der Wirtschaft konzentrierten sich die Bemühungen auf die Lösung der Probleme, die inflationären Druck verursachen könnten. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden Zinsrate und Wechselkurs ständig kontrolliert. Die Regierung kontrollierte damit die Ungleichgewichte der Leistungsbilanz, das Liquiditätsniveau der Wirtschaft, die Lage der staatlichen Finanzen usw.

5.2.4.1.2 Die intra-regionale Integration des *Cono Sur*

Der wichtigste und dynamischste Integrationsprozess in Südamerika ist der *Mercado Común del Sur (Mercosur)*. Mit dem Vertrag von Asunción vom 26. März 1991 wurde der Gemeinsame Markt des Südens gegründet, der die Schaffung einer Freihandelszone, einer Zollunion und eines gemeinsamen Marktes zwischen den vier unterzeichnenden Ländern Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay bis Ende 1994 vorsah. Der Integrationsprozess implizierte einen freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedsländern sowie gemeinsame Zollsätze und eine gemeinsame Handelspolitik gegenüber Drittländern. Die Mitgliedsstaaten versuchten eine Harmonisierung ihrer Gesetzgebungen auf den entsprechenden Gebieten, um die Konkurrenzfähigkeit der Partner zu stärken. Die Bildung des *Mercosur* ging auf eine Initiative der Regierung Franco zurück und hatte in der brasilianischen Politik Vorrang. Diese Entscheidung konnte für Brasilien folgendermaßen erklärt werden:

„Die Präsidenten Franco und Cardoso machten keinen Hehl daraus, dass sie einer schrittweisen Erweiterung der NAFTA um einzelne südamerikanische Länder skeptisch gegenüberstanden und vielmehr beabsichtigten, den *Mercosur* zu einem unabhängigen Entwicklungspol auszubauen, dessen Wachstumspotential die südamerikanischen Anrainerstaaten quasi in konzentristischen Kreisen einbezieht und vorteilhafte Kooperationsbeziehungen zu anderen Weltregionen, insbesondere zur Europäischen Union aufzubauen vermag“ (*Barrios 1999a:113*).

Die institutionelle Struktur des *Mercosur* wurde 1994 durch das Protokoll von Ouro Preto verbessert²⁵³, und damit die Vertiefung der Handelsliberalisierung gewährleistet. Die erheblichen Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern waren trotz dieser Fortschritte Hindernisse für die regionale Integration. Hinzu kam, dass eine solche Integration von einer *Policy*-Harmonisierung zwischen den Mitgliedern in verschiedenen Bereichen ausging, die Anfang der 90er Jahre aufgrund der gescheiterten Stabilisierungsstrategien in den zwei größten Ländern der Region, d.h. in Argentinien und Brasilien, unmöglich war.

Der *Mercosur* beeinflusste in mehrfacher Hinsicht die Definition der brasilianischen Wirtschaftsstrategie. Die Außenhandelsliberalisierung begann z.B. während der Regierungszeit von Collor, wurde Anfang der 90er Jahre vertieft und spielte eine bedeutende Rolle bei der Definition der gesamten Wirtschaftspolitik im Zusammenhang mit dem *Plano Real*. Die traditionelle brasilianische Außenhandelspolitik basierte bis Ende der 80er Jahre auf der Notwendigkeit, eine positive Handelsbilanz zu erreichen, um die Ressourcen für die Zahlung des steigenden Schuldendienstes einsetzen zu können. Der *Mercosur* änderte diese Strategie. Die Wechselkurspolitik des *Plano Real* wurde zum Anker der gesamten Integration, da die brasilianische Regierung die Reduzierung von Zollbeschränkungen für die Beseitigung monopolistischer Praktiken und als Mechanismus für die Stabilisierung der Preise benutzte. Der *Mercosur* war auch ein Instrument für eine aktive Einbindung der Mitgliedstaaten in das internationale System und für die Verbesserung der brasilianischen Position im Weltmarkt. Der *Mercosur* brachte Brasilien jedoch auch einige wirtschaftliche Probleme. Die Verstärkung des Außenhandels in dieser Region bedeutete für Brasilien das Entstehen ständiger Handelsdefizite mit den Integrationspartnern. Die brasilianischen Exporte an die Partner des *Mercosur* stiegen 1998 auf 17,4% der gesamten Exporte, davon gingen drei Viertel an Argentinien. Die Handelsbilanz wurde defizitär: Von einem positiven Saldo in Höhe von 16 Mrd. US-\$ im Jahr 1992 ausgehend, entstand trotz der steigenden Ausdehnung der Exporte 1997 ein Defizit von 8 Mrd. US-\$ (*Baumann/Mussi* 1999:22).

²⁵³ Durch das Protokoll von Ouro Preto wurden neue institutionelle Körperschaften in die Struktur des *Mercosur* eingegliedert, wie die Handelskommission, die gemeinsame parlamentarische Kommission und das sozio-ökonomische Beratungsforum. Das Protokoll war wichtig, da es dem *Mercosur* Völkerrechtscharakter verlieh und ihn damit zur Unterzeichnung von Handelsabkommen mit anderen Gruppen befähigte (*Roett* 1999:199).

Nach 1993 stiegen die Importe ständig, was sich negativ auf die Handelsbilanz auswirkte. Die Zunahme der Importe wiederum bedeutete auch eine Veränderung der brasilianischen Produktionskapazität: Die Zusammensetzung der Importe zeigte, dass es sich bei den Importgütern, die zunahmen, um Investitionsgüter und Halbfertigprodukte handelte (Sáinz/Calcagno 1999:44-46). Als Brasilien unter den Auswirkungen der Finanzkrisen Russlands und Asiens litt, aufgrund deren der Real abgewertet wurde, verschlechterten sich die Aussichten des *Mercosur* und die wirtschaftlichen Beziehungen u.a. zwischen Brasilien und Argentinien, da die Währungsschwankungen eine Bedrohung für den Fortgang des gesamten Integrationsprozesses darstellten und das Ungleichgewicht der Wechselkurspolitik beider Länder bedeutete.

5.2.4.2 Die Finanzkrise der Jahre 1998/99

Brasilien, eine der größten *emergent economies* der Welt, befand sich nicht am Rande einer Finanzkrise, nach Mexiko, Asien und Russland wurde das südamerikanische Land jedoch mit großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten konfrontiert. Insbesondere war die Fortsetzung des *Plano Real* bedroht, da er wesentlich von internationalen Ressourcen abhing.

5.2.4.2.1 Die Ursachen der Finanzkrise

Die Ursachen der brasilianischen Finanzkrise können folgendermaßen erklärt werden (Cardoso/Goldfajn 1997:7; CEPAL 1999:3; Roett 1999:15-16,171; Baumann/Mussi 1999; Sáinz/Calcagno 1999):

- Nach dem Verfall des russischen Rubel weitete sich die Unsicherheit der internationalen Investoren und die Volatilität der Finanzmärkte aus. Verschiedene Länder, deren wirtschaftliche Gesundheit bis dahin nicht in Frage gestellt worden war, wurden in Mitleidenschaft gezogen. Deshalb hatten die internationalen Investoren das Gefühl, dass die brasilianische Volkswirtschaft unter verschiedenen Ungleichgewichten litt, und übten großen Druck auf die heimische Währung aus.

- Die Verwundbarkeit der brasilianischen Volkswirtschaft ist hauptsächlich auf einen überbewerteten Wechselkurs und ein enormes Leistungsbilanzdefizit zurückzuführen. Für die *policy-makers* waren die negativen externen Rechnungen eine natürliche Folge der Handelsliberalisierung, der Aufwertung des Real und der Zunahme der Importe in einem Modernisierungsprozess.
- Die Preisstabilisierung basierte auf der Aufwertung der heimischen Währung, die ihrerseits auf die hohen Zinsraten und die damit verbundenen Kapitaleinnahmen²⁵⁴ zurückzuführen war.
- Der Reihe wirtschaftlicher Maßnahmen, die während der ersten Präsidentschaft von Cardoso umgesetzt wurden, mangelte es an einer tiefgreifenden Fiskalreform. Die Regierung hatte nur wenig Einfluss auf die Ausgaben der Bundesstaaten und der Gemeinden, die stark verschuldet waren.

5.2.4.2.2 Der Ablauf der Finanzkrise

Mitte 1998 war die Verwundbarkeit der brasilianischen Volkswirtschaft offensichtlich. Aufgrund der Asien-Krise hatte die Regierung bereits restriktive Maßnahmen eingeführt²⁵⁵: Die Zinsraten stiegen bis auf 40%, um den Abzug von Kapital zu vermeiden. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten wurden jedoch in diesem Jahr von wichtigen politischen Ereignissen begleitet. Aufgrund der Entwicklung der Präsidentschaftswahlen im Oktober 1998 entschied sich die Regierung, den Entwurf einer Fiskalreform im Kongress bis zum November zu verschieben. Die Regierung vermied somit das Risiko, die Präsidentschaft zu verlieren, da sie wusste, dass die Verhandlungen einer Fiskalreform ihr politisches Potential reduzieren würden. Dies alarmierte die internationale Finanzgemeinschaft und schwächte das Vertrauen in die Regierung. Brasilien wurde von der internationalen Finanzgemeinschaft nicht mehr als stabiler Markt betrachtet. Der Preisverfall auf dem brasilianischen Indexmarkt (Bovespa) im August und im September verschlechterte die Situation. Das Land verlor in diesen Monaten mehr als 3,6 Mrd. US-\$.

²⁵⁴ Der private Nettokapitalfluss nach Brasilien von 1992 bis 1995 betrug 970 Mio. US-\$ monatlich und bestand hauptsächlich aus kurzfristigen mit Portfolioinvestitionen verbundenen Ressourcen. Damit konnten kleine Handelsbilanzdefizite finanziert werden (*Cardoso/Goldfajn* 1997:10-13).

²⁵⁵ Eine ausführliche Analyse über die Konsequenzen der Asien-Krise für Brasilien finden sich im Beitrag von *Franco* (2000).

Im Oktober 1998 traten in Brasilien die ersten Anzeichen einer Finanzkrise auf. Der brasilianische Indexmarkt (Bovespa) reagierte negativ auf die Finanzkrise in Russland. Er fiel um 15%, was in dieser Zeit der schlimmste Absturz für die brasilianischen Märkte war. Dies war eine Reaktion auf den Druck, den die Investoren und die Inhaber von brasilianischen Aktien auf den Real ausübten. Ihnen wurde bewusst, dass eine Abwertung der heimischen Währung unvermeidbar war. Die Regierung von Cardoso konnte auf diesen ersten Einschlag reagieren. Die Zentralbank schützte den Real mit den internationalen Reserven, sie verkaufte Dollars, um die Währung in ihrer prä-fixierten Bandbreite zu halten. Um die Flucht von Ressourcen zu stoppen, wurden die Zinsraten auf das Doppelte angehoben (bis zu 49%), was den Real verteuerte und die Spekulationen reduzierte. Die Regierung versuchte um jeden Preis, eine Abwertung des Real zu vermeiden. Mit diesen Maßnahmen konnte sie den kurzfristigen Kapitalfluss zurückgewinnen, was die Investoren beruhigte. Auch die Wiederwahl von Cardoso im Oktober 1998, die aufgrund des Erfolges des *Plano Real* bzw. der Reduzierung der Inflationsrate (2,6% im gleichen Monat, das niedrigste Inflationsniveau der letzten 40 Jahre) möglich war, trug zur Beruhigung der internationalen Investoren und Finanzmärkte bei. Die makroökonomischen Ungleichgewichte vergrößerten allerdings sich Ende des Jahres 1998 wieder, als die Regierung einen gleichbleibend großen Haushalt vorstellte und das Leistungsbilanzdefizit sich verschlechterte. Bereits in den vorhergehenden drei Monaten hatte das Land 24 Mrd. US-\$ seiner internationalen Reserven aufgrund der Volatilität der Finanzmärkte und als Folge der russischen und der asiatischen Krise verloren (*Panizza* 1999:23). Die verschiedenen Entwürfe zur Verwaltungs- und Fiskalreform polarisierten die politische Lage, und wurden nur in wenigen Fällen vom Kongress angenommen.

Im Januar 1999 erklärte der Gouverneur von Minas Gerais und Ex-Präsident Brasiliens, Itamar Franco, dass sein Bundesstaat nicht mehr in der Lage sei, seinen Zahlungsverpflichtungen gegenüber der Zentralregierung nachzukommen. Damit erklärte er eine unilaterale Zahlungsunfähigkeit und schlug neue Verhandlungen mit der Regierung

bezüglich der Verschuldung vor²⁵⁶. Andere Gouverneure wollten dieser Entscheidung folgen, verhandelten aber mit der Regierung und erreichten einen Zahlungsstillstand. Die Regierung von Cardoso befand sich in einer sehr heiklen Situation. Die internationalen Investoren verloren das Vertrauen in die Regierung.

Aufgrund des kontinuierlichen Verlustes an Reserven musste die Regierung am 13. Januar 1999 den Real abwerten. Die Zentralbank verließ den *crewling peg*. Stattdessen wurde ein floatender Wechselkurs eingeführt. Dies geschah nur zwei Wochen nach Beginn der zweiten Präsidentschaft von Cardoso. Die Abwertung betrug bis zu 65%. Unter diesen ungünstigen Umständen entschied der Präsident, sich dem Kongress zu widersetzen. Als Konsequenz wurde die Fiskalreform endlich vom Kongress gebilligt. Die Wirtschaft befand sich nach der Abwertung des Real in einer kritischen Situation mit hoher Arbeitslosigkeit, Rezession und einer Reduzierung des Kapitalflusses. Durch die Erhöhung der Zinsraten gingen die Investitionen und die Konsumnachfrage zurück, was die Rezession beschleunigte. Die Abwertung des Real vergünstigte die brasilianischen Exporte, verteuerte aber die Importe, die die internationalen Firmen nach Brasilien brachten. Cardoso ernannte im Februar 1999 Arminio Fraga, einen Investitionsbankier von der Wall Street, zum neuen Präsidenten der Zentralbank. Dies erhöhte die Glaubwürdigkeit der Zentralbank und das Vertrauen in mittelfristige Maßnahmen wurde zurückgewonnen. Das Ziel des neuen Wirtschaftsprogramms war, die Inflation unter Kontrolle zu bringen und den Wechselkurs zu stabilisieren. Das Abkommen mit dem IWF ermöglichte, Ressourcen für die Stabilisierung zu nutzen.

5.2.4.2.3 Die internationale Antwort auf die Finanzkrise

Die brasilianische Finanzkrise wurde von der internationalen Finanzgemeinschaft vorausgesagt. Die makroökonomischen Indikatoren Brasiliens zeigten, dass das Land nicht in der Lage war, dem massiven Abzug von Kapital standzuhalten. Das Land war überdies

²⁵⁶ Die Reaktion von Itamar Franco kann aus verschiedenen Perspektiven analysiert werden. Er regierte einen Bundesstaat, der stark von der Verschuldung bei der Regierung betroffen war und konnte unter diesen Umständen keine Ressourcen für soziale Projekte abzweigen. Er war auch der Meinung, dass seine Rolle bei der Schaffung des *Plano Real* ignoriert wurde. Mit dem Moratorium versuchte er, seine politische Position zu stärken, um an den nächsten Präsidentschaftswahlen teilnehmen zu können.

von der vorherigen Finanzkrise geschwächt. Im September 1998 plädierte Robert Rubin, der US-Wirtschaftsminister, für den Schutz der brasilianischen Wirtschaft. Bei den Treffen des IWF und der Weltbank sprachen sich auch die lateinamerikanischen Länder für eine Unterstützung gegen die Instabilität der Finanzmärkte aus. Der IWF, die Weltbank sowie der BID und die brasilianische Regierung handelten Ende des Jahres 1998 ein Hilfspaket in Höhe von 41,5 Mrd. US-\$ für die kommenden drei Jahre aus, um den Real zu schützen. Die Regierung Cardoso verpflichtete sich damit, eine Fiskalanpassung einzuführen und die Wechselkurspolitik nicht zu ändern. Die Regierung plädierte für soziale Kürzungen in Höhe von 7 Mrd. US-\$ und die Erhöhung der Steuern als Pfeiler ihrer Fiskalreform. Die Regierung verpflichtete sich, für die drei darauffolgenden Jahre bis zu 80 Mrd. US-\$ einzusparen, um das Vertrauen und die Glaubwürdigkeit auf den internationalen Finanzmärkten wiederzugewinnen. Der Entwurf der Fiskalreform erleichterte auch die Verhandlungen des Abkommens mit dem IWF, da die vorgestellte Fiskalreform die Reduzierung der sozialen Ausgaben, die Erhöhung der Steuern, die Rentenreform und andere Finanzreformen enthielt. Es wurde auch versucht, die Ausgaben von Bundesstaaten und Gemeinden zu senken (vgl. *Roett* 1999:176).

Die Regierung war jedoch unfähig, die Zustimmung des Kongresses zu einem strengen Haushalt und restriktiven Maßnahmen zu erreichen. Die Abgeordneten wollten ihre politische Popularität nicht durch Kürzungen von Arbeitsplätzen und sozialen Projekten aufs Spiel setzen. Die Reaktion des Kongresses konnte folgendermaßen beschrieben werden:

„But the Congress refused to cooperate. Motivated by personal concerns and local political loyalties, a stalemate developed. The president argued the urgency of the need for decisive, rapid response from the legislature. The Congress, then a lame-duck institution, had little interest in supporting the president – or in making painful decisions that might impact on their future political career at home. The international financial community took note and began to panic“ (*Roett* 1997:15).

Das Paket war daher unzureichend, um das Vertrauen der internationalen Investoren in die brasilianische Volkswirtschaft zurückzugewinnen. Hinzu kam das von Franco erklärte Moratorium, das die Finanzkrise beschleunigte.

Nach der Abwertung des Real wurde im März 1999 mit dem IWF neu verhandelt, um das vorherige Abkommen an die neuen Bedingungen anzupassen. Die Finanzinstitution war mit den strengen Maßnahmen der Regierung einverstanden. Auch wurde die Entwicklung der brasilianischen Volkswirtschaft als positiv bewertet. Hauptziel des Abkommens mit dem IWF war die Gewährleistung der externen Liquidität Brasiliens. Die Einführung eines floatenden Wechselkurses brachte eine Revision der Vorhersagen über den externen Sektor mit sich.

5.2.4.3 Die Vertiefung des brasilianischen Strukturwandels und die Bedingungen am Ende des 20. Jahrhunderts

Der Aufschwung der brasilianischen Volkswirtschaft begann einige Monate nach der Abwertung des Real. Die wichtigsten Indikatoren dafür waren folgende (Roett 1999:177; Sáinz/Calcagno 1999:73-76; Baumann/Mussi 1999:51-54; Ministério da Fazenda 2000):

- Der Wechselkurs wurde aufgrund des ununterbrochenen Flusses von Ressourcen der internationalen Finanzgemeinschaft und aufgrund der Neudefinierung der Zentralbank im Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik aufgewertet.
- Die Handelsbilanz verbesserte sich aufgrund der Veränderungen, die der floatende Wechselkurs mit sich brachte: Zum einen sanken die Importe 1999 um 14,8% verglichen mit 1998, zum anderen stiegen die Exporte im gleichen Zeitraum um 6%.
- Die Preise stabilisierten sich im Mai 1999, als der Indexpreis nur um 0,05% stieg. Dies ermöglichte der Zentralbank, die Zinsraten weiter zu senken, von 40% im März auf 19,5% im Juli.
- Die gesamte Wirtschaftspolitik konzentrierte sich auf die Reduzierung der Inflation. Wie es zuvor in Mexiko der Fall gewesen war, wurde ein *inflation targeting regime* eingeführt. Die Zentralbank war dadurch verpflichtet, die Inflation mit allen makroökonomischen Mechanismen unter Kontrolle zu bringen sowie die Entwicklung

der inflationären Tendenzen und ihre diesbezüglichen Maßnahmen alle drei Monate zu veröffentlichen.

Trotz dieser erfolgreichen Indikatoren war bekannt, dass der *Plano Real* bestimmte Grenzen hatte, die nicht überschritten werden konnten. Die Preisstabilität hing von Kapitalflüssen ab, die sich aufgrund der Handels- und Leistungsbilanzdefizite vorsichtig entwickelten. Hinzu kam, dass das Wirtschaftswachstum gestoppt werden musste, da ein steigendes Wachstum aufgrund der Wechselkursschwankungen zu größeren Handelsbilanzverzerrungen führte. Diese Tatsache wurde zu einem komplizierten Problem der gesamten Wirtschaftsstrategie: „(...) because it is a fact that the expansion of the Brazilian consumer market has become a key factor for the attraction of foreign investors“ (Schwartz 1998:71). Außerdem verdeutlichte der *Plano Real* die Krise des Steuersystems, in die Brasilien geriet, und die damit verbundenen Probleme der Regierung: Um die kurzfristigen ausländischen Kapitalflüsse anzuziehen, versuchte die Zentralbank, eine hohe Zinsrate einzuführen. Das Ergebnis war wenig erfolgreich, da die Regierung am Ende vielmehr ausgab als sie einnahm und sich ihre internen Schulden sehr schnell vergrößerten.

Der *Plano Real* war der erste Schritt zur Umstrukturierung der brasilianischen Volkswirtschaft, da er zur Preisstabilisierung führte und das BSP von 1994 bis 1998 eine durchschnittliche Jahresrate von 3,8% aufwies. Die jährliche Inflationsrate von Juni 1994 bis Mai 2000 betrug 11,4%, was einen Bruch mit der traditionellen *inflação inercial* bedeutete (Ministério da Fazenda 2000:1). Seit 1995, zum ersten Mal in der Geschichte, kam es in Brasilien zu einem Handelsbilanzdefizit aufgrund der Überbewertung des Real (Baer/Pavia 1996:81), was entscheidend für die Auslösung der Finanzkrise war und für die Wirtschaftsentwicklung in den kommenden Jahren sein wird. Der Einführung eines floatenden Wechselkurses hätte nur mit einer tiefgreifenden Fiskalreform begegnet werden können (von Doellinger 1999:40), da die externe Sparquote mit gleichzeitig heimischen hohen Zinsraten nicht mehr aufrechtzuerhalten war (vgl. Penha 2000:33). Die Stabilisierung sollte deshalb durch Strukturanpassungsmaßnahmen ergänzt werden. Der Privatisierungsprozess wurde zum wichtigsten Ziel der Regierung, da es sich nicht nur um die Größe des Staates, sondern auch um eine tiefgreifende Reform der staatlichen Tätigkeit

handelte. Der Strukturwandel in Brasilien wurde durch einen Privatisierungsprozess fortgesetzt, der verschiedene Schlüsselsektoren beinhaltete, wie Telekommunikationen, Öl- und Bergbausektor und Küstenschifffahrt. Die neue Rolle des Staates in der Wirtschaft wurde im *Programa Nacional de Desestatização* vorgestellt²⁵⁷. Die Fiskalreform sollte auch dazu dienen, dass der brasilianische Staat schließlich solide Finanzen haben sollte, und den Strukturwandel auf einer langfristigen Strategie basieren zu lassen. Die Regierung führte einen *Programa de Estabilização Fiscal* ein, um endlich das brasilianische Fiskalregime zu verändern²⁵⁸. Hinzu kam, dass die Regierung sich zu einer strengen Fiskaldisziplin verpflichtete, die hauptsächlich durch soziale Kürzungen und die Kontrolle öffentlicher Ressourcen erreicht wurde. Die langfristige fiskalische Anpassung wurde durch die *Lei de Responsabilidade Fiscal* verstärkt, bei der die Grenzen der öffentlichen Verschuldung und die Kontrolle der öffentlichen Finanzen vom Bund und den Staaten bestimmt wurden. Die Fiskalpolitik ist jedoch bei diesen Fortschritten der Schwachpunkt der gesamten makroökonomischen Politik, da in Brasilien immer noch ein öffentliches Defizit existiert und seine langfristige und effektive Reduzierung verwirklicht werden muss (vgl. *Penha* 2000:8).

Die Strukturanpassungsmaßnahmen wurden ohne Zweifel von den positiven Folgen der Stabilisierung des *Plano Real* begünstigt. Es gab jedoch immer noch strukturelle Verzerrungen in der brasilianischen Volkswirtschaft, die große Risiken bargen, insbesondere die Verwundbarkeit der kurzfristigen Kapitalströme, von denen beinahe die gesamte Wirtschaftsstrategie abhing. Brasilien befand sich am Ende des 20. Jahrhunderts in einem widersprüchlichen Zustand: Es kam zu vielen makroökonomischen Erfolgen und Fortschritten, aber das Land litt unter einer der größten sozialen Ungleichheiten in der Welt.

²⁵⁷ Das Wirtschaftsministerium stellte diese neue Rolle des brasilianischen Staates wie folgt vor: „Em conformidade com tendência mundial e com as mudanças requeridas pela sociedade brasileira, o Estado moderno deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Com o programa de privatização, o Estado brasileiro reduziu seu papel de executor ou de prestador direto de serviços. Nessa nova perspectiva, fortaleceu suas funções de regulação e de coordenação, particularmente em nível federal“ (*Ministério da Fazenda* 2000:17).

²⁵⁸ Das Programm beinhaltete zwei Arten von Maßnahmen (*Ministério da Fazenda* 2000:15): Zum einen gab es strukturelle und institutionelle Maßnahmen, die dazu dienen sollten, das fiskalische Gleichgewicht der öffentlichen Finanzen herzustellen, um Wirtschaftswachstum zu ermöglichen. Zum anderen wurde ein kurzfristiges Fiskalprogramm vorgesehen, um positive Ergebnisse beim Verhältnis Schulden-BSP im Jahr 1999 zu erreichen.

Die Regierung Cardoso sollte deshalb die Vertiefung des Strukturwandels fortsetzen, sich aber gleichzeitig auch mit einer besseren Verteilung der Wirtschaftsgewinne in der Gesellschaft beschäftigen.

5.2.4.4 Die politische Entwicklung Brasiliens bis zum Jahr 2000 und ihre künftigen Tendenzen

Als Cardoso 1995 an die Macht kam, war er aufgrund des Erfolges seiner Wirtschaftsstrategie sehr populär. Um die bis dahin erfolgreiche Wirtschaftsreform weiterzuführen, entschied sich die Regierung, die Veränderungen der Verfassung durch *Emendas Constitucionais* vorzuschlagen. Sie sollten die zwei Jahre zuvor gescheiterte Verfassungsrevision ersetzen. Diese Veränderungen umfassten zwei verschiedene Bereiche, nämlich Wirtschafts- und Verwaltungsmaßnahmen:

„(The Cardoso government) chose to present separate group of reforms in a linear sequence. The so-called economic order amendments were fielded first, for two reasons. First, their passage was deemed easier. Their inherent political problems directly affected only those legislators linked to state enterprises that would be privatized, because of looming conflicts with labor unions (...) The administrative reforms, by contrast, would affect almost all state and municipal governments and about three million public employees – and hence their representatives. Second, to attract new investments and permit a new wave of privatization, which would generate resources needed to sustain the Real Plan during this crucial transition period, quick liberalization of the restrictions on foreign capital and the strict national monopolies were imperative“ (*Fleischer* 1998:123).

Die Diskussion über diese *Emendas* hatte dieses Mal keine Polarisierung der verschiedenen politischen Parteien im Kongress zur Folge. Die Regierung bemühte sich, eine große Allianz bzw. die notwendigen Stimmen für ihren Vorschlag zu gewinnen²⁵⁹. Am Ende hatte die

²⁵⁹ Die Billigung einer *Emenda Constitucional* ist kein einfacher Prozess. Eine Verfassungsänderung erfordert sechs verschiedene Zustimmungen in Ausschüssen und im Plenum beider Kammern des Kongresses. Nach der

Regierung die Unterstützung von 370 Abgeordneten und 60 Senatoren. Die Unterstützung stammte von den politischen Parteien, die Cardoso als Kandidat auswählten, d.h. dem PSDB, dem PFL und dem PTB. Eine Koalition mit dem PMDB und anderen kleinen Parteien sicherte die Zustimmung für die *Emendas*. Die linken Parteien - der PT und der PDT - hatten dagegen keine Mehrheit im Kongress, und ihre Position war eher von geringerer Bedeutung. Innerhalb der Gesellschaft wurden diese *Emendas* von anderen Gruppen, wie z.B. den Gewerkschaften, der Bürokratie und der Zivilgesellschaft, in Frage gestellt, da diese Gruppen den Privatisierungsprozess, die Reduzierung des staatlichen Interventionismus und die Verkürzung sozialer Ausgaben nicht unterstützten.

Der Regierung Cardoso gelang es, die politische Unterstützung des Kongresses für ihre Wirtschaftsstrategie zu gewinnen. Cardoso profitierte von seinem klaren Wahlsieg, um eine Allianz mit verschiedenen politischen Kräften, wie z.B. mit Gouverneuren und Kongressteilnehmern, zu bilden. Dies machte einen deutlichen Unterschied zu den Auseinandersetzungen zwischen der Exekutive und dem Gesetzgeber aus, die die vorherigen Regierungen charakterisiert hatten. Dieser Unterschied konnte anhand verschiedener Faktoren erklärt werden (*Mainwaring* 1997:104-105): 1994 herrschte in Brasilien das Gefühl einer allgemeinen Krise, das während der vorhergehenden Regierungen von Sarney, Collor und Franco nicht zu finden war. Das Land war der einzige Fall in Lateinamerika, in dem kein Erfolg bei der Stabilisierung seiner Volkswirtschaft eintrat. Im Jahr 1995, als Cardoso an die Macht kam, wurde die neoliberale Agenda von den Abgeordneten der Regierungskoalition (PMDB und PSDB) letztendlich akzeptiert. Das internationale Umfeld, das durch die Zeit nach dem Kalten-Krieg charakterisiert wurde, begünstigte auch die Einführung eines tiefgreifenden Stabilisierungsprogramms. Der Grund für diese Änderung war insbesondere, dass Cardoso ein besserer Politiker als seine Vorgänger war, eine deutliche Vision und ein besseres Kabinett hatte. Des Weiteren hatte die brasilianische Regierung die Unterstützung eines großen Teils der Unternehmerschaft und der

Revision der *Comissão de Constituição e Justiça* und der Zustimmung eines dafür ausgewählten speziellen Ausschusses kann das Plenum sich für oder gegen die Änderung entscheiden. Für die *Emenda* sind mindestens 306 Stimmen erforderlich (3/5 der gesamten Zahl der Abgeordneten). Anschließend soll sie noch einmal im Plenum abgestimmt und mit mindestens 306 Stimmen gebilligt werden. Danach wird sie an den Senat weitergeleitet, wo die *Comissão de Constituição e Justiça* des Senats sie nochmals überprüft und anschließend muss sie zweifach im Plenum des Senates mit wenigstens 81 Stimmen (3/5 der gesamten Senatorensitze) gebilligt werden.

Gesellschaft. Dabei spielte das Tempo des *Plano Real* eine wesentliche Rolle (vgl. *Faucher* 1998:14). Zum ersten Mal in der Geschichte wurden Stabilisierungsmaßnahmen allmählich eingeführt, und kein *shock-treatment* durchgeführt, wodurch das Vertrauen anderer Akteure in die Wirtschaftsstrategie gewonnen wurde. Die verschiedenen Phasen des *Plano Real* ermöglichten es, dass die Menschen die Wichtigkeit der Stabilisierung erkannte, und die Kritik der Opposition abnahm, als die ersten positiven Ergebnisse erreicht wurden.

Diese große Koalition war jedoch nicht von langer Dauer. Der Erfolg der Regierung Cardoso hing nicht nur von der Kontrolle des inflationären Prozesses ab, sondern auch von der Einführung einer *reforma do Estado*, die eine langfristige Stabilisierung garantieren konnte. Beim *decision-making* fand Cardoso verschiedene *constraints*, die aufgrund der Charakteristika des brasilianischen politischen Systems die notwendigen Reformen verlangsamten. Diese verschiedenen Kombinationen von Faktoren bildeten einen institutionellen Rahmen, in dem die politischen Verhandlungen extrem schwer waren und das Erreichen von *consensus-building* immer komplizierter wurden. Die Regierung von Cardoso führte deshalb keine radikale Umverteilung der politischen Machtverhältnisse ein. Klientelistische Beziehungen wurden benutzt, um die legislative Agenda der Regierung zu billigen und eine zweite Regierungszeit bzw. die Wiederwahl von Cardoso zu ermöglichen (*Fleischer* 1998:125). Cardoso und sein Team waren der Meinung, dass die Transformation Brasiliens in nur vier Jahren nicht verwirklicht werden konnte (*Goertzel* 1999:162-164). Als sie die *Emendas* der Verfassung durchsetzten, erhielt Cardoso einen großen Machtzuwachs. Niemand konnte eine Alternative anbieten. Bei der Wahlkampagne stellte sich Cardoso als der einzige Kandidat vor, der die Überwindung der Finanzkrise ermöglichen konnte. Mit 53% der Stimmen gewann er sein zweites konsekutives Regierungsamt.

Diese zweite Regierungszeit von Fernando H. Cardoso (1999-2002) begann mit einer Finanzkrise. Die negativen wirtschaftlichen Anzeichen waren am Ende seiner ersten Regierungszeit deutlich, aber das Krisenmanagement hing anders als im Fall Mexikos von dem Regierungswechsel ab²⁶⁰. Die Finanzkrise hatte jedoch eine Katalysatorwirkung auf die

²⁶⁰ Gustavo Franco, der damalige Direktor der Zentralbank, erklärte ein paar Jahre später die Situation wie folgt: „As was later revealed, the president had been considering changes in economic policy since September. Indications at that time were ambiguous. On the one hand, there were signs that the president wanted his

politische und wirtschaftliche Elite, da der Konsens darüber zunahm, notwendige und dringende institutionelle Reformen durchzuführen. Ein Beispiel dafür war, dass die Regierung zum ersten Mal eine Reform des Systems der sozialen Sicherheit, die Auswirkungen auf die Rentenentwicklung und damit auf die Haushaltspolitik hatte, verwirklichen konnte (*Jolowicz 1999*). Der Versuch, die wichtigste Quelle des finanziellen Ungleichgewichts zu reduzieren bzw. zu eliminieren, wurde von 1999 bis 2000 mit der Reform des Sozialsystems bzw. der *Previdência Social* konkretisiert. Die Sozialreform wurde bis heute noch nicht vollendet, aber mit diesen Veränderungen begann eine Ära der Zusammenarbeit zwischen der Exekutive und der Legislative, da beide sich über die Notwendigkeit, die Umstrukturierung der Wirtschaft zu beschleunigen, einig waren.

5.3 Vergleichende Analyse

5.3.1 Die makroökonomische Politik

Die Umstrukturierung der Volkswirtschaft bzw. die Umsetzung einer neuen makroökonomischen Politik wurde sowohl in Mexiko als auch in Brasilien vor dem Hintergrund eines schwerwiegenden Krisenszenariums eingeleitet. Die Konsequenzen der Verschuldungskrise waren für beide Länder groß, da die ganze Entwicklungsstrategie, die über viele Jahre durchgeführt wurde, an Glaubwürdigkeit und Effizienz verlor. Die vorherige makroökonomische Politik, die sich hauptsächlich auf die Finanzierung des öffentlichen Defizits stützte und die in beiden Ländern dem Protektionismus der Binnenmärkte diente, wurde nach der Verschuldungskrise in Frage gestellt. Die wachsenden Inflationsraten, unter denen Brasilien mehr als Mexiko litt, stellten den Höhepunkt der Notwendigkeit dar, das Wirtschaftsmodell deutlich zu verändern. Die Hauptverantwortung für die Verschuldungskrise in beiden Ländern wurde in hohem Maße dem wachsenden Staatsinterventionismus zugeschrieben. Aufgrund dessen musste die makroökonomische

second term to be more development oriented. ‚He who finished inflation will also do away with unemployment‘, was a popular campaign motto. This development rhetoric had very specific and worrisome implications for fiscal policy and for the mix of interest rates and exchange rates. The president never failed, however, to support existing policies when the need arose. In his crucial speech at the Itamaray palace on September 22, 1999, he acknowledged for the first time during the campaign the seriousness of the crisis, and he proposed a major mobilization for the balancing of the budget as a final solution to the country’s vulnerability. Except for the idea that a ministry of production would be created, nothing in the speech deviated from the basic lines of existing policy“ (*Franco 2000:70*).

Politik neu definiert werden und sich an die neuen Bedingungen und Forderungen der staatlichen Aktivitäten anpassen.

Sowohl in Mexiko als auch in Brasilien wurde nach der Verschuldungskrise akzeptiert, dass die makroökonomische Politik der Stabilisierung der Volkswirtschaft dienen sollte. Die makroökonomische Politik sollte deshalb restriktive und strenge Maßnahmen beinhalten, mit dem Hauptziel, die Inflation zu kontrollieren und die staatliche Aktivität effizienter zu gestalten. Das Wirtschaftswachstum war nicht mehr das unmittelbare Hauptziel der makroökonomischen Politik (vgl. *Clavijero/Valdivieso* 2000:41), es sollte als eine natürliche Folge erreicht werden, nachdem die wirtschaftliche Lage stabilisiert werden konnte. Dies bewirke einen Sicherheitsrahmen, in dem die Strukturanpassungsmaßnahmen weiter durchgeführt werden könnten. Die wesentlichen Grundzüge dieser makroökonomischen Politik wurden in den zwei Ländern umfangreichen Stabilisierungsprogrammen eingegliedert. Die *Pactos* in Mexiko und die *Planos* in Brasilien waren die Wirtschaftsrahmen, in denen die Direktiven der Geld-, Währungs- und Fiskalpolitik beschrieben wurden. Die Interaktionsverhältnisse der verschiedenen Bestandteile der makroökonomischen Politik waren in beiden Fällen von großer Bedeutung, da nur die gleichzeitige Umsetzung dieser Maßnahmen in verschiedenen Bereichen zur Erfüllung der Ziele beitragen konnte.

Allein der Konsens darüber bedeutete jedoch nicht, dass diese Ziele einfach verwirklicht werden konnten. Die geeigneten Politikinstrumente zur langfristigen makroökonomischen Stabilisierung wurden in beiden Ländern mit Verzögerungen oder sogar mit Abbrüchen konfrontiert, was die Umstrukturierung der Volkswirtschaften in beiden Ländern erschwerte und somit verlangsamte. Ein Grund dafür war die Tatsache, dass die Ausgangsbedingungen extrem schwer waren. Die Stabilisierung der makroökonomischen Indikatoren wurde durch die Kombination verschiedener externer und interner Faktoren erschwert. Hinzu kam, dass Brasilien ein *late-comer* war, da es sich im Vergleich zu Mexiko viel später einem erfolgreichen Stabilisierungsprogramm anschloss. Ein zweiter wichtiger Grund war die Tatsache, dass sowohl Mexiko als auch Brasilien unter sehr schwierigen

makroökonomischen Ungleichgewichten und kontinuierlicher Stagnation litten, die sich gegenseitig ungünstig beeinflussten²⁶¹.

Obwohl die Ziele der makroökonomischen Politik der beiden Länder in mehreren Punkten übereinstimmten, sind viele unterschiedliche Akzente unverkennbar, was in enger Beziehung mit dem oben genannten Ausgangspunkt steht. Der Inhalt der *Pactos* in Mexiko bzw. der *Planos* in Brasilien war trotz der Gemeinsamkeit der theoretischen Grundlagen natürlich jeweils ganz unterschiedlich. Zwei verschiedene Phasen bei der Durchführung der makroökonomischen Politik können sowohl in Mexiko als auch in Brasilien unterschieden werden. Die ersten Phasen in beiden Ländern konnten als Versuch einer Stabilisierung der wirtschaftlichen Situation verstanden werden, während die zweiten Phasen der Fallstudien durch die Vertiefung der strukturellen Veränderungen gekennzeichnet waren. In der ersten Phase (1982-1987) wurde in Mexiko eine sehr orthodox geprägte makroökonomische Politik eingeführt, die insgesamt betrachtet erfolglos war, während in Brasilien (1985-1994) die makroökonomische Politik hauptsächlich auf heterodoxen Maßnahmen beruhte und ebenfalls scheiterte. In der zweiten Phase (1987-2000) wurden in Mexiko heterodoxe mit orthodoxen Maßnahmen kombiniert. In Brasilien (1994-2000) wurden im Gegensatz zu Mexiko die heterodoxen Maßnahmen abgeschafft, und die makroökonomische Politik basierte nun auf einer orthodoxen Politik. Innerhalb der zweiten Phase fanden in beiden Ländern Finanzkrisen statt, was die Definition der makroökonomischen Politik, insbesondere die Rolle der Wechselkurspolitik mit der Einführung eines floatenden Wechselkurses, deutlich veränderte.

Die Entfaltung der makroökonomischen Politik in Mexiko und in Brasilien unterschied sich zunächst in den Ungleichgewichten, die für jede der beiden Volkswirtschaften charakteristisch waren. Die wesentlichen Merkmalen der mexikanischen Volkswirtschaft

²⁶¹ Der Teufelskreis, mit dem sowohl Mexiko als auch Brasilien konfrontiert war, war folgender: „...the foreign exchange crisis following the external shocks triggered currency devaluations, which in turn often further weakened public finances. This happened in two ways. First, depreciations increased the domestic currency value of foreign debt and external interest payments, thus adding to fiscal stress. Moreover, in the presence of high indexation in the wage and price system, depreciations were followed by bursts of high inflation. The latter, combined with lags in tax collection, tended to erode the real value of tax revenues. Public investment cuts, resulting from weakened public finances, combined with the adverse effects of high inflation on private investments, leading to economic stagnation and capital flight“ (Ros 1994b:69).

während dieser gesamten Periode waren folgende: Das Land hatte einen ständigen Mangel an internen Ersparnissen, die der Finanzierung der öffentlichen und privaten Investitionen, die notwendig für die Entwicklung des Landes waren, gewidmet werden konnten. Diese Ersparnisse waren ihrerseits auch ungenügend, um die Leistungsbilanzdefizite zu finanzieren. Das Hauptproblem dieser Zeit waren die rückläufigen Abwertungen der heimischen Währung, die jedes Mal negative Auswirkungen auf die gesamte Entwicklungsstrategie hatten und die mit den Leistungsbilanzdefiziten in einer wechselseitigen Beziehung standen. Deshalb zielte die makroökonomische Strategie der mexikanischen Regierung hauptsächlich auf die Kontrolle der Ungleichgewichte der Leistungsbilanz und des Wechselkurses ab, was in den beiden obengenannten Phasen nicht ganz erfolgreich war. Die Regierung schaffte im Gegensatz dazu eine relativ schnelle Anpassung der öffentlichen Finanzen aufgrund der massiven Öleinnahmen und einer traditionell niedrigen Inflationsrate im Vergleich zu anderen Ländern Lateinamerikas. Hinzu kam, dass die wirtschaftlichen Beziehungen mit den USA im Rahmen der NAFTA im Laufe der zweiten Phase vertieft wurden, was die makroökonomische Politik zwang, die Anpassung der wichtigsten Variablen aufrechtzuerhalten. Die makroökonomische Politik in Brasilien wurde von folgenden Elementen gekennzeichnet: Das Land wurde mit einer unkontrollierbaren Inflationsrate, die im internationalen Vergleich sehr hoch war, sowie mit einem enormen Fiskaldefizit konfrontiert. Die Hauptprobleme der brasilianischen Regierung waren dagegen der Bruch der *inflação inercial*, die tief in der strukturellen Ökonomie Brasiliens wurzelte, und die Suche nach Finanzierungsquellen für das Fiskaldefizit bzw. nach Reduzierungsmaßnahmen für das Haushaltsdefizit. Deswegen konzentrierte sich die makroökonomische Politik wesentlich auf beide Elemente. In der ersten Phase wurden auf heterodoxen Prinzipien beruhende Maßnahmen eingeführt, wie z.B. die Indexierung aller makroökonomischen Variablen und das Einfrieren der Preise und Löhne, die jedoch keinen Erfolg hatten. In der zweiten Phase bzw. während der Durchführung des *Plano Real* konnte die Inflationsrate aufgrund neuer Wirtschaftsdirektiven kontrolliert werden, und es wurde versucht, das Fiskaldefizit des Staates zu reduzieren. Die Einführung von orthodoxen Maßnahmen trug einerseits zur Kontrolle der Inflation, andererseits aber zur Verschlechterung des Handelsbilanzdefizites bei.

Ein zweiter Unterschied zwischen beiden Ländern bezog sich auf die Instrumente der makroökonomischen Politik. Bei der Definition der makroökonomischen Politik wurden in den jeweiligen Phasen verschiedene Mechanismen eingeleitet, die sich oftmals von den Politiken vorhergehender Phasen trennten. Die Instrumente der makroökonomischen Politik waren auch in den zwei betrachteten Fällen unterschiedlich und können folgendermaßen erklärt werden (vgl. *Fritz* 1999:22): Mexiko optierte seit 1988 mit der Unterzeichnung des *PECE* für eine gelockerte Form der Währungsbindung, die in Verbindung mit einem Lohn- und Preisarrangement stand und mit einer gleichzeitigen Außenliberalisierung einherging. Die angekündigten regelmäßigen Miniabwertungen, die ein wichtiger Teil des paktierten passiven *crawling-peg* waren, sollten unter dem Inflationsdifferential bleiben, was in engem Zusammenhang mit der mexikanischen Beteiligung an der NAFTA stand. Brasilien entschied sich demgegenüber für eine Mischung aus gelockerter Wechselkursanbindung und aktiver Geldpolitik, was als Reaktion auf die Quasi-Dollarisierung und eine geringe Außenorientierung der Volkswirtschaft verstanden werden konnte. Im Gegensatz dazu wurde die Dollarisierung des Bankensektors trotz der weitgehenden Liberalisierung des Kapitalverkehrs begrenzt. Deshalb war die Geldpolitik von großer Bedeutung, da sie das geeignete Mittel für die Ausgleicheung der fiskalpolitischen Probleme darstellte.

Sowohl Mexiko als auch Brasilien zahlten in den 90er Jahren zu den dynamischsten *emergent economies* auf der ganzen Welt. Mit dem nicht parallel verlaufenden Ausbruch der Finanzkrisen in beiden Ländern war jedoch klar, dass beide Volkswirtschaften sehr verwundbar waren. Beide Länder waren aufgrund der auf dem Papier erreichten makroökonomischen Stabilität ihrer heimischen Wirtschaften in der Lage, große Kapitalströme, die grundsätzlich von Portfolioinvestitionen gebildet wurden, anzuziehen. Ihre Verwundbarkeit hing in großem Maße von den bereits erwähnten Merkmalen ihrer makroökonomischen Politik ab bzw. wurde hauptsächlich durch die Abhängigkeit vom Auslandskapital verursacht. In Mexiko wurde die makroökonomische Politik vor der Krise für die Überbewertung des Wechselkurses konzipiert, was zu einer besseren Eingliederung der mexikanischen Wirtschaft in eine große konkurrierende Welt beitragen sollte. In Brasilien gab es auch eine überbewertete heimische Währung, die die Leistungsbilanzdefizite erhöhte. Die Situation war aber im Gegensatz zu Mexiko aufgrund

der Größe des Fiskaldefizits, der internen öffentlichen Schulden und des hohen Zinsniveaus viel schwieriger. Die Reichweite der Finanzkrisen sowie die Erholung der Volkswirtschaften waren in beiden Fällen unterschiedlich: Die wirtschaftlichen Auswirkungen dauerten in Mexiko länger als in Brasilien, wie z.B. die Abwertung der heimischen Währung durch die Erhöhung der Inflationsrate. Auch die Folgen der Finanzkrise waren tiefgreifender aufgrund eines zweifelhaften Krisenmanagements seitens des mexikanischen Wirtschaftsteams; die brasilianische Volkswirtschaft schien auf die Finanzkrise bereits vorbereitet zu sein, so dass die internationale Finanzgemeinschaft rechtzeitig auf sie reagieren konnte. Mit der mexikanischen Finanzkrise war jedoch die Stabilität des gesamten internationalen Finanzsystems in Gefahr.

Eine Bewertung der gesamten makroökonomischen Politik beider Länder seit der Verschuldungskrise sollte verschiedene Gesichtspunkte berücksichtigen. Erstens wäre es richtig zu erwähnen, dass das Hauptziel der Stabilisierung der wichtigsten makroökonomischen Variablen teilweise erfolgreich war. Sowohl Mexiko als auch Brasilien waren trotz der schmerzhaften Auswirkungen der Verschuldungskrise und eines feindlichen internationalen Szenariums in der Lage, die Umstrukturierung ihrer Volkswirtschaften zu bewältigen. Die Zeiten hoher Inflationsraten waren vorbei und es wurden wieder positive Wachstumsraten erreicht. Beide Länder konnten noch einmal auf internationaler Ebene Kredite aufnehmen und wussten sich auf die neuen Bedingungen der internationalen Kapitalmärkte einzustellen. Die makroökonomischen Variablen zeigten im Falle Mexikos seit Ende der 80er Jahre eine tendenziell positive Entwicklung, die sich in Brasilien Mitte der 90er Jahre wiederholte. Die Auswirkungen der Finanzkrisen reduzierten natürlich die positiven Indikatoren, aber beide Länder konnten sich mittelfristig erholen.

Zweitens war es in beiden Fällen notwendig, die verschiedenen Bereiche der Wirtschaftspolitik zu unterscheiden. Die Geldpolitik war sowohl in Mexiko als auch in Brasilien relativ erfolgreich, da sie auf sehr restriktiven Maßnahmen basierte, die ein günstiges Umfeld für die Umstrukturierung der Volkswirtschaft bewirkten. Bei der Definition der Geldpolitik konnten in beiden Ländern keine großen Schwankungen festgestellt werden, außer den notwendigen Anpassungen für den richtigen Verlauf der

gesamten Wirtschaftsstrategie. Die Wechselkurspolitik war in beiden Fällen am stärksten von den Schwierigkeiten der internationalen Wirtschaft betroffen und spielte eine bedeutsame Rolle bei der Umstrukturierung der Wirtschaft, da die gesamte Umsetzung eines neuen Wirtschaftsmodells auf der Instrumentalisierung des Wechselkurses beruhte. Hinzu kam, dass der Wechselkurs in beiden Ländern als Anker der gesamten Wirtschaftsstrategie in unterschiedlichen Phasen angewandt wurde, was die Verwundbarkeit der Volkswirtschaften verstärkte²⁶². In einer globalisierten Weltwirtschaft ist es sehr gefährlich, sich in Abhängigkeit zum Auslandskapital zu begeben und den Erfolg der gesamten Wirtschaftsstrategie auf einen über- bzw. unterbewerteten Wechselkurs zu setzen. Die Angriffe gegen die heimischen Währungen wurden rückläufiger, und diese Tatsache stellte die Kohärenz und Konsistenz der Wirtschaftspolitik in Frage. Die Fiskalpolitik, die zur Reduzierung des Haushaltsdefizites und zur Kontrolle der Inflation dienen sollte, scheiterte. Nach wie vor stellt sich für die brasilianische Regierung die Reduzierung des Haushalts-, speziell des Fiskaldefizits als ein großes Problem dar. Die mexikanische Regierung litt unter dem gleichen Problem, aber in geringeren Ausmaße, und versucht heutzutage, eine vollständige Fiskalreform einzuführen, die zu künftig gesunden Finanzen beitragen könnte. Die Reduzierung der Inflationsrate vollzog sich in Brasilien erst Mitte der 90er Jahre, während die mexikanische Regierung seit Anfang dieses Jahrzehnts nicht mehr mit diesem Problem konfrontiert wurde. Die Gefahr einer neuen hohen Inflationsrate bedroht aufgrund der verschiedenen makroökonomischen Ungleichgewichte in beiden Ländern noch immer die Entwicklung der Wirtschaftsstrategie.

Daraus entsteht ein drittes Element für die Bewertung der makroökonomischen Politik Mexikos und Brasiliens: Die neuen Unannehmlichkeiten, mit denen die *emergent economies* der Schwellenländer konfrontiert wurden. Die Umstrukturierung der Volkswirtschaft bedeutete nicht nur den Versuch, die Lösung der bereits existierenden wirtschaftlichen Probleme zu finden, sondern auch die neuen wirtschaftlichen Schwierigkeiten beseitigen zu können. Dies waren oftmals unerwartete Faktoren, die bei der Definition und Implementierung der makroökonomischen Politik nicht berücksichtigt wurden. In vielen

²⁶² Sowohl Mexiko als auch Brasilien waren mit folgender Schwierigkeit konfrontiert (*Sheanan* 1991:7-8): „priority for checking inflation argues in favor of keeping the nominal exchange rate stable, but priority for promotion of exports and concern for ability to compete with imports in a more open economy both argue in favor of devaluation in order to keep the real exchange rate either steady or rising“.

Fällen schien diese makroökonomische Politik unzureichend oder zweideutig zu sein, insbesondere beim Krisenmanagement.

Bei einer Bewertung der makroökonomischen Politik sollen nicht nur ihr Inhalt und ihre Instrumente, sondern auch ihre Auswirkungen beachtet werden. Die Durchführung der makroökonomischen Politik brachte widersprüchliche Ergebnisse mit sich, die in verschiedenem Ausmaß die sozialen Gruppen der Gesellschaft betrafen (*Dussel* 2000:54-57). Wahl und Durchführung einer bestimmten Politik wägen Vor- und Nachteile gegeneinander ab, die zwischen den verschiedenen Gruppen der Gesellschaft verteilt werden müssen (u.a. *Bresser/Maravall/Przeworski* 1993; *Kraemer* 1997; *Faust/Dosch* 2000). Es handelt sich um eine kritische Gewichtung der makroökonomischen Politik im Hinblick auf das immer erwartete Ziel der Wirtschaftspolitik, d.h. das Erreichen von Wirtschaftswachstum bzw. Entwicklung, und auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der ganzen Gesellschaft. Sowohl Mexiko als auch Brasilien zählen zu den größten und dynamischsten Volkswirtschaften Lateinamerikas, aber ihre makroökonomische Politik war nicht in der Lage, die wichtigsten makroökonomischen Ziele gleichzeitig zu erreichen, d.h. Preisstabilisierung, gesunde öffentliche Finanzen, externes Gleichgewicht und Wirtschaftswachstum. Die zwei Fälle dieser Untersuchung sind von großen sozialen Ungleichheiten und vitaler Ungerechtigkeit (vgl. *Mols* 1997:16) geprägt, die seit der Einführung einer neuen Entwicklungsstrategie nicht reduziert werden konnten, sondern sich eher noch vertieften. Die Einleitung neoliberaler Wirtschaftsmaßnahmen bedeutete die Entstehung großer sozialer Nachteile, hauptsächlich für die unteren Schichten. Vor diesem Hintergrund könnte man sagen, dass die makroökonomische Politik aus wirtschaftlicher Sicht zwar teilweise erfolgreich, aus sozialer Sicht jedoch mißlungen war, trotz der durchaus anerkennenswerten Fortschritte in bestimmten Bereichen (*Calvo* 2000:25-32). Die mexikanische und die brasilianische Regierung sehen sich deshalb der Verantwortung gegenüber, das soziale Gesicht der makroökonomischen Politik zu finden und die mikroökonomische Umstrukturierung des Marktes zu beenden (*Pastor/Wise* 1997), was aufgrund des Nichterreichens der makroökonomischen Stabilität verzögert wurde und in beiden Fällen nicht gelungen ist. Es wurde bereits festgestellt, dass es nicht reicht, große Wirtschaftswachstumsraten bzw. die Stabilität der makroökonomischen Variablen zu

schaffen, ohne sie in Verbindung mit einer umfangreichen Sozialpolitik zu setzen. Die Vernachlässigung dieser Interaktionsverhältnisse könnte die gesamte Wirtschaftsstrategie gefährden, da die sozialen Gruppen, die von der Umstrukturierung der Volkswirtschaft stark betroffen sind, neue Modi von Verteilungsmöglichkeiten suchen könnten (*Williams* 2001).

6 Schlussbetrachtung

6.1 Gewichtung und Wirkungsweise externer und interner politisch-institutioneller Einflüsse auf die makroökonomische Politik

Die makroökonomische Politik hatte einen entscheidenden Stellenwert im Rahmen der gesamten Umstrukturierung der Volkswirtschaft Mexikos und Brasiliens. Die Maßnahmen, die beide Länder einführten, können aufgrund folgender Erklärungen in verschiedene Varianten untergliedert werden:

- Zuerst wurden makroökonomische Reformen durchgeführt, die für die gesamte wirtschaftliche und entwicklungspolitische Umstrukturierung notwendig waren. Hierzu können die Sanierung des Haushaltes und die fiskalische Anpassung gezählt werden.
- Zweitens wurden makroökonomische Maßnahmen eingeführt, die eine politische Rolle spielten. Dabei handelt es sich um makroökonomische Entscheidungen, die als Mittel politischer Legitimierung bzw. als Mittel politisch-autoritärer Kontrolle getroffen wurden. Die Entwertung der heimischen Währung, die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben und die begleitende Lohnpolitik sind prägnante Beispiele dafür. Sie wurden oftmals im Zusammenhang mit wahltaktischen Überlegungen bzw. zur Absicherung einer anderen makroökonomischen Politik eingeführt.

In der hier vorliegenden Untersuchung wurde versucht, die Bestimmungsfaktoren der makroökonomischen Politik in Mexiko und Brasilien zu analysieren und zu vergleichen. Sie ging von der Tatsache aus, dass in beiden Ländern nach der Verschuldungskrise eine unterschiedliche Entwicklungsstrategie eingeführt wurde, aufgrund derer die Inhalte und die Reichweite der Fiskal-, Geld- und Wechselkurspolitik neu definiert wurden. Der Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik wurde von verschiedenen externen und internen Bestimmungsfaktoren beeinflusst: endogene Institutionen (Regierungsform, Verfassung, Parteiensystem, Föderalismus, Ministerien, Zentralbank) und Akteure (Eliten, Technokraten und Berater) sowie externe Faktoren (Wandel des internationalen Kontextes, Rolle der USA, Auflagen der internationalen Finanzinstitutionen, Einflussnahme der ausländischen Investoren und regionale Integrationsprozesse).

Eine erste Überlegung über die Gewichtung von Erklärungsvariablen der makroökonomischen Politik soll genannt werden. Die Grenzen zwischen internen und externen Bestimmungsfaktoren sind extrem schwer festzulegen, insbesondere wenn ein empfindlicher und verwundbarer Wirtschaftsbereich, wie die Fiskal-, Geld- und Wechselkurspolitik, analysiert wird. Obwohl die exogenen Bestimmungsfaktoren nicht die einzige Ursache bzw. entscheidend für die Formulierung einer bestimmten makroökonomischen Politik sind, wie die Dependenzansätze dies für lange Zeit vertraten, ist es wahr, dass die internationalen wirtschaftlichen Kräfte einen großen Einfluss auf die Bestimmung der *domestic political agenda* haben sowie ein Hindernis für die vorhandenen Optionen der Entscheidungsträger darstellen (vgl. *Merkel* 1994:324; *Hurrell* 1996:163).

Die exogenen Bestimmungsfaktoren bei der Definition und Einführung der makroökonomischen Politik in Mexiko und Brasilien können mit der Analyse der internationalen Erklärungsvariablen, die in dieser Untersuchung durchgeführt wurde, folgendermaßen gewichtet werden. In einer globalisierten Welt werden die Veränderungen auf internationaler Ebene einen immer größeren Einfluss auf den Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik ausüben. Der neuen Entwicklungsstrategie beider Länder lag die Annahme zugrunde, dass die Liberalisierung der heimischen Märkte, die Deregulierung in verschiedenen Wirtschaftsbereichen und die Privatisierung öffentlicher Unternehmen Vorbedingungen für eine bessere Einbeziehung in die internationalen Märkte waren. Die makroökonomische Politik sollte deshalb und auch als begleitender Faktor der Strukturanpassungsreformen der Stabilisierung der wirtschaftlichen Situation dienen, wie z.B. einer niedrigen Inflationsrate, einem stabilen Wechselkurs und einer restriktiven Geldpolitik, um die Integration und die Attraktivität der Länder zu verbessern. Die Ausprägungen der Stabilisierung waren in Mexiko und Brasilien unterschiedlich, was die Optionen zur Bewertung der internationalen Faktoren unmittelbar betraf. Die makroökonomische Politik hing sowohl aus orthodoxer, als auch aus heterodoxer Hinsicht von der Notwendigkeit ab, frische Ressourcen aus dem Ausland anzuziehen, da die Entwicklungsstrategie zunehmende Handelsbilanzdefizite verursachte, deren Deckung nur mit ausländischen Investitionen erreicht werden konnte. Die exogenen Bestimmungsfaktoren

übten jedoch in Mexiko und Brasilien ihren Einfluss in unterschiedlichem Maße aus. Es konnte festgestellt werden, dass die internationalen Faktoren im Prinzip für Mexiko wichtiger waren als für Brasilien. Diese Tatsache liegt nicht nur in der Größe der Volkswirtschaft und ihrer damit verbundenen möglichen Verwundbarkeit begründet, sondern auch in die Konzeption der makroökonomischen Politik und ihrer Finanzierungsquellen. Da Mexiko früher als Brasilien eine schnellere Handelsliberalisierung und eine breitere Öffnung der Volkswirtschaft erreichte, war es für die Regierung wichtiger, die internationalen Faktoren beim *policy-making* zu berücksichtigen. Dabei spielte auch der Abschluss der Umschuldungen mit den Finanzinstitutionen und den internationalen Geschäftsbanken eine wesentliche Rolle, da Mexiko viel früher als Brasilien das Vertrauen der internationalen Investoren zurückgewinnen konnte. Die Bestimmung des Wechselkurses, die Reduzierung der Inflationsrate und die Kontrolle der Geldmenge wurden nicht nur von *domestic*-Faktoren bedingt, sondern auch die internationalen *constraints* und *linkages* spielten eine wichtige Rolle dabei: Die fließenden Beziehungen der mexikanischen technokratischen Elite mit der *international financial community* und der mächtige Exportsektor der mexikanischen Unternehmerschaft tendierten zu international orientierten makroökonomischen Entscheidungen. Die Verknüpfung der mexikanischen Volkswirtschaft mit der der USA durch die NAFTA lässt sich mit der Lage von Brasilien und Argentinien im Rahmen des *Mercosur* nicht vergleichen. In Brasilien sind im Gegensatz zum mexikanischen Fall die internationalen Bestimmungsfaktoren in der Zeit des Redemokratisierungsprozesses beim *policy-making* der makroökonomischen Politik kaum berücksichtigt worden. Natürlich bestand die Notwendigkeit, den Globalisierungsprozess auszunutzen und finanzielle Ressourcen aufzubauen, aber die heterodoxen Maßnahmen der ersten Stabilisierungsversuche wurden hauptsächlich von endogenen Faktoren beeinflusst und als Reaktion gegen die Konditionalität der internationalen Finanzorganisationen angesehen. Brasilien hatte sogar ein Moratorium seiner Zahlungsverpflichtungen erklären, was zu offenen Auseinandersetzungen mit der internationalen Finanzgemeinschaft führte. Die Stabilisierung der makroökonomischen Variablen konnte erst mit der Einführung des *Plano Real* erreicht werden. Dabei wurden die externen Faktoren wichtiger, da die gesamte Wirtschaftsstrategie von ausländischen Ressourcen abhing und die Berücksichtigung endogener Faktoren beim Entscheidungsprozess zunahm.

Besonderer Wert hier soll bei den Untersuchungsgegenständen auf die Gewichtung der exogenen Kräfte gelegt werden: die Entstehung, den Ablauf und die Konsequenzen der Finanzkrisen. Dabei waren die exogenen Bestimmungsfaktoren von außergewöhnlicher Wichtigkeit. Da die Ursachen der Finanzkrisen sowohl in internen als auch in externen Faktoren zu suchen sind, waren die makroökonomischen Anpassungen, die nach ihrem Ausbruch notwendig waren, in großem Maße von exogenen Faktoren bedingt. Beim Krisenmanagement spielten im mexikanischen Fall der IWF und die US-Regierung insoweit eine wichtige Rolle, als beide Akteure das Rettungspaket organisierten und die Kurskorrekturen auf makroökonomischer Ebene förderten. Auch im Fall Brasiliens war die Rolle des IWF von Bedeutung, da die internationale Finanzgemeinschaft die Krise vorhersagen und damit ihre schlimmsten Auswirkungen vermeiden konnte. Das Rettungspaket für Brasilien war ein wichtiger Faktor für die Beschleunigung der Strukturanpassungsmaßnahmen, die nur durch verfassungsmäßige Änderungen eingeführt werden konnten.

Bei der Definition, Einführung und Umsetzung der makroökonomischen Politik erwies sich die politische Variable sowohl in Mexiko als auch in Brasilien als wichtiger Bestimmungsfaktor, da sie in großem Maße zum Scheitern bzw. zum Erfolg der makroökonomischen Maßnahmen beiträgt. Die Wichtigkeit der politischen Variable lässt den Schluss zu, dass die Definition der makroökonomischen Politik und ihr Entscheidungsprozess mehr von den inneren Umständen als vom Ausland abhängen. Die Länderanalyse dieser Untersuchung zeigte den Zusammenhang zwischen dem Entscheidungsprozess makroökonomischer Politik und dem politisch-institutionellen Faktor unter Berücksichtigung kontextgebundener Faktoren ausführlicher auf. Der Entscheidungsprozess dieser Politik in beiden Ländern war durch seine elitäre Natur geprägt, die sich durch eine zunehmende Tendenz zur Technokratisierung verstärkte. Die wichtigsten makroökonomischen Entscheidungen wurden immer mehr von der *economic expertise* getroffen, die versuchte, die Wirtschaftspolitik vom politischen Spiel abzugrenzen. Es handelte sich um einen „von oben“ eingeleiteten Reformprozess, der oftmals ohne demokratische Kontrolle erfolgte. Der Regierungstil in beiden Ländern war vielmehr von

unilateralen Maßnahmen geprägt, insbesondere im Falle Brasiliens, wo die meisten makroökonomischen Entscheidungen per Dekret durchgesetzt werden mussten. In beiden Ländern gab es wenige parlamentarische Gesetzgebungsverfahren, selten politische Verhandlungen und wenige Koordinationsbemühungen, die eine entscheidende Teilnahme anderer Akteure, wie etwa sozialer Gruppen, an der Definition und Einführung der makroökonomischen Politik begünstigt hätten. Die Politikformulierung fand jedoch in zwei verschiedenen politischen Zusammenhängen statt: Während sie im Falle Mexikos einen semiautoritären Charakter annahm, konsolidierte sich in Brasilien die Demokratie.

Die Variable Regimetyp soll im Zusammenhang mit spezifischen Merkmalen jedes Landes betrachtet werden. Die Rolle des Parteiensystems bei der Bildung politischer Konfigurationen war in Mexiko und Brasilien sehr unterschiedlich, was sich auch in dem Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik widerspiegelt. In dieser Untersuchungszeit war Mexiko durch ein faktisches Einparteiensystem gekennzeichnet, in dem es eine zunehmende Tendenz zum politischen Wettbewerb mit den Oppositionsparteien gab. Bis Mitte der 90er Jahre brachte in Mexiko deshalb die Parteistruktur viele Vorteile für die regierende Elite mit sich. Die Rolle des PRI war entscheidend für die Einführung der ersten Stabilisierungsmaßnahmen, da der Erfolg der verschiedenen Versionen der *Pactos* in großem Maße durch die Konzertation mit der Unternehmerschaft und den Vertretern der Arbeiterschaft, die vom PRI kontrolliert wurden, verstanden werden kann. Der PRI ermöglichte der Regierung, den Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik von den Verteilungsproblemen innerhalb der mexikanischen Gesellschaft zu isolieren. Durch den PRI wurden auch die Auseinandersetzungen innerhalb der regierenden Elite kanalisiert, und die Parteidisziplin begünstigte die Billigung der wichtigsten präsidentiellen Entscheidungen im Kongress. Bis zum Jahr 1994 schien das Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramm konsolidiert zu sein: das Land war für die ganze Welt ein Beispiel für eine beschleunigte wirtschaftliche Liberalisierung und eine tiefgreifende Umstrukturierung der heimischen Wirtschaft. Dies änderte sich teilweise seit den Präsidentschaftswahlen von 1994, da zu dieser Zeit ein deutlicher Zerfall und interne Konflikte innerhalb des PRI offensichtlich wurden, und seit dem Ausbruch der Finanzkrise, die eine Anpassung der wirtschaftlichen und der regierenden Elite mit sich brachte.

Im Gegensatz dazu war Brasilien seit der Rückkehr zur Demokratie durch ein fragmentiertes Parteiensystem (Mainwairing 1995; 1997) gekennzeichnet. Dies bedeutete zum einen einen Mangel an starken Bindungen zwischen der Exekutive und der Legislative, was die Einführung der Stabilisierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen erschwerte, insbesondere in den Phasen der heterodoxen Maßnahmen, die nicht nur aufgrund technischer Gründe, sondern auch aufgrund der minimalen politischen Unterstützung scheiterten. Zum anderen entfernten sich die politischen Parteien immer mehr vom Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik, was durch die Präsenz der Technokraten an der Macht verstärkt wurde und zur Marginalisierung der politischen Parteien in parlamentarischen Verhältnissen beitrug. Wegen des Mangels an starken Regierungskoalitionen mussten die brasilianischen Präsidenten andere Mittel zur Durchsetzung ihrer Wirtschaftsprogramme suchen, insbesondere die Etablierung von Präsidialerlassen und die Eingliederung von Vertretern der verschiedenen politischen Parteien ins Kabinett. Mit der Einführung des *Plano Real* und der Machtübernahme von Cardoso konnte beobachtet werden, dass ein stabiler wirtschaftlicher Zusammenhang der Verbesserung der Exekutiv-Legislativ-Beziehungen diene. Trotz der immer noch verspäteten notwendigen Wirtschaftsreformen schaffte die brasilianische Regierung gemeinsam mit den verschiedenen politischen Parteien, mit Ausnahme der linken, die Einführung von Verfassungsänderungen, die für die Umstrukturierung der Volkswirtschaft unbedingt notwendig waren. Die Finanzkrise der Jahre 1998/1999 war ein Katalysator für einen beschleunigten Wandel in den Exekutiv-Legislativ-Beziehungen.

Die Rolle der Akteure in Mexiko und Brasilien darf in dem langen Zeitraum der Untersuchung nicht unterschätzt werden, da ihr strategisches Handeln bei der Umstrukturierung der Volkswirtschaft von Bedeutung war. Es darf nicht vergessen werden, dass „die Entscheidungen der Akteure als Funktionen der strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen bewertet werden sollen“ (Bos 1994:103). Die theoretischen und pragmatischen Orientierungen sowie die Ressourcen der beteiligten Akteure, die am Entscheidungsprozess teilnehmen, weisen einen deutlichen Unterschied zur *choice of policy* auf. Es ist hier wichtig zu erwähnen, dass der Konsensgrad zwischen den Entscheidungsträgern, die Unterstützung und Impulse von der Exekutive und die

Mobilisierung von staatlichen Aktivitäten für ihre Zwecke beim *policy-making* wichtig waren (vgl. *Przeworski* 1995a:203). Die Entscheidungen über eine bestimmte Wirtschaftspolitik spiegelten auch das Interesse und die ideologischen Orientierungen der Regierungskoalition wider. Die Akteure, die an dieser Koalition teilnahmen, sind eine wichtige Unterstützung für die Aufrechterhaltung des *status quo*, was im Prinzip für die regierende Elite wichtig war, weil die Loyalität der verschiedenen Akteure sogar in schwerwiegenden wirtschaftlichen Umständen auf die Probe gestellt wurde. Im Falle Mexikos und Brasiliens laufen diese Tendenzen in verschiedene Richtungen. Im mexikanischen Fall konnte eine deutliche Tendenz zur Uniformität der machthabenden technokratischen Elite beobachtet werden. Nicht nur die Präsidenten, sondern auch die Wirtschaftsminister und die Vorsitzenden der Zentralbank spielten eine definitorische Rolle beim Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik. Ihre ideologische Affinität war entscheidend für die Konsolidierung der Umstrukturierung der heimischen Wirtschaft, da sie die Auseinandersetzungen und Erosionen innerhalb des Kabinetts reduzierte. Um den Präsidenten herum gruppierten sich die notwendigen Akteure der Umstrukturierung der mexikanischen Wirtschaft. Er war die treibende Kraft, die das Tempo bei der Einführung einer bestimmten makroökonomischen Politik angab. Die Unterschiede zwischen den Persönlichkeiten von De la Madrid, Salinas de Gortari und Zedillo waren kein Hindernis für die Fortsetzung der Umstrukturierung der Volkswirtschaft. Die Merkmale des Präsidentialismus in Mexiko ermöglichten eine fast unbegrenzte und außergewöhnliche Kontrolle über die Ressourcen. Dabei war auch das Verhalten der mexikanischen Unternehmerschaft wichtig, da sich dieser Sektor ganz früh mit der Regierung über den Modernisierungskurs einigte. Die mexikanische Unternehmerschaft, die traditionell vom Staat begünstigt wurde, spielte trotz ihrer inneren Auseinandersetzungen bei der Einführung der makroökonomischen Politik eine stark stabilisierende Rolle, da sie die Strategie unterstützte. Im Gegensatz dazu brauchte die brasilianische Unternehmerschaft lange, bis sie sich für die Umstrukturierung der Volkswirtschaft entschied. Dadurch, dass es keinen Spitzenverband gab, der ihre Interessen bei der Exekutive vertreten hätte, und aufgrund der neopatrimonialen Beziehungen mit dem brasilianischen Staat, gab es eine deutliche Zurückhaltung bei der Zustimmung zu den ersten heterodoxen Strategien der Regierungen. Hinzu kam, dass den brasilianischen Präsidenten eine derartige Befugnis wie denen in

Mexiko nicht zustand. Die ersten drei Präsidenten dieser Untersuchungsperiode, d.h. Sarney, Collor und Franco, waren relativ schwache Figuren, die nicht in der Lage waren, die notwendige Unterstützung der Unternehmerschaft, der politischen Kräfte und der Bevölkerung zu gewinnen. Die Regierung von Sarney mündete in eine sehr tiefe politische und wirtschaftliche Krise; Collor de Melo nutzte das politische Kapital der ersten direkten Wahlen nach der Rückkehr zur Demokratie nicht aus und geriet in einen Korruptionsskandal und Itamar Franco übernahm die Macht mit geringer politischen Unterstützung im Kongress. Während seiner Präsidentschaft gab es ständig neue Ernennungen von Wirtschaftsministern und Vorsitzenden der Zentralbank, was keine Kohärenz im Wirtschaftsprogramm ermöglichte und sich im Scheitern der ersten Stabilisierungspläne deutlich widerspiegelte. Mit der Machtübernahme von Cardoso konnte eine Wende innerhalb dieser Tendenzen beobachtet werden. Obwohl das Tempo der Umstrukturierung der Volkswirtschaft viel langsamer als im mexikanischen Fall war, gewann Cardoso eine minimale politische Unterstützung für eine Fortsetzung des *Plano Real*, die sich in wichtigen Verfassungsänderungen und der Billigung neuer Gesetze widerspiegelte. Die wichtigsten Inhalte bzw. die makroökonomische Politik des *Plano Real* wurde immer noch durch Präsidialerlasse eingeführt, aber für das richtige Funktionieren einer langfristigen Wirtschaftsstrategie waren tiefgreifende Veränderungen auf verschiedenen Ebenen notwendig, wie z.B. eine Fiskalreform und die Vertiefung des Privatisierungsprozesses. Cardoso konnte in diesem Sinne wichtige Allianzen innerhalb des Kongresses bilden, die ihm ermöglichten, Fortschritte in diese Richtung zu machen.

6.2 Erfolgsvoraussetzungen der makroökonomischen Politik

Ein besonderer Aspekt dieser Schlussbetrachtung sind die Erfolgsvoraussetzungen der Umstrukturierung der Volkswirtschaft und hierbei insbesondere die Erfolgsvoraussetzungen der makroökonomischen Politik in Mexiko und Brasilien. Die Effizienz der wirtschaftlichen Reformen muss verschiedene Elemente berücksichtigen; es ist nicht ausreichend, sie auf das Ziel des Wirtschaftswachstums zu begrenzen. In diesem Sinne ist es notwendig zu erwähnen, dass die makroökonomische Politik in beiden Ländern so konzipiert wurde, dass sie sich hauptsächlich auf die Kontrolle verschiedener Zahlen konzentrierte, wie die Reduzierung der

Inflationsrate, die Aufrechterhaltung eines bestimmten Wechselkurses, die starke Kontrolle der Geldmenge, das Anziehen ausländischen Kapitals zur Deckung des Handelsbilanzdefizits usw. Diese Maßnahmen koinzidierten normalerweise mit den Washington-Konsens-Vorschlägen der internationalen Finanzinstitutionen. Trotz der Einführung einer breiten Umstrukturierung der Volkswirtschaft, die Handelsliberalisierung, Privatisierung und Deregulierung umfasste, fehlte sowohl in Mexiko als auch in Brasilien eine Korrektur der *fundamentals* (Bresser 1993:33-36), die sich dem Unterbinden der Trägheitskomponenten der Inflation und der Fiskalkrise des Staates widmete, was die heterodoxen und die orthodoxen Maßnahmen nur teilweise effektiv machte. Diese fehlenden Elemente sind bei der Wiederholung struktureller Ungleichgewichte offensichtlich, was zu einem *circulus vitiosus* der wichtigsten makroökonomischen Variablen und zur Verwundbarkeit der beiden Volkswirtschaften beiträgt. Die Finanzkrisen, die in beiden Ländern ausbrachen, zeigten oberflächlich, dass die positiv vorgestellten makroökonomischen Zahlen nicht ausreichend waren, um die negativen spekulativen Einschläge der Portfolioinvestitionen zu vermeiden. Eine tiefere Untersuchung der Finanzkrisen würde dagegen zeigen, dass die makroökonomischen Ungleichgewichte nicht gelöst, sondern eher verstärkt wurden.

Verschiedene vorhergehende Untersuchungen beschäftigten sich mit der Messung der Leistungsfähigkeit der wirtschaftlichen Reformen. Dafür wurden komplexere Variabelkonstellationen entworfen. Die Analyse von Nelson (1990) ging von dem Verzicht aus, nur wirtschaftliche Indikatoren für den Erfolg der Stabilisierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen zu berücksichtigen. Die Erfolgsvoraussetzungen dieser Prozesse lagen nach dieser Interpretation in der kontinuierlichen Implementierung von Reformmaßnahmen, ohne ihre Auswirkungen zu bewerten: „we seek to explain the degree to which policy decisions were carried out rather than economic outcomes of the measures taken. More precisely, we do not attempt to assess the degree to which actual economic performance resulted from the policies adopted rather than from other factors“ (*ibidem* 336). Ein anderer Versuch, die Erfolgsvoraussetzungen zu bewerten, konnte im Buch von Haggard und Kaufman (1992) gefunden werden. Diese Autoren gingen davon aus, dass der Erfolg der wirtschaftlichen Veränderungen von mehreren Faktoren abhing. Entscheidend

war jedoch die Aufrechterhaltung der Nachhaltigkeit von Stabilisierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen: „...neither interest-based explanations nor institutional ones will be entirely satisfactory for explaining how societies cope with the challenges of policy reform and consolidation (...) it is possible that the long-term sustainability of policy choices will depend on a convergence of thinking about fundamental means-ends relationships in the economy“ (*ibidem* 36). Als sie sich mit dem Problem der Inflation in einer *cross-national*-Analyse beschäftigten, legten sie als *criterion for success* die Tatsache fest, dass „inflation is brought below the inflation threshold for three years“ (*ibidem* 299). Eine dritte Version der Bewertung der Erfolgsvoraussetzungen für die wirtschaftliche Liberalisierung im Rahmen eines demokratischen Regimes konnte im Buch von *Adam Przeworski* über *Sustainable Democracy* (1995a) gefunden werden. Er ging von der skeptischen Annahme aus, dass das Wirtschaftswachstum aufgrund folgender Elemente unter demokratischen Umständen nicht einfach zu erreichen war: „(1) that stabilization and liberalization are not sufficient to generate growth unless these reforms are target to redress the fiscal crisis and to generate public savings, (2) that without a social policy, political conditions for the continuation of reforms become eroded, and (3) that technocratic style of policy making weakens the nascent democratic institutions“ (*ibidem* 68-ff).

Bei dieser Untersuchung werden die Erfolgsvoraussetzungen nicht nur auf die makroökonomischen Zahlen, sondern auch auf die politischen Konfigurationen bezogen, die notwendig sind, um die makroökonomische Politik einzuführen. Erstere beziehen sich sowohl auf die makroökonomischen Ungleichgewichte als auch auf die sozialen Ergebnisse der makroökonomischen Maßnahmen. Die politischen Konfigurationen hingegen werden auf ihren Beitrag zur Konsolidierung der Demokratie hin untersucht, was im Falle Mexikos schwer auszumachen ist.

Die makroökonomische Politik beider Länder konnte in Mexiko viel früher als in Brasilien zu einer relativen Stabilisierung der makroökonomischen Lage führen. Aus dieser Sicht könnte man behaupten, dass die makroökonomische Politik relativ erfolgreich war, da beide Regierungen trotz der feindlichen internen und externen Bedingungen in der Lage waren, die makroökonomischen Variablen unter Kontrolle zu halten. In Mexiko war diese

Stabilisierung sogar noch viel kontinuierlicher als im Falle Brasiliens, und in beiden Ländern wurde sie nur wegen des Ausbruches der Finanzkrise unterbrochen. Beide Regierungen konnten sich schnell von diesen Krisen erholen und mussten keinen Bruch mit der gesamten Wirtschaftsstrategie vollziehen, wie es vor fast zwei Jahrzehnten bei der Verschuldungskrise noch der Fall war. Die positiven makroökonomischen Zahlen ermöglichten auch - in Mexiko viel schneller als in Brasilien - die Stabilisierungsprozesse weiterzuführen und zu vertiefen: Beide Volkswirtschaften sind heutzutage viel diversifizierter als in der Vergangenheit, sie schaffen unproduktive Sektoren ab und nutzen mit viel Erfolg einige Aspekte des Globalisierungsprozesses. Das Defizit der makroökonomischen Politik liegt jedoch in der Unfähigkeit der Regierungen begründet, die strukturellen Ungleichgewichte der Volkswirtschaft zu beseitigen, was dazu beiträgt, dass ständige Brennpunkte hergestellt werden, die die Verwundbarkeit der beiden Volkswirtschaften trotz ihrer Größe und Dynamik verstärken. Hinzu kommt, dass sich die makroökonomisch guten Zahlen in der Verbesserung der Lebensbedingungen der Gesellschaft widerspiegeln müssen. Mexiko und Brasilien sind jedoch zwei der ungleichsten Länder der Welt und die makroökonomische Politik der letzten Jahrzehnte zielte nicht ausdrücklich auf die Reduzierung dieser sozialen Ungleichheiten ab. Eine große „Sozialverantwortlichkeit der Eliten“ (Mols 1999:12) ist immer noch notwendig, um die guten makroökonomischen Zahlen in bessere Lebensbedingungen der ärmsten Schichten der Bevölkerung umzusetzen.

Paradoxerweise und trotz des sozialen Defizits konnten in all diesen Jahren demokratische Entwicklungen beobachtet werden. In Brasilien konsolidierte sich die Demokratie nach langen Jahren der Unsicherheit und die aktuellen Bemühungen beziehen sich auf eine bessere Regierbarkeit. In Mexiko gab es eine kontinuierliche politische Liberalisierung, die in den Regimewechsel des Jahres 2000 mündete. Die Befürchtungen über die Leistungsfähigkeit der demokratischen Regierung bezüglich der neoliberalen Maßnahmen betreffen in diesem Sinne unmittelbar weder Mexiko noch Brasilien. Die Tendenzen zur Demokratisierung waren und sind in beiden Ländern deutlich. Das Problem dabei ist, dass die demokratischen Tendenzen in Mexiko und Brasilien früher oder später mit den Verteilungskonflikten, die aufgrund der neoliberalen Reformen entstehen, konfrontiert werden. Folgendes Dilemma soll dann gelöst werden: „...if reforms are to proceed under

democratic conditions, distributional conflicts must be institutionalized: all groups must channel their demands through the democratic institutions and abjure other tactics“ (*Przeworski 1995a:79*).

Es scheint, dass die politischen Konfigurationen in beiden Ländern nicht ausreichend sind, um diese Fähigkeit zu entwickeln. Bei dieser Untersuchung wurde klar, dass korporatistische Machtverhältnisse zwischen den verschiedenen Akteuren und ein hoch zentralisierter Entscheidungsprozess für beide Länder charakteristisch sind. Vor vielen Jahren wurde folgende Schlussfolgerung gezogen:

„In countries with genuinely competitive electoral systems, for example, rapid inflation may be only one factor accelerating political polarization by frightening the middle sectors into supporting authoritarian measures which in the end also save the upper sector. In that case the danger to the government comes not simply from the social tension generated by inflation, but from the manner in which that tension is translated into new political alliances“ (*Skidmore 1977:182*).

Inwieweit kann eine ähnliche These heutzutage gültig sein? Eine fehlende makroökonomische Politik kann immer noch politische Polarisierung mit sich bringen, da Geldmenge, Wechselkurs und Inflation immer noch Variablen sind, die Kosten-Nutzen-Auswirkungen innerhalb der Gesellschaft verursachen können. Die regierenden Eliten sind deshalb unter demokratischen Umständen verpflichtet, die Kosten der makroökonomischen Politik nicht nur für ihr eigenes Überleben, sondern auch für eine bessere Lebensqualität ihrer Bevölkerungen zu minimieren.

Bibliographie

- Abbott, Frederick M. 1995: *Law and Policy of Regional Integration: The NAFTA and Western Hemispheric Integration in the World Trade Organization System*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht
- Abreu, Marcelo de Paiva 1995: „O NAFTA e as relações econômicas Brasil-Estados Unidos“ in: Velloso, João Paulo dos Reis (coord.): *Mercosul e Nafta: O Brasil e a Integração Hemisférica*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, S. 233-266
- Abreu, Marcelo / Verner, Dorte 1997: *Long-Term Brazilian Economic Growth 1930-1994*, OCDE, Paris
- Abrucio, Fernando Luiz 1998: *Os barões da federação. Os governadores e a redemocratização brasileira*, Editora HUCITEC, São Paulo
- Agosin, Manuel R. (comp.) 1996: *Inversión extranjera directa en América Latina: Su contribución al desarrollo*, BID/FCE, México
- Aguayo Quezada, Sergio / Bailey, John (coord.) 1997: *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Ed. Siglo XXI, México
- Aguilar Camín, Héctor 1997: „México a fin del milenio, a la mitad del camino“ in: *Nexos*, No. 239, México, Noviembre
- Aguilar Camín, Héctor / Meyer, Lorenzo 1991: *A la sombra de la Revolución Mexicana. Un ensayo de historia contemporánea de México 1910-1989*, Cal y Arena, México
- Aitken, Rob 1996: „Neoliberalism and Identity: Redefining State and Society in Mexico“ in: Aitken, Rob / Craske, Nikki / Jones, Gareth A. / Stansfield, David E. (ed.): *Dismantling the Mexican State*, MacMillan Press, Basingstoke, S. 24-38
- Aitken, Rob / Craske, Nikki / Jones, Gareth A. / Stansfield, David E. (ed.) 1996: *Dismantling the Mexican State*, MacMillan Press, Basingstoke
- Albuquerque, José A. Guilhon 1996: „Relações Brasil-EUA e integração continental“ in: *Política Externa*, Vol. 5, No. 1, Paz e Terra, São Paulo, junho-julho-agosto, S. 3-19
- Alcántara, Manuel / Martínez, Antonia (comps.) 1992: *México frente al umbral del siglo XXI. Reformas económicas y democratización política*, Siglo XXI, Madrid
- Alcázar, Marco Antonio 1970: *Las agrupaciones patronales en México*, El Colegio de México, México

- Alcocer V., Jorge 1992: „México, modernidad sin equidad“ in Alcántara, Manuel / Martínez, Antonia (comps.): *México frente al umbral del siglo XXI. Reformas económicas y democratización política*, Siglo XXI, Madrid, S. 45-79
- Alcocer V., Jorge 1995: „Recent Electoral Reforms in Mexico: Prospects for a Real Multiparty Democracy“ in: Roett, Riordan (ed.): *The Challenge of Institutional Reform in Mexico*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, S. 57-75
- Almeida, Maria Hermínia Tavares de 1999: „Negociando a Reforma: A Privatização de Empresas Públicas no Brasil“ in: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 42, No. 3, Rio de Janeiro
- Altvater, Elmar / Mahnkopf, Birgit 1991: *Die Zukunft des Marktes*, Westfälisches Dampfboot, Münster
- Altvater, Elmar / Mahnkopf, Birgit 1996: *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgeschichte*, Westfälisches Dampfboot, Münster
- Alvarado Mendoza, Arturo / Loyola Díaz, Rafael / Martínez Pérez, Lilliana 1997: „Partido Revolucionario Institucional: contexto, situación política y escenarios electorales“ in: *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Vol. 13, No. 2, University of California Press, Berkely, Summer, S. 325-362
- Álvarez Béjar, Alejandro / Mendoza Pichardo, Gabriel 1991: *México 1988-1991. ¿Un ajuste económico exitoso?*, Facultad de Economía, UNAM, México
- Amadeo, Edward J. 1996: „An Economist’s Political View of Democratisation in Brazil“ in: Morales, Juan Antonio / McMahon, Gary 1996: *Economic Policy and the Transition to Democracy. The Latin American Experience*, MacMillan Press, London, S. 112-136
- Ames, Barry 1970: „Bases of support for Mexico’s dominant party“ in: *The American Political Science Review*, Vol. 64, in: Domínguez, Jorge I. (ed.) 1994: *Essays on Mexico, Central America and South America. Scholarly Debates from the 1950s to the 1990s. Parties, Elections, and Political Participation in Latin America*, Vol. 5, Garland Publishing, New York & London, S. 41-55
- Amorim Neto, Octavio 1994: „Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação“ in: *Nova Economia*, Vol. 4, No. 1, Belo Horizonte, Novembre, S. 9-34

- Amorim Neto, Octavio 2000: „Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil“ in: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 43, No. 3, Rio de Janeiro
- Anghie, Antony 2000: „Time Present and Time Past: Globalization, International Financial Institutions, and the Third World“ in: *Journal of International Law and Politics*, Vol. 32, No. 2, New York University, New York, Winter, S. 234-290
- Appleton, Barry 1994: *Navigating NAFTA. A Concise User's Guide to the North American Free Trade Agreement*, Carswell, Scarborough
- Arancibia Córdova, Juan (coord.) 1994: *América Latina en los ochenta: Reestructuración y perspectivas*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México
- Aranha Corrêa do Lago, Luiz 1988: „A suspensão do pagamento dos juros da dívida externa“ in: Nogueira Batista Jr., Paulo (org.): *Novos ensaios sobre o setor externo da economia brasileira*, Instituto Brasileiro de Economia, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, S. 11-26
- Araújo Jr., José Tavares de 1992: „Mercosul, Plano Bush e competitividade internacional da indústria brasileira“ in: Araújo, Jr. / Bogomolov / Diaz et. al.: *Brasil: O desafio da abertura econômica*, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, S. 99-118
- Araújo, Jr. / Bogomolov / Diaz et. al. 1992: *Brasil: O desafio da abertura econômica*, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro
- Arner, Douglas 1998: „An Analysis of International Support Packages in the Mexican and Asian Financial Crisis“ in: *The Journal of Business Law 1998*, Sweet & Maxwell Limited, London, S. 380-396
- Arriola, Carlos (org.) 1991: *Los empresarios y la modernización económica de México*, Porrúa Editores, México
- Aspe Armella, Pedro 1993: *Economic Transformation the Mexican Way*, The MIT Press, Cambridge
- Avelas Nunes, A.J. 1990: *The Political Economy of the „Brazilian Economic Miracle“*, Institute for World Economics of the Hungarian Academy of Sciences, Budapest
- Ayala, José / Ruiz Durán, Clemente 1986: „Development and Crisis in Mexico: A Structuralist Approach“ in: Hartlyn, Jonathan / Morley, Samuel A. (ed.): *Latin*

- American Political Economy. Financial Crisis and Political Change*, Westview Press, Boulder, S. 243-264
- Aziz Nassif, Alberto 1997a: „El rompecabezas salinista: recuento político de un gobierno“ in: Cavarozzi, Marcelo (coord.): *México en el desfiladero. Los años de Salinas*, FLACSO/Juan Pablos Editor, México, S. 59-88
- Aziz Nassif, Alberto 1997b: „Fin de la Presidencia hegemónica y el Congreso subalterno“ in: *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Año 1, No. 2, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, julio-septiembre, S. 132-148
- Bacha, Edmar L. 1980: „Selected Issues in Post-1964 Brazilian Economic Growth“ in: Taylor, Lance / Bacha, Edmar et. al.: *Models of Growth and Distribution for Brazil*, Oxford University Press, New York
- Bacha, Edmar L. 1986: „El milagro y la crisis. Economía brasileña y latinoamericana“, *El Trimestre Económico*, No. 57, Fondo de Cultura Económica, México,
- Bacha, Edmar L. 1991: „Perspectivas econômicas brasileiras em regime de feijão com arroz à la Marcílio“ in: Dias David, Maurício (org.): *Economia e Política da Crise Brasileira. A Perspectiva Social-Democrata*, Rio Fundo Editora, Rio de Janeiro, S. 79-84
- Baer, M. Delal / Weintraub, Sidney (ed.) 1994: *The NAFTA Debate. Grappling with Unconventional Trade Issues*, Lynne Rienner Publishers, Boulder
- Baer, Werner 1990: „Brazil's Rocky Economic Road to Democracy“ in: Graham, Lawrence S. / Wilson, Robert H. (ed.): *The Political Economy of Brazil: Public Policies in an Era of Transition*, University of Texas Press, Austin, S. 41-61
- Baer, Werner 1995: *The Brazilian Economy. Growth and Development*, 4th ed., Praeger Publishers, Westport
- Baer, Werner / Paiva, Cláudio 1996: „Brasiliens inflationäre Erblast und der Plano Real“ in: Calcagnotto, Gilberto / Fritz, Barbara (Hrsg.): *Inflation und Stabilisierung in Brasilien. Probleme einer Gesellschaft im Wandel*, Vervuert, Frankfurt am Main, S. 66-93
- Banco de México 1995: *Exposición sobre la política monetaria para el lapso del 1o. de enero de 1995 al 31 de diciembre de 1995*, Banco de México, México

- Banco de México 1996: *Exposición sobre la política monetaria para 1996*, Banco de México, México
- Banco de México 1997: *Exposición sobre la política monetaria para 1997*, Banco de México, México
- Banco de México 1998: *Exposición sobre la política monetaria para 1998*, Banco de México, México
- Banco de México 1999: *Política Monetaria. Programa para 1999*, Banco de México, México
- Barbosa, Rubens Antonio 1995: „Brazil and MERCOSUL“ in: Kinzo, Maria D’Alva / Bulmer-Thomas, Victor (ed.) 1995: *Growth and Development in Brazil: Cardoso’s Real Challenge*, The Institute of Latin American Studies, University of London, London, S. 43-56
- Barbosa, Rubens Antonio 1996: „O lugar do Brasil no mundo“ in: *Política Externa*, Vol. 5, No. 2, Paz e Terra, São Paulo, setembro, S. 69-82
- Barraza, Leticia / Bizberg, Ilán 1991: „El Partido Acción Nacional y el régimen político mexicano“ in: *Foro Internacional*, No. 3, Vol. XXI, El Colegio de México, México, enero-marzo, S. 418-445
- Barros de Castro, Antonio 1994: „Renegade Development: Rise and Demise of State-Led Development in Brazil“ in: Smith, William C. / Acuña, Carlos H. / Gamarra, Eduardo (ed.): *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America. Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, North-South Center Press, University of Miami, Boulder, S. 183-213
- Barrios, Harald 1998: „Brasilien“ in: Nohlen, D. (Hg.): *Lexikon Dritte Welt*, Rowohlt, Hamburg, S. 119-124
- Barrios, Harald 1999a: *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay*, Leske + Budrich, Opladen
- Barrios, Harald 1999b: „Regieren im MERCOSUR – eine strategische Antwort auf die Wettbewerbsfähigkeitskrise“ in: Bendel, Petra / Fischer, Thomas (Hrsg.): *Wie erfolgreich ist der MERCOSUR? Das südamerikanische Bündnis aus interdisziplinärer Sicht*, Verlag für Entwicklungspolitik, Saarbrücken, S. 51-67

- Barrios, Harald / Röder, Jörg 2000: „Entwicklungsfortschritte und Entwicklungsblockaden in Brasilien –Fragen der Regierbarkeit, der Systemeffizienz und der Legitimität“ in: Dosch, Jörn / Faust, Jörg (Hrsg.): *Die ökonomische Dynamik politischer Herrschaft. Das pazifische Asien und Lateinamerika*, Leske + Budrich, Opladen, S. 49-72
- Bartell, Ernest / Payne, Leigh A. (ed.) 1995: *Business and Democracy in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh
- Basañez, Miguel 1993: „¿Hacia la quinta crisis?“ in: Roett, Riordan (ed.): *La liberalización económica y política de México*, Ed. Siglo XXI, México, S. 141-167
- Basave Kunhardt, Jorge 1996: *Los grupos de capital financiero en México (1974-1995)*, Ed. El Caballito /UNAM, México
- Batista Jr., Paulo Nogueira 1996: „Währungsstabilisierung auf Kosten der Zahlungsbilanz? Der Plano Real im Lichte der Erfahrung Mexikos und Argentiniens“ in: Calcagnotto, Gilberto / Fritz, Barbara (Hrsg.): *Inflation und Stabilisierung in Brasilien. Probleme einer Gesellschaft im Wandel*, Vervuert, Frankfurt am Main, S. 94-118
- Baumann, Renato 1995: „Dimensões da inserção internacional do Brasil“ in: Velloso, João Paulo dos Reis (coord.): *Mercosul e Nafta: O Brasil e a Integração Hemisférica*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, S. 39-81
- Baumann, Renato / Mussi, Carlos 1999: *Algunas características de la economía brasileña desde la adopción del Plan Real*, Serie Temas de Coyuntura, CEPAL, Santiago
- Bazdresch P., Carlos 1992: „¿Qué causó la desinflación mexicana?“ in: *Economía Mexicana. Nueva Época*, Vol. 1, No.2, CIDE, México, S. 505-514
- Bazdresch, C./ Bucay, N. / Loaeza, S. / Lustig, N. (comp.) 1992: *México. Auge, crisis y ajuste, I. Los tiempos del cambio 1982-1988*, El Trimestre Económico, No. 73, FCE, México
- Becerra Chávez, Pablo Javier 1998: „La reforma electoral de 1996“ in: Cansino, César (coord.): *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, S. 13-34
- Beck, Ulrich 1997: *Was ist Globalisierung?*, Suhrkamp, Frankfurt am Main
- Becker, Bert / Rüländ, Jürgen / Werz, Nikolaus (Hrsg.) 1999: *Mythos Mittelschichten?*, Bouvier, Bonn

- Beltrán, Ulises 1990: „Las dimensiones estructurales de la crisis de 1982“ in: *Foro Internacional*, No. 4, Vol. XXX, El Colegio de México, México, abril-junio
- Bendel, Petra / Fischer, Thomas (Hrsg.) 1999: *Wie erfolgreich ist der MERCOSUR? Das südamerikanische Bündnis aus interdisziplinärer Sicht*, Verlag für Entwicklungspolitik, Saarbrücken
- Bennett, Douglas / Sharpe, Kenneth 1982: „The State as Banker and Entrepreneur: The Last Resort Character of the Mexican State's Economic Intervention, 1917-1970“ in: Hewlett, Sylvia Ann/Weinert, Richard S. (ed.): *Brazil and Mexico. Patterns in Late Development*, ISHI, Philadelphia
- Bergsten, C. Fred 1990: „The World Economy After the Cold War“ in: *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 3, Council on Foreign Relations, New York, Summer, S. 96-112
- Berins Collier, Ruth 1982: „Popular Sector Incorporation and Political Supremacy: Regime Evolution in Brazil and Mexico“ in: Hewlett, Sylvia Ann/Weinert, Richard S. (ed.): *Brazil and Mexico. Patterns in Late Development*, ISHI, Philadelphia, S. 57-109
- Berins Collier, Ruth / Collier, David 1991: *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton University Press, Princeton
- Bethell, Leslie (ed.) 1990: *The Cambridge History of Latin America, Latin America since 1930. Mexico, Central America and the Caribbean*, Vol. VII, Cambridge University Press, Cambridge
- Bethell, Leslie 1994: *The Cambridge History of Latin America, Latin America since 1930. Economy, Society and Politics*, Vol. VI , Part I., Cambridge University Press, Cambridge
- Betz, Joachim (Hrsg.) 1997: *Verfassunggebung in der Dritten Welt*, Schriften des Deutschen Übersee-Instituts, No. 37, Deutsches Übersee-Institut, Hamburg
- Bhagwati, Jagdish N. (ed.) 1976: *La economía y el orden mundial en el año 2000*, Siglo XXI, México
- Bianchi, Eduardo / Robbio, Jorge 1994: „Tratado de Libre Comercio de América del Norte: desviación comercial en perjuicio de Argentina y Brasil“ in: *Economía Mexicana*, Vol. II, No. 1, CIDE, México, enero-junio, S. 93-169

- Bizberg, Ilán 1990: „La crisis del corporativismo mexicano“ in: *Foro Internacional*, No. 4, Vol. XXX, El Colegio de México, México, abril-junio, S. 695-735
- Bizberg, Ilán 1997: „Die sozialen und politischen Folgen des neoliberalen Modells in Mexiko“ in: Mols, Manfred / Öhlschläger, Rainer (Hrsg.): *Lateinamerika: Die ungerechte Gesellschaft*, Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart, Stuttgart, S. 29-40
- Blejer, Mario I. / Cheasty, Adrienne 1988: „High Inflation, Heterodox Stabilization, and Fiscal Policy“ in *World Development*, Vol. 16, No. 8, Pergamon Press, London, S. 867-881
- Boltvinik, Julio 1997: „¡15 millones de pobres extremos!“ en *La Jornada*, México, 16 octubre
- Boris, Dieter 1996: *Mexiko im Umbruch: Modellfall einer gescheiterten Entwicklungsstrategie*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt
- Boris, Dieter 2000: „Die ‚Peso-Krise‘ in Mexiko 1994/95: ‚Marktversagen‘ versus ‚Politikversagen‘ –oder beides?“ in: Dosch, Jörn / Faust, Jörg (Hrsg.): *Die ökonomische Dynamik politischer Herrschaft. Das pazifische Asien und Lateinamerika*, Leske + Budrich, Opladen, S. 21-48
- Bos, Ellen 1994: „Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen“ in Merkel, Wolfgang (Hrsg.): *Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen*, Leske + Budrich, Opladen, S. 81-109
- Boschi, Renato R. 1992: „Industrial Entrepreneurs: Interest Representation, Leadership, and Dilemmas of Economic Development in Brazil“ in: Instituto de Ciencia Política / Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay / Fundación Friederich Ebert: *Organizaciones Empresariales y políticas públicas*, Ed. Trilce, Montevideo, S. 204-220
- Boschi, Renato / Diniz, Eli / Santos, Fabiano 2000: *Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo. A desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas*, Konrad-Adenauer-Stiftung, São Paulo
- Bouzas, Roberto / French-Davis, Ricardo 1998: „La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo“ in: *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, Santiago

- Boylán, Delia 1998: „La democracia como rehén: la autonomía de la banca central en la transición del autoritarismo a la democracia“ in: *Política y Gobierno*, Vol. V, No. 1, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, primer semestre, S. 47-94
- Bradford, Colin I. (ed.) 1992: *Strategic Options for Latin America in the 1990s*, OCDE, Paris
- Bresser Pereira, Luiz Carlos 1972: *Desenvolvimento e crise no Brasil*, Editora Brasiliense, São Paulo
- Bresser Pereira, Luiz Carlos 1978: *O Colapso de uma aliança de classes*, Editora Brasiliense, São Paulo
- Bresser Pereira, Luiz Carlos 1991: *Os tempos heróicos de Collor e Zélia. Aventuras da modernidade e desventuras da ortodoxia*, Nobel, São Paulo
- Bresser Pereira, Luiz Carlos 1993: „Economic Reforms and Economic Growth: Efficiency and Politics in Latin America“ in: Bresser Pereira, L.C. / Maravall, J.M. / Przeworski, A.: *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach*, Cambridge University Press, Oakleigh, S. 15-76
- Bresser Pereira, L.C. / Maravall, J.M. / Przeworski, A. 1993: *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach*, Cambridge University Press, Oakleigh
- Bresser Pereira, L.C. / Nakano, Yoshiaki 1984: *Inflação e Recessão*, Editôra Brasiliense
- Bresser Pereira, L.C. / Spink, Peter (ed.) 1999: *Reforming the State. Managerial Public Administration in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder
- Briesemeister, Dietrich / Kohlhepp, Gerd et.al. (Hrsg.) 1994: *Brasilien. Politik, Wirtschaft, Kultur*, Vervuert, Frankfurt am Main
- Brock, Ditmar 1997: „Wirtschaft und Staat im Zeitalter der Globalisierung“ in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 33-34, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, S. 12-19
- Brohman, John 1996: *Popular Development. Rethinking the Theory & Practice of Development*, Blackwell Publishers, Oxford
- Brummel, Hans-Jürgen 1980: *Brasilien zwischen Abhängigkeit, Autonomie und Imperialismus. Die Grundlinien der brasilianischen Außenpolitik (1964-1978) unter besonderer Berücksichtigung der Beziehungen zu Lateinamerika*, Haag-Herchen Verlag, Frankfurt am Main

- Bruneau, Thomas 1992: „Brazil’s political transition“ in: Higley, John / Gunther, Richard (ed.): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, New York; S. 257-281
- Bruno, M. / Di Tella, G. / Dornbusch, R. / Fischer, S. (comp.) 1988: *Inflación y estabilización. La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México*, El Trimestre Económico, No. 62, Fondo de Cultura Económica, México,
- Bulmer-Thomas, Victor 1994: „The Latin American Economies, 1929-1939“ in: Bethell, Leslie (ed.): *The Cambridge History of Latin America*, Vol. VI, Latin America since 1930. Economy, Society and Politics, Part I, Cambridge University Press, Cambridge, S. 65-118
- Bulmer-Thomas, Victor 1996a: *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge University Press, Cambridge
- Bulmer-Thomas, Victor (ed.) 1996b: *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, Institute of Latin American Studies, University of London, MacMillan Press, London
- Burgos Pérez, José Luis 1996: *Auslandsdirektinvestitionen im Rahmen von NAFTA und ihre Deregulierung in der nationalen Gesetzgebung als neue Entwicklungsstrategie Mexikos*, Hartung-Gorre Verlag, Konstanz
- Burki, Shahid Javed / Perry, Guillermo E. 1998: *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, The World Bank, Washington
- Bürklin, Wilhelm / Welzel, Christian 1994: „Methoden und Arbeitswesen. Theoretische und methodische Grundlagen der Politikwissenschaft“ in: Mols, M. / Lauth, H.-J. / Wagner, C. (Hrsg.): *Politikwissenschaft: Eine Einführung*, Paderborn, München, S. 307-346
- Buxton, Julia / Phillips, Nicola (ed.) 1999: *Case Studies in Latin American Political Economy*, Manchester University Press, Manchester
- Calcagnotto, Gilberto 1994: „Politische Kultur und Demokratisierung“ in: Briesemeister, Dietrich / Kohlhepp, Gerd et.al. (Hrsg.): *Brasilien. Politik, Wirtschaft, Kultur*, Vervuert, Frankfurt am Main, S. 176-196

- Calcagnotto, Gilberto (Hrsg.) 1999: *Die Währungskrise in Brasilien. Globale Ursachen, lokale Folgen?, Lateinamerika Analysen-Daten-Dokumentation*, Nr. 40, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg
- Calcagnotto, Gilberto / Fritz, Barbara (Hrsg.) 1996: *Inflation und Stabilisierung in Brasilien. Probleme einer Gesellschaft im Wandel*, Vervuert, Frankfurt am Main
- Calva, José Luis 2000: *México más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*, Plaza & Janés, México
- Camou, Antonio 1997: „Gobernabilidad y Democracia en una transición incierta“ in: Cavarozzi, Marcelo (coord.): *México en el desfiladero. Los años de Salinas*, FLACSO/Juan Pablos Editor, México, S. 37-58
- Camp, Roderic Ai (ed.) 1995a: „Striving for Mexican Democracy: The PRI and the Opposition“ in: Schulz, Donald E. / Williams, Edward J. (ed.): *Mexico Faces the 21st Century*, Greenwood Press, Westport, S. 29-44
- Camp, Roderic Ai 1995b: „Mexico’s Legislature: Missing the Democratic Lockstep?“ in: Close, David (ed.): *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, S. 17-36
- Camp, Roderic Ai 1996a: *Polling for Democracy. Public Opinion and Political Liberalization in Mexico*, SR Books, Wilmington
- Camp, Roderic Ai 1996b: *Politics in Mexico*, 2nd. ed., Oxford University Press, Oxford
- Camp, Roderic Ai 1998: „Battling for the Voter. Elections, Parties, and Democracy in Mexico“ in: von Mettenheim, Kurt / Malloy, James (ed.): *Deepening Democracy in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, S. 21-37
- Campos, Ricardo 1991: *Fondo Monetario Internacional, deuda externa mexicana y la administración pública*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca
- Cansino, César (coord.) 1997: *Gobiernos y partidos políticos en América Latina. Un estudio comparado*, Centro de Estudios de Política Comparada, México
- Cansino, César (coord) 1998: *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, Centro de Estudios de Política Comparada, México
- Cardoso, Eliana / Goldfajn, Ilan 1997: *Capital Flows to Brazil: The Endogeneity of Capital Controls*, Working Paper, International Monetary Fund, Washington

- Cardoso, Eliana / Velasco, Andrés 1999: *Monetary and Fiscal Responses to Currency Crisis*, World Bank, Washington
- Cardoso, Fernando Henrique 1983: „O papel dos empresarios no processo de transição“ in: *Dados*, Vol. 26, No. 1, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro
- Carey, John M. / Shugart, Matthew Soberg (ed.) 1998: *Executive Decree Authority*, Cambridge University Press, New York
- Carneiro, Ricardo (org.) 1987: *A política econômica do Cruzado*, Bienal, São Paulo
- Carpizo, Jorge 1985: *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México
- Carstens, Agustín / Schwartz, Moisés J. 1996: „Mexico’s Economic Programme: Achievements and Challenges“ in Serrano, Mónica / Bulmer-Thomas, Victor (ed.): *Rebuilding the State: Mexico after Salinas*, The Institute of Latin American Studies, University of London, London, S. 113-130
- Casar, María Amparo 1992: „Empresarios y Estado en el gobierno de Miguel de la Madrid: En busca de un nuevo acuerdo“ in: Bazdresch, C./ Bucay, N. / Loeza, S. / Lustig, N. (comp.): *México. Auge, crisis y ajuste, I. Los tiempos del cambio 1982-1988*, El Trimestre Económico, No. 73, FCE, México, S. 290-312
- Casar, María Amparo 1997: „Las relaciones gobierno-partido en México“ in: Cansino, César (coord.): *Gobiernos y partidos políticos en América Latina. Un estudio comparado*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, S. 47-116
- Castañeda, Jorge G. 1993: *La casa por la ventana. México y América Latina después de la Guerra Fría*, Cal y Arena, México
- Castañeda, Jorge G. 1995: *The Mexican Shock. Its Meaning for the U.S.*, The New Press, New York
- Castañeda, Jorge G. 1999: *La Herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, Ed. Alfaguara, México
- Castañeda, Jorge G. / Pastor, Robert 1989: *Límites en la amistad México-Estados Unidos*, Joaquín Mortiz/Planeta, México
- Castro Martínez, Pedro 1990: „México y la política comercial estadounidense“ in: *Foro Internacional*, No. 3, Vol. XXX, El Colegio de México, México, enero-marzo

- Castro Santos, Maria Helena de 1997: „Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte“ in *Dados – Revista De Ciências Sociais*, Vol. 40, No. 3, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro
- Cavarozzi, Marcelo (coord.) 1997: *México en el desfiladero. Los años de Salinas*, FLACSO/Juan Pablos Editor, México
- Centeno, Miguel Angel 1991: *Mexico in the 1990s. Government and Opposition Speak Out*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego
- Centeno, Miguel Angel 1994: *Democracy Within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania
- Centeno, Miguel Angel 1998: „The Failure of Presidential Authoritarianism: Transition in Mexico“ in: Mainwaring, Scott / Valenzuela, Arturo,: *Politics, Society, and Democracy. Latin America*, Westview Press, Boulder, S. 27-48
- CEPAL 1998a: *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 1998*, Naciones Unidas
- CEPAL 1998b: *La crisis financiera internacional: una visión desde la CEPAL*, Naciones Unidas
- CEPAL 1998c: *Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina*, Naciones Unidas
- CEPAL 1999: „Los altibajos de la economía brasileña“ in: *Notas de la CEPAL*, No. 5, CEPAL, Santiago, Juli
- CEPAL 2000: *Balance de la economías de América Latina y el Caribe*, CEPAL Santiago
- Chacel, Julian M. / Falk, Pamela S. / Fleischer, David V. (ed.) 1988: *Brazil's Economic Future and Political Culture*, Westview Press, Boulder
- Chaffe, Wilber Albert 1998: *Desenvolvimento. Politics and Economy in Brazil*, Lynne Rienner Publishers, Boulder
- Chang, Seung Wha 2000: „Taming Unilateralism under the Multilateral Trading System“ in: *Law and Policy in International Business*, Vol. 31, No. 4, Spring, Georgetown University Law Center, Georgetown, S. 1151-1226
- Chávez Presa, Jorge A. / Budebo, Mario Gabriel 2000: *Logros y retos de las finanzas públicas en México*, Serie Política Fiscal, No. 112, CEPAL, Santiago

- Cheibub, José Antonio 1998: „Political Regimes and the Extractive Capacity of Governments. Taxations in Democracies and Dictatorships“ in: *World Politics*, No. 50, The John Hopkins University, Baltimore, April, S. 349-376
- Chun, John H. 1996: „‘Post-Modern‘ Sovereign Debt Crisis: Did Mexico Need an International Bankruptcy Forum?“ in *Fordham Law Review*, Vol. LXIV, No. 6, Fordham Law Review Press, New York, S. 2647-2700
- Clavijo, Fernando / Valdivieso, Susana 2000: *Reformas estructurales y política macroeconómica: el caso de México 1982-1999*, Serie Reformas Económicas, No. 67, CEPAL, Santiago
- Clements, Benedict J. / McClain, J. Scott 1990: „The Political Economy of Export Promotion in Brazil“ in: Graham, Lawrence S. / Wilson, Robert H. (ed.): *The Political Economy of Brazil: Public Policies in an Era of Transition*, University of Texas Press, Austin, S. 62-93
- Cline, Howard F. 1962: *Mexico. Revolution to Evolution. 1940-1960*, Oxford University Press, Gloucester
- Close, David (ed.) 1995: *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder
- Colclough, Christopher / Manor, James (ed.) 1993: *States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate*, Oxford University Press, New York
- Collier, David (ed.) 1979: *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton
- Comel, Gabriela 1983: „Öl und Gas in Mexiko –Reserven, Produktion, Export“ in: von Gleich, Albrecht / Godau, Rainer / Ehrke, Michael (Hrsg.): *Mexiko. Der Weg in die Krise*, Institut für Iberoamerika-Kunde, Verlag Rüegger, Hamburg, S. 40-59
- Concheiro Bórquez, Elvira 1996a: *El gran acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización salinista*, IIE, UNAM, México
- Concheiro Bórquez, Elvira 1996b: „Privatización y recomposición del poder económico en México“ in: Ortiz Wadgymar, Arturo / Cardero, Ma. Elena et. al.: *México: Pasado, Presente y Futuro*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Económicas / Siglo XXI, México, S. 148-165

- Cook, Maria Lorena / Middlebrook, Kevin J. / Molinar Horcasitas, Juan (ed.) 1994: *The Politics of Economic Restructuring. State-Society Relations and Regime Change in Mexico*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego
- Corbo, Vittorio 2000: „Stabilisation Policies in Latin America: The Decade of Reckoning“ in: Foders, Federico / Feldsieper, Manfred: *The Transformation of Latin America. Economic Development in the Early 1990s*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, S. 11-33
- Cordera Campos, Rolando (comp.) 1997a: *1995: la economía mexicana en peligro*, Cla y Arena, México
- Cordera Campos, Rolando 1997b: „El presidencialismo y la transición mexicana: un acercamiento a su economía política“ in: *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Año 1, No. 2, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, julio-septiembre, S. 79-98
- Cordera Campos, Rolando / Sánchez Rebolledo, Adolfo (coord.) 2000: *Por un acuerdo en lo fundamental*, IETD/Friederich Ebert Stiftung/Porrúa, México
- Cornelius, Wayne A. 1986: *The Political Economy of Mexico Under De la Madrid: The Crisis Deepens, 1985-1986*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego
- Cornelius, Wayne A. 1996: *Mexican Politics in Transition. The Breakdown of a One-Party-Dominant Regime*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego
- Cornelius, Wayne A. / Eisenstadt, Todd A. / Hindley, Jane 1999: *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego
- Cortázar, René (ed.) 1986: *Políticas macroeconómicas. Una perspectiva latinoamericana*, CIEPLAN, Santiago
- Cosío Villegas, Daniel 1974: *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, 7a. ed., Cuadernos de Joaquín Mortiz, México
- Cosío Villegas, Daniel (coord.) 1988: *Historia general de México*, El Colegio de México/Harla, México

- Couto, Cláudio Gonçalves 1998: „A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil“ in: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 41, No. 1, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro
- Craig, Ann L. / Cornelius, Wayne A. 1995: „Houses Divided: Parties and Political Reform in Mexico“ in: Mainwaring, Scott / Scully, Timothy R.: *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, S. 249-297
- Craske, Nikki 1996: „Dismantling the Retrenchment? Salinas and Corporatism“ in: Aitken, Rob / Craske, Nikki / Jones, Gareth A. / Stansfield, David E. (ed.): *Dismantling the Mexican State*, MacMillan Press, Basingstoke, S. 78-91
- Crespo, José Antonio 1991: „La evolución del sistema de partidos en México“ in: *Foro Internacional*, No. 4, Vol. XXXI, El Colegio de México, México, abril-junio, S. 599-622
- Crespo, José Antonio 1995: *Urnas de Pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, Espasa Calpe, México
- Crespo, José Antonio 1998: „El fin de la liberalización política en México“ in: Cansino, César (coord.): *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, S. 97-113
- Crockett, A. D. 1992: „The International Monetary Fund in the 1990s“ in: *Government and Opposition*, Vol. 27, No. 3, London School of Economics and Political Science, London, S. 267-282
- Croissant, Aurel / Faust, Jörg 1999: „Mittelschichten und Systemwechsel in Mexiko und Südkorea“ in: Becker, Bert / Rüländ, Jürgen / Werz, Nikolaus (Hrsg.): *Mythos Mittelschichten?*, Bouvier, Bonn, S. 120-159
- Cueva Perus, Marcos 1988: *De la internacionalización del capital al nuevo orden económico internacional*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México
- Cunha, Luiz Roberto A. 1991: „Uma política de preços ativa: necessária ou dispensável?“ in: Dias David, Maurício (org.): *Economia e Política da Crise Brasileira. A Perspectiva Social-Democrata*, Rio Fundo Editora, Rio de Janeiro, S. 101-107
- Cypher, James M. 1990: *State and Capital in Mexico. Development Policy since 1940*, Westview Press, Boulder

- De Assis, J. Carlos 1988: *Análise da crise brasileira. Da internacionalização bancária com Castelo à capitulação externa com Sarney*, Forense, Rio de Janeiro
- De Ferrante, David / Perry, Guillermo et. al. 2000: *Securing our Future in a Global Economy*, World Bank, Washington
- De Icaza, Carlos A. / Rivera Banuet, José 1994: *El orden mundial emergente*, CONACULTA, México
- De la Madrid, Miguel 1983: *Primer Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México
- De la Madrid, Miguel 1984: *Second State of the Nation Report*, Presidential Office of Mexico, Mexico
- De la Madrid, Miguel 1985: *Tercer Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México
- De la Madrid, Miguel 1986: *Cuarto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México
- De la Madrid, Miguel 1987: *Fifth State of the Nation Report*, Presidential Office of Mexico, Mexico
- De la Madrid, Miguel 1988: *Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México
- De Moraes Filho, José Filomeno 1998: „O processo partidário-eleitoral no Brasil: a literatura revisitada“ in: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, No. 86, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Janeiro
- De Oliveira, Fabrício Augusto 1992: „A ortodoxia órfã: os juros e a dívida“ in: De Oliveira, Fabrício Augusto / Biasoto Júnior, Geraldo (org.): *Recessão e inflação: o (des)ajuste neoliberal*, Editora Hucitec, São Paulo, S.11-33
- De Oliveira, Fabrício Augusto / Biasoto Júnior, Geraldo (org.) 1992: *Recessão e inflação: o (des)ajuste neoliberal*, Editora Hucitec, São Paulo
- Del Castillo, Gustavo 1996: „NAFTA and the Struggle for Neoliberalism: Mexico’s Elusive Quest for First World Status“ in: Otero, Gerardo (ed.): *Neoliberalism Revisited. Economic Restructuring and Mexico’s Political Future*, Westview Press, Boulder, S. 27-46

- Della Sala, Vincent / Kreppel, Amie 1998: „Dancing Without a Lead. Legislative Decrees in Italy“ in: Carey, John M. / Shugart, Matthew Soberg (ed.): *Executive Decree Authority*, Cambridge University Press, New York, S. 175-196
- Deusa da Cunha, Bruno 1995: *Brasil República: O jogo do Poder Oligárquico*, Universidade Federal Fluminense, Neterói
- Devlin, Robert 1989: *Debt and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story*, Princeton University Press, Princeton
- Diamond, Larry / Linz, Juan J. / Lipset, Seymour Martin (ed.) 1989: *Democracy in Developing Countries, Latin America*, Vol. 4, Lynne Rienner Publishers, Boulder
- Dias Carneiro, Dionisio / Bodin de Moraes, Pedro 1988: „La inflación y la evolución del sistema financiero brasileño, in: Massad, Carlos / Zahler, Roberto (ed.): *Deuda interna y estabilidad financiera*, Vol. II: Estudios de casos, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, S. 135-164
- Dias David, Maurício (org.) 1991: *Economia e Política da Crise Brasileira. A Perspectiva Social-Democrata*, Rio Fundo Editora, Rio de Janeiro
- Dieter, Heribert 1998: *Die Asienkrise und der IWF: Ist die Politik des Internationalen Währungsfonds gescheitert?*, INEF Report, Heft 29, Duisburg
- Dietz, James L. (ed.) 1995: *Latin America's Economic Development. Confronting Crisis*, 2nd. ed., Lynne Rienner Publishers, London
- Diniz, Eli 1997: *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade. Brasil, 1985-95*, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro
- Diniz, Eli / Boschi, Renato 1996: „Demokratisierung, Wirtschaftsreformen und Stabilisierung aus der Sicht von Unternehmern und Gewerkschaften“ in: Calcagnotto, Gilberto / Fritz, Barbara (Hrsg.): *Inflation und Stabilisierung in Brasilien. Probleme einer Gesellschaft im Wandel*, Vervuert, Frankfurt am Main, S. 165-184
- Diniz, Eli / Boschi, Renato 2000: „Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas“ in: Boschi, Renato / Diniz, Eli / Santos, Fabiano, *Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo. A desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas*, Konrad-Adenauer-Stiftung, São Paulo, S. 15-88

- Domínguez, Jorge I. (ed.) 1994a: *Essays on Mexico, Central America and South America. Scholarly Debates from the 1950s to the 1990s. Parties, Elections, and Political Participation in Latin America*, Vol. 5, Garland Publishing, New York & London
- Domínguez, Jorge I. 1994b: *Essays on Mexico, Central and South America. Scholarly Debates from the 1950s to the 1990s. Economic Strategies and Policies in Latin America*, Vol. 1, Garland Publishing, New York & London
- Domínguez, Jorge I. 1998: „Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos“ in: Vereza Campos, Mónica / Fernández de Castro, Rafael / Weintraub, Sidney (coord.): *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, ITAM/UNAM/CISAN/FCE, México, S.25-56
- Domínguez, Jorge I. / McCann, James A. 1996: *Democratizing Mexico. Public Opinion and Electoral Choices*, The John Hopkins University Press, Baltimore
- Domínguez, Jorge I. / Poiré, Alejandro (ed.) 1999: *Toward Mexico's Democratization. Parties, Campaigns, Elections, and Public Opinion*, Routledge, New York
- Dosch, Jörn / Faust, Jörg (Hrsg.) 2000: *Die ökonomische Dynamik politischer Herrschaft. Das pazifische Asien und Lateinamerika*, Leske + Budrich, Opladen
- Drake, Paul W. / Silva, Eduardo (ed.) 1986: *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*, Center for Iberia and Latin American Studies, University of California, San Diego
- Dresser, Denise 1991: *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems. Mexico's National Solidarity Program*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego
- Dresser, Denise 1994: “Embellishment, Empowerment, or Euthanasia of the PRI? Neoliberalism and Party Reform in Mexico” in: Cook, Maria Lorena / Middlebrook, Kevin J. / Molinar Horcasitas, Juan (ed.): *The Politics of Economic Restructuring. State-Society Relations and Regime Change in Mexico*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, S. 125-147
- Dupas, Gilberto 1992: “Integração competitiva e retomada do crescimento: riscos e perspectivas“ in: Araújo, Jr. / Bogomolov / Diaz et. al.: *Brasil: O desafio da abertura econômica*, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, S. 83-98

- Durand, Francisco / Silva, Eduardo (ed.) 1998: *Organized Business, Economic Change, and Democracy in Latin America*, North-South Center Press, University of Miami, Boulder
- Durevall, Dick 1993: *Essays on Chronic Inflation. The Brazilian Experience*, Kompendiet, Göteborg
- Dussel Peters, Enrique 2000: *Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy*, Lynne Rienner Publishers, Boulder
- Duverger, Maurice 1973: *Institutions politiques et droit constitutionnel. Les grands systèmes politiques*, Band 1, 13. Aufl., Presses Universitaires de France, Paris
- Dye, Thomas R. 1976: *Policy Analysis. What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes*, The University of Alabama, Alabama
- Dziedzic, Michael J. 1997: „México y la gran estrategia de Estados Unidos: eje geoestratégico para la seguridad y la prosperidad“ in: Aguayo Quezada, Sergio / Bailey, John (coord.): *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Ed. Siglo XXI, México, S. 85-114
- Eakin, Marshall C. 1997: *Brazil. The Once and Future Country*, St. Martin's Press, New York
- Early, Edwin F. 1994: „Toward the Economic Union of Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay“ in: Gustafson, Lowell S. (ed.): *Economic Development under Democratic Regimes. Neoliberalism in Latin America*, Praeger, Westport, S. 169-195
- Edwards, Chris 1988: „The Debt Crisis and Development: a Comparison of Major Economic Theories“ in: *Geoforum*, Vol. 19, No. 1, London School of Economics and Political Science, Oxford, S. 3-28
- Edwards, Sebastian / Naím, Moisés (ed.) 1997: *Mexico 1994. Anatomy of an Emerging-Market Crash*, Canegie Endowment for International Peace, Washington
- Ehrke, Michael 1983: „Von der ‚Verwaltung der Überschusses‘ zur Abwertung –zu einigen industrie- und finanzpolitischen Aspekten der mexikanischen Wirtschaftspolitik unter López Portillo“ in: von Gleich, Albrecht / Godau, Rainer / Ehrke, Michael (Hrsg.) 1983: *Mexiko. Der Weg in die Krise*, Institut für Iberoamerika-Kunde, Verlag Rügger, Hamburg, S. 135-157

- Eichengreen, Barry / Portes, Richard 1996: „Managing the Next Mexico“ in: Kenen, Peter B. (ed.): *From Halifax to Lyons: What Has Been Done About Crisis Management?, Essays in International Finance*, No. 200, Princeton University, Princeton, S. 26-45
- Einaudi, Luigi R. / Stepan III, Alfred C. 1971: *Latin American Institutional Development: Changing Military Perspectives in Peru and Brazil*, Department of State, RAND, Santa Monica
- Elguea Solís, Javier 1991: „La formación de empresarios“ in: Arriola, Carlos (org.): *Los empresarios y la modernización económica de México*, Porrúa Editores, México, S. 211-234
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos 1995: „El Estado mexicano después de su reforma“ in: *Política y Gobierno*, Vol. II, No. 1, CIDE, México, S. 95-113
- Elizondo, Carlos / Heredia, Blanca 2000: „La instrumentación política de la reforma económica: México, 1985-1999“ in: *Zona Abierta*, No. 90/91, Madrid, S. 51-90
- Erickson, Kenneth Paul / Middlebrook, Kevin J. 1982: „The State and Organized Labor in Brazil and Mexico“ in: Hewlett, Sylvia Ann/Weinert, Richard S. (ed.): *Brazil and Mexico. Patterns in Late Development*, ISHI, Philadelphia, S. 213-263
- Esparza Valdivia, Martín Hugo / Mancilla L., Esteban 1995: „Autonomía del Banco de México“ in: Sánchez Daza, Alfredo / González García, Juan (coord.): *Reestructuración de la economía mexicana. Integración a la economía mundial y la Cuenca del Pacífico*, UAM / Universidad de Colima, México, S. 279-291
- Eßer, Klaus 1979: *Lateinamerika. Industrialisierungsstrategien und Entwicklung*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main
- Evans, Peter 1992: „The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change“ in: Haggard, Stephan / Kaufman, Robert (ed.): *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton, S. 140-181
- Evans, Peter 1997a: „State Structures, Government-Business Relations, and Economic Transformation“ in: Maxfield, Sylvia / Schneider, Ben Ross (ed.): *Business and the State in Developing Countries*, Cornell University Press, Ithaca, S. 63-87
- Evans, Peter 1997b: „The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization“ in: *World Politics*, Vol. 50, No. 1, Center of International Studies, Princeton University, Baltimore, October, S. 62-87

- Evans, Peter / Gereffi, Gary 1982: „Foreign Investment and Dependent Development: Comparing Brazil and Mexico“ in: Hewlett, Sylvia Ann/Weinert, Richard S. (ed.): *Brazil and Mexico. Patterns in Late Development*, ISHI, Philadelphia, S. 111-168
- Fanelli, José María / Frenkel, Roberto / Rozenwurcel, Guillermo 1990: *Growth and Structural Reform in Latin America. Where We Stand*, CEDES, Buenos Aires
- Faro, Clóvis de (org.) 1990: *Plano Collor. Avaliações e perspectivas*, LTC- Livros Técnicos e Científicos Ed., Rio de Janeiro
- Faucher, Philippe 1998: „Restaurando a Governabilidade: O Brasil (afinal) se Acertou?“ in: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 41, No. 1, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro
- Faust, Jörg 2000: *Politische Ökonomie der mexikanischen Peso-Krise. Verteilungskonkurrenzen und politische Transformation im historischen Längsschnitt*, Manuskript
- Faust, Jörg / Schwane, Dirk 1995: „Die Wirtschafts- und Sozialpolitik Mexikos“ in: Lauth, Hans-Joachim / Horn, Hans-Rudolf: *Mexiko im Wandel*, Vervuert, Frankfurt am Main, S. 101-127
- Faust, Jörg / Mols, Manfred / Wagner, Christoph (Hrsg.) 1999: *Ideengeber und Entwicklungsprozesse in Lateinamerika*, Mainz
- Fawcett, Louise / Hurrell, Andrew (ed.) 1995: *Regionalism in World Politics*, Oxford University Press, New York
- Félix, David 1998: „La globalización del capital financiero“ in: *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, México
- Fendt, Roberto Jr. 1984: „Trade Prospects for Brazil after Devaluation“ in: Jorge, Antonio / Salazar Carrillo, Jorge / Sánchez, Enrique: *Trade, Debt, and Growth in Latin America*, Pergamon Press, New York, S. 93-96
- Fernandes, Ana Maria 1996: „Neoliberalism and Economy Uncertainty in Brazil“ in: Fernández Jilberto, Alex E. / Mommen, André (ed.): *Liberalization in the Developing World. Institutional and Economic Changes in Latin America, Africa and Asia*, Routledge, New York, S. 96-121
- Fernández, Wilson 1992: *Mercosur. Economía, política y estrategia en la integración*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo

- Fernández de Castro, Rafael 1998: „La institucionalización de la relación intergubernamental: una forma de explicar la cooperación“ in: Vereza Campos, Mónica / Fernández de Castro, Rafael / Weintraub, Sidney (coord.): *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, ITAM/UNAM/CISAN/FCE, México, S. 57-79
- Fernández Jilberto, Alex E. / Mommen, André (ed.) 1996: *Liberalization in the Developing World. Institutional and Economic Changes in Latin America, Africa and Asia*, Routledge, New York
- Fernández Jilberto, Alex E. / Hogenboom, Barbara 1996: „Mexico’s Integration in NAFTA. Neoliberal Restructuring and Changing Political Alliances“ in: Fernández Jilberto, Alex E. / Mommen, André (ed.): *Liberalization in the Developing World. Institutional and Economic Changes in Latin America, Africa and Asia*, Routledge, New York, S. 138-160
- Ferrer, Aldo 1997: „El Mercosur: entre el Consenso de Washington y la integración sustentable“ in: *Comercio Exterior*, Vol. 47, No. 5, Banco de Comercio Exterior, México, mayo
- Ferrero Costa, Eduardo 1995: „Die Integration in Lateinamerika: Charakteristiken, Situation und Perspektiven“ in: Mols, Manfred / Hengstenberg, Peter et al. (Hrsg.): *Die internationale Situation Lateinamerikas in einer veränderten Welt*, Vervuert Verlag, Frankfurt am Main, S. 155-168
- Ffrench-Davis, Ricardo / Muñoz, Oscar / Palma, José Gabriel 1994: „The Latin American economies, 1950-1990“ in: Bethell, Leslie (ed.): *The Cambridge History of Latin America*, Vol. VI, Latin America since 1930. Economy, Society and Politics, Part I., Cambridge University Press, Cambridge, S. 159-252
- Figueredo, Argelina Cheibub / Limongi, Fernando 1994: „O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-constituente“ in: *Novos Estudos CEBRAP*, No. 38, março, S. 24-37
- Figueredo, Argelina Cheibub / Limongi, Fernando 1995: „Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional“ in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Ano 10, No. 29, S. 175-200

- Figueredo, Argelina Cheibub / Limongi, Fernando 1997: „O Congresso e as medias provisórias: abdicação ou delegação“ in: *Novos Estudos CEBRAP*, No. 47, Março, S. 123-147
- Fioravante, Moacyr / Vieira de Faria, Lauro (org.) 1993: *A última década. Ensaio da FGV sobre o desenvolvimento brasileiro nos anos 90*, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro
- Fischer, Bernhard 1992: *Die Dritte Welt im Wandel der Weltwirtschaft. Herausforderungen an die Entwicklungspolitik*, Weltarchiv, Hamburg
- Fischer, Thomas 1999: „MERCOSUR - Eine Zwischenbilanz“ in: Bendel, Petra / Fischer, Thomas (Hrsg.): *Wie erfolgreich ist der MERCOSUR? Das südamerikanische Bündnis aus interdisziplinärer Sicht*, Verlag für Entwicklungspolitik, Saarbrücken, S. 11-31
- Fix-Fierro, Héctor / López-Ayllón, Sergio 1997: „The Impact of Globalization on the Reform of the State and the Law in Latin America“ in: *Houston Journal of International Law*, Vol. 19, No. 3, University of Houston Law Center, Houston, Spring, S. 785-806
- Fleischer, David 1988: „Brazilian Elections in the 1980s: Transition or Transformation“ in: Chacel, Julian M. / Falk, Pamela S. / Fleischer, David V. (ed.): *Brazil's Economic Future and Political Culture*, Westview Press, Boulder, S. 153-167
- Fleischer, David 1990: „The Constituent Assembly and the Transformation Strategy: Attempts to Shift Political Power in Brazil from the Presidency to Congress“ in: Graham, Lawrence S. / Wilson, Robert H. (ed.): *The Political Economy of Brazil: Public Policies in an Era of Transition*, University of Texas Press, Austin, S. 210-258
- Fleischer, David 1998: „The Cardoso Government's Reform Agenda: A View from the National Congress, 1995-1998“ in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs. Brazil: The Challenge of Constitutional Reform*, Special Issue, Vol. 40, No. 4, School of International Studies, University of Miami, Winter, S. 119-136
- Foders, Federico 2000: „MERCOSUR: A New Approach to Regional Integration?“ in: Foders, Federico / Feldsieper, Manfred: *The Transformation of Latin America*.

- Economic Development in the Early 1990s*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, S. 97-111
- Foders, Federico / Feldsieper, Manfred (ed.) 2000: *The Transformation of Latin America. Economic Development in the Early 1990s*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham
- Franco, Gustavo H.B. 1993: „Brazilian Hyperinflation: The Political Economy of the Fiscal Crisis“ in: Kinzo, Maria D’Alva Gil (ed.): *Brazil. The Challenges of the 1990s*, The Institute of Latin American Studies, University of London & British Academic Press, London, S. 24-35
- Franco, Gustavo H.B. 2000: *The Real Plan and the Exchange Rate*, Essays in International Finance, No. 217, Princeton University, Princeton
- Franke, Uwe 1995: „Innenpolitischer Wandel und Wahlen“ in: Lauth, Hans-Joachim / Horn, Hans-Rudolf: *Mexiko im Wandel*, Vervuert, Frankfurt am Main, S. 35-55
- Freitas, María Cristina Penido / Prates, Daniela Magalhães 2000: „La experiencia de apertura financiera en Argentina, Brasil y México“ in: *Revista de la CEPAL*, No. 70, CEPAL, Santiago, Abril, S. 53-69
- Frieden, Jeffrey A. 1991: *Debt, Development, and Democracy. Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985*, Princeton University Press, Princeton
- Friedrichs, Jürgen 1997: „Globalisierung –Begriff und grundlegende Annahmen“ in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 33-34, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, S. 3-11
- Fritsch, Winston / Franco, Gustavo 1991: *Foreign Direct Investment in Brazil: Its Impact on Industrial Restructuring*, OECD, Paris
- Fritz, Barbara 1996: „Das stabile Geld und sein Preis. Ökonomische Transformationen in der Folge des Plano Real“ in: Calcagnotto, Gilberto / Fritz, Barbara (Hrsg.): *Inflation und Stabilisierung in Brasilien. Probleme einer Gesellschaft im Wandel*, Vervuert, Frankfurt am Main, S. 15-48
- Fritz, Barbara 1999: „Implikationen der Asienkrise für das lateinamerikanische Entwicklungsmodell der 90er Jahre“ in: Calcagnotto, Gilberto (Hrsg.): *Die Währungskrise in Brasilien. Globale Ursachen, lokale Folgen?, Lateinamerika Analysen-Daten-Dokumentation*, Nr. 40, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, S. 17-31

- Fukuyama, Francis 1989: „The End of History“ in: *The National Interest*, Summer, S. 3-18
- Furtado, Celso 1972a: „Brasil: de la república oligárquica al estado militar“ in: Furtado, C. / Jaguaribe, H. / Weffort, F. (Hrsg.): *Brasil: Hoy*, Ed. Siglo XXI, México, S. 1-27
- Furtado, Celso 1972b: *Análise do Modelo Brasileiro*, Civilização Brasileira, Rio do Janeiro
- Furtado, Celso 1985: *La nueva dependencia. Deuda externa y monetarismo*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires
- Furtado, C. / Jaguaribe, H. / Weffort, F. (Hrsg.) 1972: *Brasil: Hoy*, Ed. Siglo XXI, México
- Gaitán, Pilar / Peñaranda, Ricardo / Pizarro, Eduardo (comp.) 1996: *Democracia y reestructuración económica en América Latina*, CEREC, Bogotá
- Garrido, Luis Javier 1982: *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo estado en México (1928-1945)*, Siglo XXI, México
- Garza Elizondo, Humberto 1994: „Los cambios de la política exterior de México 1989-1994“ in: *Foro Internacional*, No. 4, Vol. XXXIV, El Colegio de México, México, octubre-diciembre
- Gavin, Michael / Hausmann, Ricardo / Leidermann, Leonardo 1996: „The Macroeconomics of Capital Flows to Latin America: Experience and Policy Issues“ in: Hausmann, Ricardo / Rojas-Suárez, Liliana: *Volatile Capital Flows. Taming Their Impact on Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington, S. 1-40
- Gereffi, Gary / Evans, Peter 1995: „Transnational Corporations, Dependent Development, and State Policy in the Semiperiphery: A Comparison of Brazil and Mexico“ in: Dietz, James L. (ed.): *Latin America's Economic Development. Confronting Crisis*, 2nd. Ed., Lynne Rienner Publishers, London, S. 203-235
- Gibson, Edward L. 1997: „The Populist Road to Market Reform. Policy and Electoral Coalition in Mexico and Argentina“ in: *World Politics*, Vol. 49, No. 3, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, April, S. 339-370
- Gil, Federico G. 1953: „Responsible Parties in Latin America“ in: *The Journal of Politics*, Vol. 15, in: Domínguez, Jorge I. 1994: *Essays on Mexico, Central America and South America. Scholarly Debates from the 1950s to the 1990s. Parties, Elections, and Political Participation in Latin America*, Vol. 5, Garland Publishing, New York & London, S. 1-17

- Gil Díaz, Francisco 1992: „México: Da crise da dívida externa ao desenvolvimento sustentado“ in Araújo, Jr. / Bogomolov / Diaz et. al: *Brasil: O desafio da abertura econômica*, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, S. 63-82
- Gil Díaz, Francisco / Ramos Tercero, Raúl 1988: “Lecciones desde México” in: Bruno, M. / Di Tella, G. / Dornbusch, R. / Fischer, S. (comp.) 1988: *Inflación y estabilización. La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México*, El Trimestre Económico, No. 62, Fondo de Cultura Económica, México,
- Girón, Alicia / Correa, Eugenia (comp.) 1997: *Crisis bancaria y carteras vencidas*, La Jornada / UNAM / UAM, México
- Gleizer, Daniel L. 1995: „Brazil“ in: Haggard, Stephan / Lee, Chung H. (ed.): *Financial Systems and Economic Policy in Developing Countries*, Cornell University Press, Ithaca, S. 212-256
- Globerman, Steven / Walker, Michael (ed.) 1993: *Assessing NAFTA: A Trinational Analysis*, The Fraser Institute, Vancouver
- Goertzel, Ted G. 1999: *Fernando Henrique Cardoso. Reinventing Democracy in Brazil*, Boulder, London
- Goldstein, Morris 1996: „Avoiding Future Mexicos: A Post-Halifax Scorecard on Crisis Prevention and Management“ in: Kenen, Peter B. (ed.): *From Halifax to Lyons: What Has Been Done About Crisis Management?, Essays in International Finance*, No. 200, Princeton University, Princeton, S. 56-72
- Gómez, Leopoldo / Bailey, John 1990: „La transición política y los dilemas del PRI“ in: *Foro Internacional*, No. 1, Vol. XXXI, El Colegio de México, México, julio-septiembre, S. 57-87
- González Casanova, Pablo 1982: *El Estado y los partidos políticos en México*, 2. Aufl., Ed. Era, México
- González Chávez, Gerardo 1996: „La crisis actual y el estado neoliberal“ in: Ortiz Wadgymar, Arturo / Cardero, Ma. Elena et. al. 1996: *México: Pasado, Presente y Futuro*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Económicas / Siglo XXI, México, S. 105-123

- González Gómez, Mauricio 1998: „Crisis and Economic Change in Mexico“ in: Kaufman Purcell, Susan / Rubio, Luis: *Mexico under Zedillo*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, S. 37-65
- González Villarreal, Roberto 1996: *Ingobernabilidad. La gestión de la crisis en el gobierno de Ernesto Zedillo*, Plaza y Valdés Editores, México
- Gonçalves, Reinaldo 1991: „Grupos privados nacionais e o futuro do capitalismo no Brasil: uma visão alternativa“ in: Dias David, Maurício (org.): *Economia e Política da Crise Brasileira. A Perspectiva Social-Democrata*, Rio Fundo Editora, Rio de Janeiro, S. 109-118
- Gonçalves, Reinaldo 1994: *Ô Abre-Alas. A nova inserção do Brasil na economia mundial*, Relume-Dumará, Rio de Janeiro
- Gouvêa, Gilda Portugal 1994: *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*, Paulicéia, São Paulo
- Graham, Douglas H. 1982: „Mexican and Brazilian Economic Development: Legacies, Patterns, and Performance“ in: Hewlett, Sylvia Ann/Weinert, Richard S. (ed.): *Brazil and Mexico. Patterns in Late Development*, ISHI, Philadelphia, S. 13-55
- Graham, Lawrence S. / Wilson, Robert H. (ed.) 1990: *The Political Economy of Brazil: Public Policies in an Era of Transition*, University of Texas Press, Austin
- Green, Rosario 1988: „Deuda externa y banca transnacional en México. 1970-1986“ in: Rodríguez O., Jaime E. / Ludlow, Leonor et. al.: *Pasado y presente de la deuda externa de México*, Instituto Mora, México, S. 155-174
- Griesgraber, Jo Marie 1994: „The International Monetary Fund and Latin America“ in: Gustafson, Lowell S. (ed.): *Economic Development under Democratic Regimes. Neoliberalism in Latin America*, Praeger, Westport, S. 199-221
- Griffith-Jones, Stephany 1986: *A Framework for Analysing Debt Crisis Management*, Discussion Paper, IDS, Sussex
- Griffith-Jones, Stephany 1996: „International Capital Flows to Latin America“ in: Bulmer-Thomas, Victor (ed.): *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, Institute of Latin American Studies, University of London, MacMillan Press, London, S. 127-143

- Griffith-Jones, Stephany / Sunkel, Osvaldo 1986: *Debt and Development Crisis in Latin America: the End of an Illusion*, Oxford University Press, Oxford
- Grindle, Merilee S. 1996: *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge University Press, Cambridge
- Guerra-Borges, Alfredo 1996: „México: Integración hacia el sur“ in: Ortiz Wadgymar, Arturo / Cardero, Ma. Elena et. al.: *México: Pasado, Presente y Futuro*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Económicas / Siglo XXI, México, S. 64-75
- Gupta, S.P. / Pursell, G. / Nash, J. (ed.) 1994: *Trade Policy Reform*, Macmillan, New Delhi
- Gustafson, Lowell S. (ed.) 1994: *Economic Development under Democratic Regimes. Neoliberalism in Latin America*, Praeger, Westport
- Haggard, Stephan / Kaufman, Robert (ed.) 1992: *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton
- Haggard, Stephan / Kaufman, Robert 1995: *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Press, Princeton
- Haggard, Stephan / Lee, Chung H. (ed.) 1995: *Financial Systems and Economic Policy in Developing Countries*, Cornell University Press, Ithaca
- Hagopian, Frances 1990: „Democracy by Undemocratic Means? Elites, Political Pacts, and Regime Transition in Brazil“ in: *Comparative Political Studies*, Vol. 23, No. 2, July, S. 147-170
- Hagopian, Frances 1992: „The Compromised Consolidation: The Political Class in the Brazilian Transition“ in: Mainwaring, Scott / O'Donnell, Guillermo / Valenzuela, J. Samuel (ed.): *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame, Notre Dame, S. 243-293
- Handelman, Howard 1997: *Mexican Politics. The Dynamics of Change*, St. Martin's Press, New York
- Hansen, Roger D. 1971: *Mexican Economic Development: The Roots of Rapid Growth*, Studies in Development Progress, No. 2, National Planning Association, Washington
- Hartlyn, Jonathan / Morley, Samuel A. (ed.) 1986: *Latin American Political Economy. Financial Crisis and Political Change*, Westview Press, Boulder

- Hausmann, Ricardo / Rojas-Suárez, Liliana 1996: *Volatile Capital Flows. Taming Their Impact on Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington
- Heat, Jonathan 2000: *Mexico and the Sexenio Curse. Presidential Successions and Economic Crisis in Modern Mexico*, Center for Strategic and International Studies, Washington
- Heine, Jorge 1995: „Globale Tendenzen und Umstrukturierung des internationalen Politik- und Wirtschaftssystems: eine lateinamerikanische Perspektive“ in: Mols, Manfred / Hengstenberg, Peter et. al. (Hrsg.): *Die internationale Situation Lateinamerikas in einer veränderten Welt*, Vervuert Verlag, Frankfurt am Main, S. 54-61
- Heinz, Wolfgang S. 1997: „Der Beitrag der Verfassung von 1988 zum Demokratisierungsprozess in Brasilien“ in: Betz, Joachim (Hrsg.): *Verfassungsgebung in der Dritten Welt*, Schriften des Deutschen Übersee-Instituts, No. 37, Deutsches Übersee-Institut, Hamburg, S. 127-143
- Hemmer, H.R. 1988: *Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer*, 2. Aufl., München
- Hengsbach, Friedhelm 2000: „‘Globalisierung‘ –eine wirtschaftsethische Reflexion“ in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 33-34, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 11. August, S. 10-16
- Heredia, Blanca 1994a: „Making Economic Reform Politically Viable: The Mexican Experience“ in: Smith, William C. / Acuña, Carlos H. / Gamarra, Eduardo (ed.): *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America. Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, North-South Center Press, University of Miami, Boulder, S. 265- 296
- Heredia, Blanca 1994b: „Estructura política y reforma económica: el caso de México“ in: *Política y Gobierno*, Vol. I, No. 1, CIDE, México, S. 5-46
- Heredia, Blanca 1995: „Mexican Business and the State: The Political Economy of a Muddled Transition“ in: Bartell, Ernest / Payne, Leigh A. (ed.): *Business and Democracy in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, S. 179-216
- Heredia, Blanca 1996: „State-Business Relations in Contemporary Mexico“ in: Serrano, Mónica / Bulmer-Thomas, Victor (ed.): *Rebuilding the State: Mexico after Salinas*, The Institute of Latin American Studies, University of London, London, S. 131-150

- Heredia, Blanca 1997: „La transición al mercado en México: desempeño económico e instituciones políticas“ in: Cavarozzi, Marcelo (coord.): *México en el desfiladero. Los años de Salinas*, FLACSO/Juan Pablos Editor, México, S. 151-174
- Héritier, Adrienne (Hrs.) 1993: *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Sonderheft 24, Westdeutscher Verlag, Opladen
- Hernández Rodríguez, Rogelio 1990: „La conducta empresarial en el gobierno de Miguel De la Madrid“ in: *Foro Internacional*, No. 4, Vol. XXX, El Colegio de México, México, abril-junio, S. 736-764
- Hernández Rodríguez, Rogelio 1992: „La división de la élite política mexicana“ in: Bazdresch, C./ Bucay, N. / Loaeza, S. / Lustig, N. (comp.): *México. Auge, crisis y ajuste, I. Los tiempos del cambio 1982-1988*, El Trimestre Económico, No. 73, FCE, México, S. 239-266
- Hernández Rodríguez, Rogelio 1994: „Inestabilidad política y presidencialismo en México“ in: *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, Nr. 10 (1), Winter, University of California, S. 187-216
- Hernández Rodríguez, Rogelio 1998a: „The Partido Revolucionario Institucional“ in: Serrano, Mónica (ed.): *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, The Institute of Latin American Studies, University of London, London, S. 71-94
- Hernández Rodríguez, Rogelio 1998b: „Presidencialismo y élite en el cambio político de México“ in: *Política y Gobierno*, Vol. V, No.1, CIDE, México, S. 197-221
- Hettne, Björn (ed.) 1995: *International Political Economy. Understanding Global Disorder*, Fernwood Books, Halifax
- Hewlett, Sylvia Ann/Weinert, Richard S. (ed.) 1982: *Brazil and Mexico. Patterns in Late Development*, ISHI, Philadelphia
- Higley, John / Gunther, Richard (ed.) 1992: *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, New York
- Hirst, Monica (org.) 1985: *Brasil-Estados Unidos na transição democrática*, Paz e Terra, Rio de Janeiro
- Hofmeister, Wilhelm 1994: „Die Entwicklung der Demokratie in Lateinamerika“ in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 4-5, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, S. 11-18

- Hofmeister, Wilhelm / Thesing, Josef (Hrsg.) 1996: *Der Wandel politischer Systeme in Lateinamerika*, Vervuert, Frankfurt am Main
- Horn, Hans-Rudolf 1969: *México: Revolution und Verfassung. Der mexikanische Weg zur politischen Stabilität*, Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Band 10, Übersee Verlag, Hamburg
- Huerta G., Arturo 1994: *La política neoliberal de estabilización económica en México*, Diana, México
- Humphrey II, James D. 1995: „Foreign Affairs Powers and ‚The First Crisis of the 21st Century: Congressional vs. Executive Authority and the Estabilization Plan for Mexico“ in: *Michigan Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1, Fall, University of Michigan Law School, Ann Arbor, S. 181-220
- Huntington, Samuel P. 1999: „The Lonely Superpower“ in: *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 2, March/April, S. 35-49
- Hurrel, Andrew 1996: „The International Dimensions of Democratization in Latin America: The Case of Brazil“ in: Whitehead, Laurence (ed.): *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford University Press, New York, S. 146-174
- Ibarra, David 1998: „Globalización, moneda y finanzas“ in: *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, México
- Imbusch, Peter 1988: *Mexiko. Entwicklungsstrategische Alternativen: Zu den Optionen und Handlungsspielräumen von Bourgeoisie und Staat seit 1970*, Verl. Arbeiterbewegung und Gesellschaftswissenschaft, Marburg
- Instituto de Ciencia Política / Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay / Fundación Friederich Ebert 1992: *Organizaciones Empresariales y políticas públicas*, Ed. Trilce, Montevideo
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática 2000: *Indicadores Sociodemográficos de México (1930-2000)*, INEGI, México
- International Monetary Fund 1999: *World Economic Outlook*, IMF, Washington
- Jann, Werner 1994: Politikfeldanalyse in: Kriz, J. / Nohlen, D. / Schultze, R.-O. (Hrsg.), *Politikwissenschaftliche Methoden* (Lexikon der Politik, Bd. 2, hrsg. von Nohlen, D.), Beck, München, S. 308-313

- Jayarajah, C. / Branson, W. 1995: *Structural and Sectoral Adjustment. World Bank Experience. 1980-92*, The World Bank, Washington
- Jolowicz, Claudio 1999: „Verfassungsreformen und Krisenmanagement in Brasilien am Beispiel der Rentenreform 1998“ in: Calcagnotto, Gilberto (Hrsg.): *Die Währungskrise in Brasilien. Globale Ursachen, lokale Folgen?, Lateinamerika Analysen-Daten-Dokumentation*, Nr. 40, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, S. 55-70
- Jorge, Antonio / Salazar Carrillo, Jorge / Sánchez, Enrique 1983: *Trade, Debt, and Growth in Latin America*, Pergamon Press, New York
- Junker, Detlef / Nohlen, Dieter / Sangmeister, Hartmut (Hrsg.) 1994: *Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts*, Beck, München
- Kahil, Raouf 1973: *Inflation and Economic Development in Brazil 1946-1963*, Clarendon Press, Oxford
- Kahler, Miles 1990: „Orthodoxy and Its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment“ in: Nelson, Joan M. (ed.): *Economic Crises and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, S. 33-61
- Kahler, Miles 1992: „External Influence, Conditionality, and the Politics of Adjustment“ in: Haggard, Stephan / Kaufman, Robert (ed.): *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton, S. 89-136
- Kalter, Eliot / Ribas, Armando 1999: *The 1994 Mexican Economic Crisis: The Role of Government Expenditure and Relative Prices*, Working Paper, International Monetary Fund, Washington
- Kantor, Harry 1969: *Patterns of Politics and Political Systems in Latin America*, Rand McNally & Co., Chicago
- Kaufman, Robert R. 1989: „Economic Orthodoxy and Political Change in Mexico: The Stabilization and Adjustment Policies of the De la Madrid Administration“ in: Stallings, Barbara / Kaufman, Robert: *Debt and Democracy in Latin America*, Westview Press, Boulder, S. 109-126

- Kaufman, Robert R. 1990: „Stabilization and Adjustment in Argentina, Brazil, and Mexico“ in: Nelson, Joan M. (ed.): *Economic Crises and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, S.63-111
- Kaufman Purcell, Susan 1973: „Decision-Making in an Authoritarian Regime: Theoretical Implications from a Mexican Case Study“ in: *World Politics*, No. 1, Vol. XXVI, Center of International Studies, Princeton University Press, Princeton, S. 28-54
- Kaufman Purcell, Susan 1998: The New U.S.- Mexico Relationship“ in: Kaufman Purcell, Susan / Rubio, Luis: *Mexico under Zedillo*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, S. 101-125
- Kaufman Purcell, Susan / Rubio, Luis 1998: *Mexico under Zedillo*, Lynne Rienner Publishers, Boulder
- Kenen, Peter B. (ed.) 1996: *From Halifax to Lyons: What Has Been Done About Crisis Management?*, *Essays in International Finance*, No. 200, Princeton University, Princeton
- Kennedy, Paul 1993: *Hacia el siglo XXI*, Plaza & Janés, México
- Kingstone, Peter R. 1998: „Corporatism, Neoliberalism, and the Failed Revolt of Big Business: Lessons from the Case of IEDI“ in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs. Brazil: The Challenge of Constitutional Reform*, Special Issue, Vol. 40, No. 4, School of International Studies, University of Miami, Winter, S. 73-95
- Kinzo, Maria D’Alva Gil (ed.) 1993: *Brazil. The Challenges of the 1990s*, The Institute of Latin American Studies, University of London & British Academic Press, London
- Kinzo, Maria D’Alva / Bulmer-Thomas, Victor 1995: *Growth and Development in Brazil: Cardoso’s Real Challenge*, The Institute of Latin American Studies, University of London, London
- Kinzo, Maria D’Alva Gil / Rodrigues da Silva, Simone (1999): „Politics in Brazil: Cardoso’s Government and the 1998 Re-election“ in: *Opposition and Government*, Vol. 34, No. 2, London School of Economics and Political Science, London, S. 243-262
- Klesner, Joseph L. 1994: „Realignment or Dealignment? Consequences of Economic Crisis and Restructuring for the Mexican Party System“ in: Cook, Maria Lorena / Middlebrook, Kevin J. / Molinar Horcasitas, Juan (ed.): *The Politics of Economic*

- Restructuring. State-Society Relations and Regime Change in Mexico*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, S. 159-191
- Knight, Alan 1990: „Mexico, 1930-1946“ in Bethell, Leslie (ed.): *The Cambridge History of Latin America, Latin America since 1930. Mexico, Central America and the Caribbean*, Vol. VII, Cambridge University Press, Cambridge, S. 3-82
- Knight, Alan 1992: „Mexico’s elite settlement: conjuncture and consequences“ in: Higley, John / Gunther, Richard (ed.): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, New York; S. 113-145
- Kriz, Jürgen / Nohlen, Dieter / Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.) 1994, *Politikwissenschaftliche Methoden*, Band 2, Beck, München
- Kochhar, Kalpana / Loungani, Prakash / Stone, Mark 1998: *The East Asian Crisis: Macroeconomic Developments and Policy Lessons*, International Monetary Fund, Washington
- Köhler, Holm-Detlev / Wannöffel, Manfred (Hrsg.) 1993: *Gewerkschaften und Neoliberalismus in Lateinamerika*, Westfälisches Dampfboot, Münster
- König, Wolfgang 1983: „Die Rolle der verarbeitenden Industrie im Zeichen entwicklungspolitischer Alternativen“ in: von Gleich, Albrecht / Godau, Rainer / Ehrke, Michael (Hrsg.): *Mexiko. Der Weg in die Krise*, Institut für Iberoamerikakunde, Verlag Rüegger, Hamburg, S. 60-75
- Kraemer, Moritz 1997: *Politische Ökonomie von Wirtschaftsreformen: Mexiko 1982-1994*, Vervuert Verlag, Frankfurt am Main
- Kryzda, Bill F. 1995: „The Mexican Perspective“ in: Norton, Joseph J. / Bloodworth, Thomas L. (ed.): *NAFTA and Beyond. A New Framework for Doing Business in the Americas*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, S. 523-542
- Lamounier, Bolívar 1989: „Brazil: Inequality Against Democracy“ in: Diamond, Larry / Linz, Juan J. / Lipset, Seymour Martin (ed.): *Democracy in Developing Countries, Latin America*, Vol. 4, Lynne Rienner Publishers, Boulder, S. 111-158
- Lamounier, Bolívar 1991: *Depois da Transição: Democracia e Eleições no Governo Collor*, Edições Loyola, São Paulo
- Lamounier, Bolívar 1993: „Institutional Structure and Governability in the 1990s“ in: Kinzo, Maria D’Alva Gil (ed.): *Brazil. The Challenges of the 1990s*, The Institute of

- Latin American Studies, University of London & British Academic Press, London, S. 117-137
- Lamounier, Bolívar 1994: „Brazil: Toward Parliamentarism?“ in: Linz, Juan J. / Valenzuela, Arturo: *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*, Vol. 2, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, S. 179-219
- Lamounier, Bolívar / Moura, Alkimar R. 1986: „Economic Policy and Political Opening in Brazil“ in: Hartlyn, Jonathan / Morley, Samuel A. (ed.): *Latin American Political Economy. Financial Crisis and Political Change*, Westview Press, Boulder, S. 165-196
- Lamounier, Bolívar / Nohlen, Dieter (org.) 1993: *Presidencialismo ou Parlamentarismo. Perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*, Edições Loyola, São Paulo
- Langoni, Carlos Geraldo 1993: „O desafio da abertura econômica“ in: Fioravante, Moacyr / Vieira de Faria, Lauro (org.): *A última década. Ensaio da FGV sobre o desenvolvimento brasileiro nos anos 90*, Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, S. 153-164
- Langston, Joy 1995: „Sobrevivir y prosperar: una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen en México“ in: *Política y Gobierno*, Vol. II, No. 2, CIDE, México, S. 243-277
- Lara, Juan 1983: „Mexico's Perspectives under a Three-year Agreement with the IMF“ in: Jorge, Antonio / Salazar Carrillo, Jorge / Sánchez, Enrique: *Trade, Debt, and Growth in Latin America*, Pergamon Press, New York, S. 61-68
- Lara Resende, André 1991: „O processo hiperinflacionário e as reformas modernizadoras“ in: Dias David, Maurício (org.): *Economia e Política da Crise Brasileira. A Perspectiva Social-Democrata*, Rio Fundo Editora, Rio de Janeiro, S. 85-92
- Latin American Newsletters, *Latin America Regional Reports. Brazil*, London
- Lauth, Hans-Joachim 1991: *Mexiko zwischen traditioneller Herrschaft und Modernisierung. Die Gewerkschaften im Wandel von Politik und Wirtschaft (1964-1988)*, Lit Verlag, Münster
- Lauth, Hans-Joachim 1995a: „Perspektiven der Demokratisierung“ in: Lauth, Hans-Joachim / Horn, Hans-Rudolf: *Mexiko im Wandel*, Vervuert, Frankfurt am Main, S. 195-207

- Lauth, Hans-Joachim 1995b: „Die Nordamerikanische Freihandelszone NAFTA und ihre Bedeutung für Lateinamerika: Trennung oder Scharnier?“ in: Mols, Manfred / Hengstenberg, Peter *et al.* (Hrsg.): *Die internationale Situation Lateinamerikas in einer veränderten Welt*, Vervuert Verlag, Frankfurt am Main; S. 200-216
- Lauth, Hans-Joachim / Horn, Hans-Rudolf 1995: *Mexiko im Wandel*, Vervuert, Frankfurt am Main
- Lauth, Hans-Joachim / Mols, Manfred 1993: *Integration und Kooperation auf dem amerikanischen Kontinent. Lateinamerikanische Perspektiven in den neunziger Jahren*, Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, Mainz
- Lehr, Volker 1983: „Staat und Politik nach dem Boom“ in: von Gleich, Albrecht / Godau, Rainer / Ehrke, Michael (Hrsg.): *Mexiko. Der Weg in die Krise*, Institut für Iberoamerika-Kunde, Verlag Rüegger, Hamburg, S. 123-134
- Levy, Daniel C. 1989: „Mexico: Sustained Civilian Rule Without Democracy“ in: Diamond, Larry / Linz, Juan J. / Lipset, Seymour Martin (ed.): *Democracy in Developing Countries, Latin America*, Vol. 4, Lynne Rienner Publishers, Boulder, S. 459-497
- Lewandowski, Enrique Ricardo 1990: „Local and State Government in the Nova República: Intergovernmental Relations in Light of the Brazilian Political Transition“ in: Graham, Lawrence S. / Wilson, Robert H. (ed.): *The Political Economy of Brazil: Public Policies in an Era of Transition*, University of Texas Press, Austin, S. 26-40
- Lima Junior, Olavo Brasil de 1999: „Eleições presidenciais: centralidade, contexto e implicações“ in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 14, No. 40, pp. 11-30
- Lindau, Juan D. 1992: „Schisms in the Mexican Political Elite and the Technocrat/Politician Typology“ in: *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, University of California Press, No. 2, Vol. 8, Summer, S. 217-236
- Lindau, Juan D. / Cheek, Timothy (ed.) 1998: *Market Economies and Political Change. Comparing China and Mexico*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham
- Linz, Juan J. / Stepan, Alfred 1996: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore
- Linz, Juan J. / Valenzuela, Arturo 1994: *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*, Vol. 2, The Johns Hopkins University Press, Baltimore

- Loeza, Soledad 1989: „México 1968: los orígenes de la transición“ in: *Foro Internacional*, No. 1, Vol. XXX, El Colegio de México, México, julio-septiembre, S. 66-92
- Loeza, Soledad 1990: „Derecha y democracia en el cambio político mexicano: 1982-1988“ in: *Foro Internacional*, No. 4, Vol. XXX, El Colegio de México, México, abril-junio, S. 631-658
- Loeza, Soledad 1994a: *La cooperación internacional en un mundo desigual*, El Colegio de México, México
- Loeza, Soledad 1994b: „La experiencia mexicana de liberalización“ in: *Foro Internacional*, No. 2, Vol. XXXIV, El Colegio de México, México, abril-junio
- Loeza, Soledad 1994c: „The Changing Face of Mexican Nationalism“ in: Baer, M. Delal / Weintraub, Sidney: *The NAFTA Debate. Grappling with Unconventional Trade Issues*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, S. 145-157
- Loeza, Soledad 2000a: „México: la rebelión de las élites“ in: *Revista Complutense de Historia de América*, No. 26, Universidad Complutense, Madrid, S. 307-326
- Loeza, Soledad 2000b: „El tripartidismo mexicano. ¿Un arreglo inestable? in: *Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, S. 251-268
- Lomnitz, Larissa Adler / Gorbach, Frida 1998: „Entre la continuidad y el cambio: el ritual de la sucesión presidencial“ in: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, Núm. 3, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, Julio-Septiembre, S. 61-83
- Longo, Carlos Alberto 1991: *Estado brasileiro: diagnóstico e alternativas*, Atlas, São Paulo
- Longo, Carlos Alberto 1997: „The State and the Liberalization of the Brazilian Economy“ in: Willumsen, Maria J.F. / Giannetti da Fonseca, Eduardo (ed.): *The Brazilian Economy: Structure and Performance in Recent Decades*, North-South Center Press, Coral Gables, S. 25-43
- Loureiro, Maria Rita 1992: „Economistas e elites dirigentes no Brasil“ in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, No. 20, Ano 7, outubro, S. 47-69
- Loureiro, Maria Rita 1997: *Os economistas do governo. Gestão econômica e democracia*, Fundação Getulio Vargas Editora, Rio de Janeiro
- Loureiro, Maria Rita / Abrucio, Fernando Luiz 1999: „Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo

- Fernando Henrique Cardoso“ in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 14, No. 41, Anpocs, Outubro, S. 69-89
- Love, Joseph L. 1994: „Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930“ in: Bethell, Leslie (ed.): *The Cambridge History of Latin America*, Vol. VI, Latin America since 1930. Economy, Society and Politics, Part I., Cambridge University Press, Cambridge, S. 393-462
- Lowenthal, Abraham F. 1990: „Rediscovering Latin America“ in: *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 4, Council for Foreign Relations, New York, Fall, S. 27-41
- Lühr, Volker 1992: „Brasilien“ in: Waldmann, Peter / Krumwiede, Heinrich-Wilhelm: *Politisches Lexikon Lateinamerikas*, 3. Aufl., Beck, München, S. 60-73
- Lujambio, Alonso 1995: „De la hegemonía a las alternativas: diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México“ in: *Política y Gobierno*, Vol. II, No. 1, CIDE, México, S. 43-71
- Luna, Matilde 1985: „Transformaciones del corporativismo empresarial y tecnocratización de la política“ in: *Revista Mexicana de Sociología*, No. 1, Año XLVII, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, enero-marzo, S. 125-137
- Luna, Matilde 1995: „Entrepreneurial Interests and Political Action in Mexico: Facing the Demands of Economic Modernization“ in: Roett, Riordan (ed.): *The Challenge of Institutional Reform in Mexico*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, S. 77-94
- Luna, Matilde / Tirado, Ricardo 1984: „Los empresarios y el gobierno: modalidades y perspectivas de relación en los años ochenta“ in: *Revista Mexicana de Sociología*, No. 2, Vol. XLVI, Año XLVI, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, abril-junio, S. 5-16
- Luna, Matilde / Millán, René / Tirado, Ricardo 1985: „Los empresarios en los inicios del gobierno de Miguel de la Madrid“ in: *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4, Vol. XLVII, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, octubre-diciembre, S. 215-257
- Luna, Sergio A. 1998: „Tequila y resacas: flujos de capital, crecimiento y crisis“ in: *Investigación Económica*, Vol. LVIII, Núm. 226, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, octubre-diciembre, S. 17-58

- Lustig, Nora 1994: *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México / FCE, México
- Lustig, Nora 1997: „Mexico in Crisis, the U.S. to the Rescue: The Financial Assistance Packages of 1982 and 1995“ in: *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, Vol. 2, No. 1, Spring/Sommer, University of California, Los Angeles, S. 25-68
- Lustig, Nora 1998a: *Mexico. The Remaking of an Economy*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Lustig, Nora 1998b: „Los Estados Unidos al rescate de México en crisis: ¿Repetición de la historia? in: Vereza Campos, Mónica / Fernández de Castro, Rafael / Weintraub, Sidney (coord.): *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, ITAM/UNAM/CISAN/FCE, México, S. 443-490
- Macedo, Roberto 1988: “Comentarios a la tercera parte” in: Bruno, M. / Di Tella, G. / Dornbusch, R. / Fischer, S. (comp.): *Inflación y estabilización. La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México*, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México, No. 62, S. 350-354
- Macedo, Roberto / Barbosa, Fábio 1997: „Brazil: Instability and Macroeconomic Policies“ in: Willumsen, Maria J.F. / Giannetti da Fonseca, Eduardo (ed.): *The Brazilian Economy: Structure and Performance in Recent Decades*, North-South Center Press, Coral Gables, S. 1-23
- Maddison, Angus (ed.) 1992: *Brazil and Mexico. The Political Economy of Poverty Equity and Growth*, Oxford University Press, New York
- Magaloni, Beatriz 1999: „Is the PRI Fading? Economic Performance, Electoral Accountability, and Voting Behavior in the 1994 and 1997 Elections“ in: Domínguez, Jorge I. / Poiré, Alejandro (ed.): *Toward Mexico's Democratization. Parties, Campaigns, Elections, and Public Opinion*, Routledge, New York, S. 203-236
- Mainwaring, Scott P. 1988: „The Transition to Democracy in Brazil“ in: Chacel, Julian M. / Falk, Pamela S. / Fleischer, David V. (ed.): *Brazil's Economic Future and Political Culture*, Westview Press, Boulder, S. 168-187

- Mainwaring, Scott P. 1995: „Brazil. Weak Parties, Feckless Democracy“ in: Mainwaring, Scott / Scully, Timothy R.: *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, S. 354-398
- Mainwaring, Scott P. 1997: „Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil“ in: Mainwaring, Scott / Shugart, Matthew: *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, S. 55-109
- Mainwaring, Scott P. 1999: *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*, Stanford University Press, Stanford
- Mainwaring, Scott / Scully, Timothy R. 1995: *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford
- Mainwaring, Scott / Shugart, Matthew Soberg 1997: *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge
- Mainwaring, Scott / O'Donnell, Guillermo / Valenzuela, J. Samuel (ed.) 1992: *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame, Notre Dame
- Mainwaring, Scott / Valenzuela, Arturo 1998: *Politics, Society, and Democracy. Latin America*, Westview Press, Boulder
- Malan, Pedro / De Carvalho Pereira, José Eduardo 1973: „A Propósito de uma Reinterpretação do Desenvolvimento Brasileiro desde os anos 30“ in: *Dados*, No. 10, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro
- Malloy, James M (ed.) 1977: *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, London
- Manrique Campos, Irma 1996: „Estado y sector financiero“ in Manrique Campos, Irma / De la Cruz Martínez, Justino et. al.: *México: Pasado, Presente y Futuro*, Tomo II, Instituto de Investigaciones Económicas / Siglo XXI, México, S. 9-24
- Manrique Campos, Irma / De la Cruz Martínez, Justino et. al. 1996: *México: Pasado, Presente y Futuro*, Tomo II, Instituto de Investigaciones Económicas / Siglo XXI, México
- Marengo, Siliva / Villar, Agustín 2000: „Central Bank Policies in Transition Economies: The Latin American Case“ in: Foders, Federico / Feldsieper, Manfred: *The*

- Transformation of Latin America. Economic Development in the Early 1990s*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, S. 35-33
- Marini, Rui Mauro 1969: *Subdesarrollo y Revolución*, Siglo XXI, México
- Martínez-Lara, Javier 1996: *Building Democracy in Brazil: The Politics of Constitutional Change, 1985-95*, MacMillan Press, London
- Martins, Luciano 1990: „A autonomia política do Governo Collor“ in: Faro, Clóvis de (org.): *Plano Collor. Avaliações e perspectivas*, LTC- Livros Técnicos e Científicos Ed., Rio de Janeiro, S. 27-33
- Martone, Celso L. 1996: „Política económica reciente en Brasil, antes y después de la crisis del peso mexicano“ in: Roett, Riordan (comp.): *La crisis del peso mexicano. Perspectivas internacionales*, FCE, México
- Mascarenhas, Eduardo 1994: *Brasil: de Vargas a Fernando Henrique. Conflicto de Paradigmas*, Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro
- Massad, Carlos / Zahler, Roberto (ed.) 1988: *Deuda interna y estabilidad financiera*, Vol. II: Estudios de casos, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires
- Matthies, Volker (Hrsg.) 1992: *Kreuzzug oder Dialog. Die Zukunft der Nord-Süd-Beziehungen*, Dietz, Bonn
- Mattos, Fernando Augusto 1998: „La cuestión regional en Brasil“ in: *Investigación Económica*, Vol. LVIII, Núm. 226, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, octubre-diciembre, S. 89-130
- Maxfield, Sylvia 1989: „National Business, Debt-Led Growth and Political Transition in Latin America“ in: Stallings, Barbara / Kaufman, Robert: *Debt and Democracy in Latin America*, Westview Press, Boulder, S. 75-90
- Maxfield, Sylvia 1997: *Gatekeepers of Growth. The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*, Princeton University Press, Princeton
- Maxfield, Sylvia / Schneider, Ben Ross (ed.) 1997: *Business and the State in Developing Countries*, Cornell University Press, Ithaca
- McLeod, Darryl / Welch, John H. 1992: „El libre comercio y el peso“ in: *Economía Mexicana. Nueva Época*, Vol. 1, No.2, CIDE, México, S. 193-223
- Medina, Luis 1978: *Historia de la Revolución Mexicana, Período 1940-1952, Del Cardenismo al Avilacamachismo*, Vol. 18, El Colegio de México, México

- Melo, Carlos Ranulfo Felix de 2000: „Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados“ in: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 43, No. 2, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro
- Meneguello, Rachel 1997: „Las relaciones gobierno-partido en Brasil“ in: Cansino, César (coord.): *Gobiernos y partidos políticos en América Latina. Un estudio comparado*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, S. 119-182
- Meneguello, Rachel 1998: *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*, Paz e Terra, São Paulo
- Merino, Mauricio 1994: „¿El conflicto como condición de la democracia?: límites y expectativas de la transición democrática en México“ in: *Política y Gobierno*, Vol. I, No. 1, CIDE, México, S. 127-138
- Merino, Mauricio 1996: „El futuro del PRI“ in: *Nexos*, No. 225, México, Septiembre
- Merkel, Wolfgang (Hrsg.) 1994: *Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen*, Leske + Budrich, Opladen
- Merkel, Wolfgang 1997: *Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozess*, Leske + Budrich, Opladen
- Messner, Dirk 1998: „Schwellenland“ in: Nohlen, D. (Hg.): *Lexikon Dritte Welt*, Rowohlt, Hamburg, S. 664-666
- Messner, Dirk / Vobruba, Georg 1998a: *Die sozialen Dimensionen der Globalisierung*, INEF Report, Heft 28, Duisburg
- Messner, Dirk / Vobruba, Georg 1998b: *Lateinamerika: der schwierige Weg in die Weltwirtschaft*, INEF Report, Heft 26, Duisburg
- Meyer, Lorenzo 1972: *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, El Colegio de México, México
- Meyer, Lorenzo 1988: „La encrucijada“ in Cosío Villegas, Daniel (coord.): *Historia General de México*, Tomo II, El Colegio de México/Harla, México, S. 1273-1356
- Meyer, Lorenzo 1991: „El límite neoliberal“ in: *Nexos*, No. 163, México, Juli
- Meyer, Lorenzo 1992a: „México frente al siglo XXI. Los nudos gordianos a deshacer“ in: Alcántara, Manuel / Martínez, Antonia (comps.): *México frente al umbral del siglo XXI. Reformas económicas y democratización política*, Siglo XXI, Madrid, S. 23-38

- Meyer, Lorenzo 1992b: „Las relaciones con los Estados Unidos. Convergencia y conflicto“ in: Bazdresch, C./ Bucay, N. / Loaeza, S. / Lustig, N. (comp.): *México. Auge, crisis y ajuste, I. Los tiempos del cambio 1982-1988*, El Trimestre Económico, No. 73, FCE, México, S. 105-126
- Meyer, Lorenzo 1994: *El presidencialismo mexicano. Del populismo al neoliberalismo*, El Colegio de México, México
- Meyer, Lorenzo 1998: „Mexico: Economic Liberalism in an Authoritarian Polity“ in: Lindau, Juan D. / Cheek, Timothy (ed.): *Market Economies and Political Change. Comparing China and Mexico*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, S. 127-157
- Meyer-Stamer, Jörg 1996: „Der Kampf gegen die Inflation. Ein Kampf der Exekutive gegen die Legislative“ in: Calcagnotto, Gilberto / Fritz, Barbara (Hrsg.): *Inflation und Stabilisierung in Brasilien. Probleme einer Gesellschaft im Wandel*, Vervuert, Frankfurt am Main, S. 149-164
- Middlebrook, Kevin J. 1985: *Political Liberalization in an Authoritarian Regime. The Case of Mexico*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego
- Migdal, J. / Kohli, A. / Shue, V. (ed.) 1994: *State Power and Social Forces. Domination and Transformation in the Third World*, Cambridge University Press, New York
- Ministério da Fazenda 1993: *Programa de Ação Imediata*, Brasilia
- Ministério da Fazenda 1994: *Exposição de Motivos da MP do Plano Real*, Brasilia
- Ministério da Fazenda 2000: *6 Anos do Real. Crescimento e Desenvolvimento Social*, Brasilia
- Modiano, Eduardo M. 1988: “El primer intento del Cruzado. El programa brasileño de estabilización de febrero de 1986” in: Bruno, M. / Di Tella, G. / Dornbusch, R. / Fischer, S. (comp.): *Inflación y estabilización. La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México*, El Trimestre Económico, No. 62, Fondo de Cultura Económica, México, S. 259-308
- Molinar Horcasitas, Juan 1994: „Reestructuración económica y realinamientos políticos en México“ in: *Transformaciones sociales y acciones colectivas: América Latina en el contexto internacional de los noventa*, El Colegio de México, México, S. 277-296

- Molinar Horcasitas, Juan 1996: „Renegotiating the Rules of the Game: The State and Political Parties“ in: Serrano, Mónica / Bulmer-Thomas, Victor (ed.): *Rebuilding the State: Mexico after Salinas*, The Institute of Latin American Studies, University of London, London, S. 25-39
- Mols, Manfred 1976: „Mexiko unter Luis Echeverría Alvarez (1970-1976)“ in: Mols, Manfred / Tobler, Hans Werner 1976: *Mexiko: die institutionalisierte Revolution*, Böhlau, Köln, S. 171-233
- Mols, Manfred 1981a: *Mexiko im 20. Jahrhundert*, Ferdinand Schöningh, Paderborn
- Mols, Manfred (Hrs.) 1981b: *Integration und Kooperation in Lateinamerika*, Ferdinand Schöningh, Paderborn
- Mols, Manfred 1985: *Demokratie in Lateinamerika*, Kohlhammer, Stuttgart
- Mols, Manfred 1995: „Lateinamerikas aktuelle internationale Situation“ in: Mols, Manfred / Hengstenberg, Peter *et al.* (Hrsg.): *Die internationale Situation Lateinamerikas in einer veränderten Welt*, Vervuert Verlag, Frankfurt am Main, S. 22-34
- Mols, Manfred 1996: „Politische Transformation in Mexiko“ in: Hofmeister, Wilhelm / Thesing, Josef (Hrsg.): *Der Wandel politischer Systeme in Lateinamerika*, Vervuert, Frankfurt am Main, S. 229-278
- Mols, Manfred 1997: „Zur Einleitung: Lateinamerika –die ungerechte Gesellschaft“ in: Mols, Manfred / Öhlschläger, Rainer (Hrsg.): *Lateinamerika: Die ungerechte Gesellschaft*, Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart, Stuttgart, S. 15-28
- Mols, Manfred 1999: „Einleitung: Ideengeber und Entwicklungsprozess in Lateinamerika“ in: Faust, Jörg / Mols, Manfred / Wagner, Christoph (Hrsg.): *Ideengeber und Entwicklungsprozesse in Lateinamerika*, Mainz, S. 1-23
- Mols, Manfred 2000: *Mexikos politische Öffnung: der Partido Revolucionario Institucional PRI*
- Mols, Manfred / Franke, Uwe 1996: „Krise und Transformationsversuche in Mexiko“ in: *Jahrbuch Dritte Welt. Daten, Übersichten, Analysen*, Beck, München, S. 235-254
- Mols, Manfred / Tobler, Hans Werner 1976: *Mexiko: die institutionalisierte Revolution*, Böhlau, Köln
- Mols, Manfred / Lauth, Hans-Joachim / Wagner, Christian (Hrsg.) 1994: *Politikwissenschaft: Eine Einführung*, Paderborn, München

- Mols, Manfred / Lauth, Hans-Joachim 1992: „Mexiko“ in: Waldmann, Peter / Krumwiede, Heinrich-Wilhelm: *Politisches Lexikon Lateinamerikas*, 3. Aufl., Beck, München, S. 213-226
- Mols, Manfred / Hengstenberg, Peter et. al. (Hrsg.) 1995: *Die internationale Situation Lateinamerikas in einer veränderten Welt*, Vervuert Verlag, Frankfurt am Main
- Mols, Manfred / Öhlschläger, Rainer (Hrsg.) 1997: *Lateinamerika: Die ungerechte Gesellschaft*, Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart, Stuttgart
- Mols, Manfred / Thesing, Josef (ed.) 1995: *El Estado en América Latina*, Konrad-Adenauer-Stiftung/CIEDLA, Buenos Aires
- Montecinos, Verónica 1997: „Los economistas y las élites políticas en América Latina“ in: *Estudios Internacionales*, Año XXX, No. 119-120, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago, julio-diciembre, S. 351-375
- Moore, O. Ernest 1963: *Evolución de las instituciones financieras en México*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México
- Morales, Juan Antonio / McMahon, Gary 1996: *Economic Policy and the Transition to Democracy. The Latin American Experience*, MacMillan Press, London
- Moreira Neto, Diego de Figueiredo 1989: *Ordem econômica e desenvolvimento na constituição de 1988*, APEC, Rio de Janeiro
- Morera Camacho, Carlos 1996: „Límites y contradicciones de la reorganización del gran capital“ in: Ortiz Wadgymar, Arturo / Cardero, Ma. Elena et. al.: *México: Pasado, Presente y Futuro*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Económicas / Siglo XXI, México, S. 166-187
- Morley, Samuel A. 1995: *Poverty and Inequality in Latin America. The Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s*, The Johns Hopkins University Press, London
- Mott, William H. 1997: *The Economic Basis of Peace. Linkages Between Economic Growth and International Conflict*, Greenwood Press, Westport
- Motta Veiga, Pedro 1995: „Mercosul: a agenda da consolidação e os dilemas da ampliação“ in: Velloso, João Paulo dos Reis (coord.) 1995: *Mercosul e Nafta: O Brasil e a Integração Hemisférica*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, S. 109-139
- Moura, Alkimar 1993: „Stabilization Policy as a Game of Mutual Distrust: The Brazilian Experience in post-1985 Civilian Governmentes“ in: Kinzo, Maria D’Alva Gil (ed.):

- Brazil. The Challenges of the 1990s*, The Institute of Latin American Studies, University of London & British Academic Press, London, S. 5-23
- Moura, Alkimar 1995: „Economic Recovery in Brazil“ in: Kinzo, Maria D’Alva / Bulmer-Thomas, Victor (ed.) 1995: *Growth and Development in Brazil: Cardoso’s Real Challenge*, The Institute of Latin American Studies, University of London, London, S. 57-66
- Müller-Ohlsen, Lotte 1974: *Imports substitution und Exportdiversifizierung im Industrialisierungsprozess Mexikos. Strategien, Ergebnisse, Perspektiven*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen
- Mürle, Holger 1997: *Entwicklungstheorie nach den Scheitern der „großen Theorie“*, INEF Report, Heft 22, Duisburg
- Mussa, Michael / Savastano, Miguel 1999: *The IMF Approach to Economic Stabilization*, Research Department, IMF, Washington
- Nacif, Benito 1997: „La no reelección legislativa. Disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados en México“ in: *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Año 1, No. 2, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, julio-septiembre, S. 149-167
- Naciones Unidas 1999: *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional*, Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Nueva York
- Nagel, Stuart S. (ed.) 1994: *Latin American Development and Public Policy*, St. Martin’s Press, London
- Naím, Moisés 1995: „Mexico’s Larger Story“ in: *Foreign Policy*, No. 99, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., Summer, S. 112-130
- Nelson, Joan M. (ed.) 1990: *Economic Crises and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press, Princeton
- Nicolau, Jairo 1996: *Multipartidarismo e Democracia. Um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)*, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro
- Nicolau, Jairo 2000: „Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)“ in: *Dados – Revista de*

- Ciências Sociais*, Vol. 43, No. 4, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro
- Nobre, Marcos / Freire, Vinicius Torres 1998: „Política difícil, estabilização imperfeita: os anos FHC“ in: *Novos Estudos CEBRAP*, No. 51, Julho, S. 123-147
- Nogueira Batista Jr., Paulo (org.) 1988: *Novos ensaios sobre o setor externo da economia brasileira*, Instituto Brasileiro de Economia, Editora da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro
- Nohlen, Dieter 1993: „Politische Reform ‚a la mexicana‘ – zur mexikanischen Wahlreform“ in: Sevilla, Rafael / Azuela, Arturo (Hrsg.): *Mexiko. Die institutionalisierte Revolution?*, Horlemann, Unkel/Rh.
- Nohlen, Dieter 1994a: „Vergleichende Methode“, in: *Lexikon der Politik*, Hg. ders., Band 2. Politikwissenschaftliche Methoden, Verlag C.H. Beck, München
- Nohlen, Dieter 1994b: „Lateinamerika zwischen Diktatur und Demokratie“ in: Junker, D. / Nohlen, D. / Sangmeister, H. (Hrsg.): *Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts*, München, S. 12-26
- Nohlen, Dieter (Hrs.) 1998a: *Lexikon Dritte Welt*, Hamburg
- Nohlen, Dieter 1998b: „Importsubstitution“ in: *Lexikon Dritte Welt*, Hg. ders., Hamburg, S. 351
- Nohlen, Dieter (Hrs.) 1998c: *Lexikon der Politik*, Verlag C.H. Beck, München
- Nohlen, D. / Nuscheler, F. (Hrsg.) 1992: *Handbuch der Dritten Welt. Südamerika*, Band 2, Bonn
- Nohlen, Dieter 1993: *Handbuch der Dritten Welt*, Band 1, Bonn
- Nohlen, Dieter / Thibaut, Bernhard 1992: „Struktur- und Entwicklungsprobleme Lateinamerikas“ in: Nohlen, D. / Nuscheler, F. (Hrsg.): *Handbuch der Dritten Welt. Südamerika*, Band 2, Dietz Nachf., Bonn, 13-142
- Nohlen, Dieter / Thibaut, Bernhard 1994: „Transformationsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen“ in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): *Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen*, Leske + Budrich, Opladen, S. 195-228
- Nohlen, Dieter / Zilla, Claudia 2000: „Fernando Henrique Cardoso (1931). Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika“ in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, No. 41, Oktober, S. 288-291

- Norton, Joseph 1995: „The NAFTA ‚Process‘ in Context“ in Norton, Joseph J. / Bloodworth, Thomas L. (ed.): *NAFTA and Beyond. A New Framework for Doing Business in the Americas*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, S. 1-56
- Norton, Joseph J. / Bloodworth, Thomas L. (ed.) 1995: *NAFTA and Beyond. A New Framework for Doing Business in the Americas*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht
- Nuscheler, F. 1996: *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, 4. Aufl., Bonn
- Nuscheler, F. 1997: „Das Nord-Süd-Problem“ in: *Grundwissen Politik*, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 345, Bonn
- Nuscheler, F. 1998: „Strukturanpassung“ in: Nohlen, D. (Hrsg.), *Lexikon Dritte Welt*, Hamburg, S. 697-698
- Ocampo, José Antonio 1999: „La reforma financiera internacional: una agenda ampliada“ in: *Revista de la CEPAL*, No. 69, CEPAL, Santiago, S. 7-31
- O’Donnell, Guillermo 1973: *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley
- O’Donnell, Guillermo 1977: „Corporatism and the Question of the State“ in: Malloy, James M (ed.): *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, London
- O’Donnell, Guillermo 1992: „Transitions, Continuities, and Paradoxes“ in: Mainwaring, Scott / O’Donnell, Guillermo / Valenzuela, J. Samuel (ed.): *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame, Notre Dame, S. 17-56
- O’Donnell, Guillermo / Schmitter, Philippe / Whitehead, Laurence 1986: *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, 4 Bände, Johns Hopkins University Press, Baltimore
- OECD 1998: *Reviews of Foreign Direct Investment. Brazil*, OECD, Paris
- OECD 2000: *OECD Economic Surveys. Mexico*, OECD, Paris
- OECD 2001: *OECD Economic Surveys. Brazil*, OECD, Paris
- Ojeda, Mario 1976: *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, México

- Olave C., Patricia 1994: "Reestructuración productiva bajo el nuevo patrón exportador. Casos de Chile, Brasil, México y Argentina" in: Arancibia Córdova, Juan (coord.): *América Latina en los ochenta: Reestructuración y perspectivas*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, S. 21-66
- Olea Sisniega, Miguel Ángel 1990: „Las negociaciones de adhesión de México al GATT“ in: *Foro Internacional*, No. 3, Vol. XXX, El Colegio de México, México, enero-marzo
- Oliveira, José Carlos de / Fontenele e Silva, Paulo 2000: *Reformas das instituições fiscais: Reflexões sobre o caso do Brasil*, Serie Política Fiscal, No. 110, CEPAL, Santiago
- Olson, Mancur 1965: *The Logic of Collective Action*, Cambridge
- Opitz, Peter J. (Hrsg.) 1990: *Weltprobleme*, Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit, München
- Opitz, Peter J. 1993: *Grundprobleme der Entwicklungsländer*, Beck, München
- Ortiz Wadgymar, Arturo / Cardero, Ma. Elena et. al. 1996: *México: Pasado, Presente y Futuro*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Económicas / Siglo XXI, México
- Ortiz Wadgymar, Arturo 1996: „El sector externo, retos y perspectivas para el año 2000“ in: Ortiz Wadgymar, Arturo / Cardero, Ma. Elena et. al. 1996: *México: Pasado, Presente y Futuro*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Económicas / Siglo XXI, México, S. 19-35
- Otero, Gerardo (ed.) 1996: *Neoliberalism Revisited. Economic Restructuring and Mexico's Political Future*, Westview Press, Boulder
- Palermo, Vicente 1997: „Brasil: la presidencia de Cardoso“ in: *Leviathan. Revista de Hechos e Ideas*, No. 70, Invierno, Madrid, S. 19-48
- Palermo, Vicente 2000: „Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo“ in: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 43, No. 3, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro
- Panizza, Francisco 1999: „Brazil“ in: Buxton, Julia / Phillips, Nicola (ed.): *Case Studies in Latin American Political Economy*, Manchester University Press, Manchester, S. 8-32

- Pastor, Manuel / Wise, Carol 1997: „State Policy, Distribution, and Neoliberal Reform in Mexico“ in: *Journal of Latin American Studies*, Institute of Latin American Studies, Vol. 29, Part 2, Cambridge University Press, London, May, S.419-456
- Paul, Wolf 1994: „Verfassungsgebung und Verfassung“ in: Briesemeister, Dietrich / Kohlhepp, Gerd et.al. (Hrsg.): *Brasilien. Politik, Wirtschaft, Kultur*, Vervuert, Frankfurt am Main, S. 197-206
- Payne, Leigh A. 1994: *Brazilian Industrialists and Democratic Change*, The John Hopkins University Press, London
- Payne, Leigh 1995: „Brazilian Business and the Democratic Transition: New Attitudes and Influence“ in: Bartell, Ernest / Payne, Leigh A. (ed.): *Business and Democracy in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, S. 217-256
- Penha Cysne, Rubens 1993: „Brasil: desenvolvimento e reforma do sistema financeiro“ in: Fioravante, Moacyr / Vieira de Faria, Lauro (org.): *A última década. Ensaios da FGV sobre o desenvolvimento brasileiro nos anos 90*, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, S. 257-268
- Penha Cysne, Rubens 2000: *Aspectos macro e microeconômicos das reformas brasileiras*, Serie Reformas Económicas, No. 63, CEPAL, Santiago
- Pérez, Pedro / Carreras, Pedro 2000: „La derrota del PRI. Comienza otra revolución“ in: *Política Exterior*, No. 77, Vol. XIV, Estudios de Política Exterior, Madrid, septiembre-octubre, S. 7-14
- Perry, Guillermo E. / Lederman, Daniel 1999: *Adjustments after Speculative Attacks in Latin America and Asia: A Tale of Two Regions?*, The World Bank, Washington, D.C.
- Peschard, Sergio 1999: „Mexico“ in: Buxton, Julia / Phillips, Nicola (ed.): *Case Studies in Latin American Political Economy*, Manchester University Press, Manchester, S. 122-141
- Pettman, Ralph 1996: *Understanding International Political Economy with readings for the fatigued*, Lynne Rienner Publishers, Colorado
- Philip, George 1992: *The Presidency in Mexican Politics*, MacMillan / St. Antony's College, Hong Kong

- Pimentel, Luiz Otávio (org.) 1998: *Mercosul. No cenário internacional. Direito e sociedade*, Vol. 1, Juruá Editora, Curitiba
- Pinzani, Alessandro 2000: „Demokratisierung als Aufgabe. Lässt sich Globalisierung demokratisch gestalten?“ in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B. 33-34, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, S.32-38
- Pio, Carlos 2001: „A estabilização heterodoxa no Brasil: idéias e redes políticas“ in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 16, No. 46, junho, S. 29-54
- Piquet Carneiro, João Geraldo 1991: „Limites e perspectivas de reforma do Estado“ in: Velloso, João Paulo dos Reis (org.): *Brasil em mudança*, Livraria Nobe, São Paulo, S. 49-63
- Poitras, Guy 1990: *The Ordeal of Hegemony. The United States and Latin America*, Westview Press, Boulder
- Pojo do Rego, Antonio Carlos / Peixoto, João Paulo M. 1998: *A política das reformas econômicas no Brasil*, Editora Expressão e Cultura, Rio de Janeiro
- Power, Timothy J. 1998a: „Brazilian Politicians and Neoliberalism: Mapping Support for the Cardoso Reforms, 1995-1997“ in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs. Brazil: The Challenge of Constitutional Reform*, Special Issue, Vol. 40, No. 4, School of International Studies, University of Miami, Winter, S. 51-72
- Power, Timothy J. 1998b: „The Pen Is Mightier than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil“ in: Carey, John M. / Shugart, Matthew Soberg (ed.): *Executive Decree Authority*, Cambridge University Press, New York, S. 197-232
- Power, Timothy J. 2000: *The Political Right in Postauthoritarian Brazil. Elites, Institutions, and Democratization*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania
- Presgrave de A. Faria, Hugo 1988: „Macroeconomic Policymaking in a Crisis Environment: Brazil's Cruzado Plan and Beyond“ in: Chacel, Julian M. / Falk, Pamela S. / Fleischer, David V. (ed.): *Brazil's Economic Future and Political Culture*, Westview Press, Boulder, S. 42-59
- Przerworski, Adam 1995a: *Sustainable Democracy*, Cambridge University Press, New York
- Przerworski, Adam 1995b: *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, Cambridge

- Przerworski, Adam 1999: „On the Design of the State: A Principal-Agent Perspective“ in Bresser Pereira, L.C. / Spink, Peter (ed.): *Reforming the State. Managerial Public Administration in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, S. 15-39
- Purcell, John F.H. / Kaufman Purcell, Susan 1977: „Mexican Business and Public Policy“ in: Malloy, James M (ed.): *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, London, S. 191-226
- Ramírez, Miguel D. 1996: „El programa más reciente de estabilización auspiciado por el FMI, ¿representa una solución a largo plazo para la economía de México? in: Ortiz Wadgymar, Arturo / Cardero, Ma. Elena et. al.: *México: Pasado, Presente y Futuro*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Económicas / Siglo XXI, México, S. 79-104
- Ramírez de la O, Rogelio 1993: „The North American Free Trade Agreement from a Mexican Perspective“ in Globerman, Steven / Walker, Michael (ed.): *Assessing NAFTA: A Trilateral Analysis*, The Fraser Institute, Vancouver, S. 60-86
- Ramírez de la O, Rogelio 1996: „La crisis del peso mexicano y la recesión de 1994-1995: ¿previsible entonces, evitable en el futuro?“ in: Roett, Riordan (comp.): *La crisis del peso mexicano. Perspectivas internacionales*, FCE, México
- Randall, Stephen / Konrad, Herman W. (ed.) 1995: *NAFTA in Transition*, University of Calgary Press, Toronto
- Rangel, Ignacio 1963: *A Inflação Brasileira*, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro
- Reich, Gary 1998: „The 1988 Constitutional a Decade Later: Ugly Compromises Reconsidered“ in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs. Brazil: The Challenge of Constitutional Reform*, Special Issue, Vol. 40, No. 4, Winter, School of International Studies, University of Miami, Winter, S. 5-24
- Remmer, Karen 1989: „Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience“ in: *World Politics*, Vol. XLII, No. 3, The John Hopkins University, April, S. 315-335
- Remmer, Karen 1991: „The Political Impact of Economic Crisis in Latin America in the 1980s“ in: *American Political Science Review*, Vol. 85, No. 3, Ohio State University, Columbus, September, S. 777-800
- Rocha, Cármen Lúcia Antunes 1996: *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização brasileira*, Del Rey, Belo Horizonte

- Rodríguez, Victoria E. / Ward, Peter M. 1996: „The New PRI: Recasting its Identity“ in: Aitken, Rob / Craske, Nikki / Jones, Gareth A. / Stansfield, David E. (ed.): *Dismantling the Mexican State*, MacMillan Press, Basingstoke, S. 92-112
- Rodríguez Araujo, Octavio 1988: „Tecnoburocracia, Autoritarismo y Oposición en México“ in: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 134, Año XXXIV, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, octubre-diciembre, S. 41-70
- Rodríguez O., Jaime E. / Ludlow, Leonor et. al. 1988: *Pasado y presente de la deuda externa de México*, Instituto Mora, México
- Roett, Riordan (ed.) 1993: *La liberalización económica y política de México*, Ed. Siglo XXI, México
- Roett, Riordan (ed.) 1995: *The Challenge of Institutional Reform in Mexico*, Lynne Rienner Publishers, Boulder
- Roett, Riordan (comp.) 1996: *La crisis del peso mexicano. Perspectivas internacionales*, FCE, México
- Roett, Riordan (ed.) 1998a: *Mexico's Private Sector. Recent History, Future Challenges*, Lynne Rienner Publishers, Boulder
- Roett, Riordan 1998b: „Los nuevos vínculos financieros entre México y los Estados Unidos“ in: Vereá Campos, Mónica / Fernández de Castro, Rafael / Weintraub, Sidney (coord.): *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, ITAM/UNAM/CISAN/FCE, México, S. 423-442
- Roett, Riordan 1999: *Brazil: politics in a patrimonial society*, Praeger Publishers, Westport
- Romano, Ricardo / Pinho, Marcelo 1992: „A política antiinflacionária em 1991: Do congelamento ao laissez-faire“ in: De Oliveira, Fabrício Augusto / Biasoto Júnior, Geraldo (org.): *Recessão e inflação: o (des)ajuste neoliberal*, Editora Hucitec, São Paulo, S.35-63
- Roniger, Luis 1990: *Hierarchy and Trust in Modern Mexico and Brazil*, Praeger Publishers, New York
- Ros, Jaime 1994a: „On the Political Economy of Market and State Reform in Mexico“ in: Smith, William C. / Acuña, Carlos H. / Gamarra, Eduardo (ed.): *Democracy*,

- Markets, and Structural Reform in Latin America. Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, North-South Center Press, University of Miami, Boulder, S. 297-323
- Ros, Jaime 1994b: „Mexico in the 1990s: A New Economic Miracle? Some Notes on the Economic and Policy Legacy of the 1980s“ in: Cook, Maria Lorena / Middlebrook, Kevin J. / Molinar Horcasitas, Juan (ed.): *The Politics of Economic Restructuring. State-Society Relations and Regime Change in Mexico*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, S. 67-103
- Rosas, María Cristina 1995: *Crisis del multilateralismo clásico: política comercial externa estadounidense y zonas de libre comercio*, IIE/FCPyS, UNAM
- Rosas, María Cristina 1999: *México y la política comercial externa de las grandes potencias*, FCPyS/IIE, UNAM, México
- Rott, Renate 1979: *Industrialisierung und Arbeitsmarkt. Aspekte der sozioökonomischen Entwicklung, der Arbeits- und Gewerkschaftspolitik in Kolumbien und Mexiko*, Verlag Anton Hain, Königstein/Ts.
- Rouquié, Alan 1987: *The Military and the State in Latin America*, University of California, Berkeley
- Roxborough, Ian 1991: „La inflación y los pactos sociales en Brasil y en México“ in: *Foro Internacional*, No. 2, Vol. XXXII, El Colegio de México, México, octubre-diciembre, S. 165-198
- Rozo, Carlos A. (coord.) 1998: *La política macroeconómica en México*, Ed. Siglo XXI, México
- Rüb, Friedbert W. 1994: „Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen“ in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): *Systemwechsel I. Theorien, Ansätze und Konzeptionen*, Leske + Budrich, Opladen, S. 111-137
- Rubio, Luis 1997: „¿Transitando a la democracia?“ in: *Nexos*, No. 235, México, Julio
- Rubio, Luis 1998: „Coping with Political Change“ in: Kaufman Purcell, Susan / Rubio, Luis: *Mexico under Zedillo*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, S. 5-36
- Rueda Peiro, Isabel 1996: „Cambios en la actividad empresarial del Estado mexicano“ in: Ortiz Wadgymar, Arturo / Cardero, Ma. Elena et. al.: *México: Pasado, Presente y Futuro*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Económicas / Siglo XXI, México, S. 127-147

- Rugman, Alan M. 1994: „North American Economic Integration and Canadian Sovereignty“ in: Baer, M. Delal / Weintraub, Sidney: *The NAFTA Debate. Grappling with Unconventional Trade Issues*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, S. 97-116
- Ruiz Durán, Clemente / Montoya Mendoza, Alejandro / Hernández y Puente, Francisco 1985: „El fracaso de la ortodoxia: tres años después de una gestión fallida“ in: *Investigación Económica*, No. 174, UNAM, México, octubre-diciembre, S. 95-115
- Russel, Philip L. 1994: *Mexico under Salinas*, Mexico Resource Center, Austin
- Sáinz, Pedro / Calcagno, Alfredo 1999: *La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis*, Serie Temas de Coyuntura, CEPAL, Santiago
- Salama, Pierre / Valier, Jacques 1992: *La economía gangrenada. Ensayo sobre la hiperinflación*, Ed. Siglo XXI, México
- Salinas de Gortari, Carlos 1994: *Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México
- Sánchez, Enrique P. 1983: „Latin American Outlook under IMF Conditionality“ in: Jorge, Antonio / Salazar Carrillo, Jorge / Sánchez, Enrique: *Trade, Debt, and Growth in Latin America*, Pergamon Press, New York, S. 11-20
- Sánchez Daza, Alfredo / González García, Juan (coord.) 1995: *Reestructuración de la economía mexicana. Integración a la economía mundial y la Cuenca del Pacífico*, UAM / Universidad de Colima, México
- Sandschneider, Eberhard 1994: „Systemtheoretische Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung“ in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): *Systemwechsel I. Theorien, Ansätze und Konzeptionen*, Leske + Budrich, Opladen, S. 23-45
- Sangmeister, Hartmut 1991: „Reformpolitik in Lateinamerika. Chancen und Risiken des wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels“ in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 39/91, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, S. 3-17
- Sangmeister, Hartmut 1992: „Brasilien“ in Nohlen, D. / Nuscheler, F. (Hrsg.) , *Handbuch der Dritten Welt. Südamerika*, Band 2, Dietz Nachf., Bonn, 219-276
- Sangmeister, Hartmut 1993: „Wirtschaftsreformen in Lateinamerika“ in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 12-13, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, S. 29-39
- Sangmeister, Hartmut 1994: „Zwischen Binnenmarkterschließung und Weltmarktorientierung: Probleme der brasilianischen Volkswirtschaft. Zur

- Einführung“ in: Briesemeister, Dietrich / Kohlhepp, Gerd et. al. (Hrsg.): *Brasilien. Politik, Wirtschaft, Kultur*, Vervuert, Frankfurt am Main, S. 265-276
- Sangmeister, Hartmut 1995: „Wirtschafts- und entwicklungspolitischer Paradigmenwechsel: Die Abkehr von ‚desarrollismo‘ und ‚cepalismo‘“ in: Mols, Manfred / Hengstenberg, Peter et al. (Hrsg.): *Die internationale Situation Lateinamerikas in einer veränderten Welt*, Vervuert Verlag, Frankfurt am Main, S. 217-234
- Sangmeister, Hartmut 1999a: „Der MERCOSUL –eine Zwischenstufe der Globalisierung?“ in: Calcagnotto, Gilberto (Hrsg.): *Die Währungskrise in Brasilien. Globale Ursachen, lokale Folgen?, Lateinamerika Analysen-Daten-Dokumentation*, Nr. 40, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, S. 78-92
- Sangmeister, Hartmut 1999b: *Demokratie und Marktwirtschaft in Lateinamerika: Problemfelder und Handlungserfordernisse*, Diskussionsschriften, No. 59, Universität Heidelberg, Heidelberg
- Santos, André Marengo de 2001: „Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: Tendências e descompassos“ in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 16, No. 45, fevereiro, S. 69-83
- Santos, Fabiano 1997: „Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira“ in: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 40, No. 3, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro
- Santos, Fabiano 1999: „Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil“ in: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 42, No. 1, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro
- Sarney, José 1988: „Brazil: A President’s Story“ in: Chacel, Julian M. / Falk, Pamela S. / Fleischer, David V. (ed.): *Brazil’s Economic Future and Political Culture*, Westview Press, Boulder, S. 97-109
- Sayad, João 1988: „Brazil’s Economic Stabilization Plan: An Analysis“ in: Chacel, Julian M. / Falk, Pamela S. / Fleischer, David V. (ed.): *Brazil’s Economic Future and Political Culture*, Westview Press, Boulder, S. 9-16
- Schmidt, Manfred G. (Hrsg.) 1988: *Staatstätigkeit. International und historisch-vergleichende Analysen*, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19, Westdeutscher Verlag, Opladen

- Schmidt, Manfred G. 1993: „Theorien in der internationalen vergleichenden Staatstätigkeitsforschung“ in: Héritier, Adrienne (Hrs.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Sonderheft 24, Westdeutscher Verlag, Opladen, pp. 371-393
- Schmitter, Philippe C. 1996: „The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies“ in: Whitehead, Laurence (ed.): *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford University Press, New York, S. 26-54
- Schneider, Ben Ross 1995: „El abrazo esquivo: sinergia entre el sector privado y el Estado en los países de industrialización reciente“ in: *Política y Gobierno*, Vol. II, No. 1, CIDE, México, S. 5-41
- Schneider, Ben Ross 1997a: *The Desarrollista State in Brazil and Mexico*, Documento de Trabajo, No. 88, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México
- Schneider, Ben Ross 1997b: „Big Business and the Politics of Economic Reform: Confidence and Concertation in Brazil and Mexico“ in: Maxfield, Sylvia / Schneider, Ben Ross (ed.): *Business and the State in Developing Countries*, Cornell University Press, Ithaca, S. 191-215
- Schneider, Ben Ross 1998: „Organized Business Politics in Democratic Brazil“ in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 39, No. 4, Winter, School of International Studies, University of Miami, S. 95-127
- Schneider, Ronald M. 1988: „Transition Without Rupture: Parties, Politicians, and the Sarney Government“ in: Chacel, Julian M. / Falk, Pamela S. / Fleischer, David V. (ed.): *Brazil's Economic Future and Political Culture*, Westview Press, Boulder, S. 188-198
- Schubert, Klaus 1998: „Wirtschaftspolitik“ in: Nohlen, D.(Hrs.): *Lexikon der Politik, Politische Begriffe*, Band 7, Verlag C.H. Beck, München
- Schulz, Donald E. / Williams, Edward J. (ed.) 1995: *Mexico Faces the 21st Century*, Greenwood Press, Westport
- Schwartz, Gilson 1998: „The Privatization Process and Foreign Direct Investments in Brazil: Results and Perspectives“ in: *The International Spectator*, Vol. XXXIII, No. 3, July-September, Istituto Affari Internazionali, Roma, S. 69-84

- Schweickert, Rainer 2000: „The Exchange Rate as a Nominal Anchor in Mexico and Argentina –Old Sins or New Insights?“ in: Foders, Federico / Feldsieper, Manfred: *The Transformation of Latin America. Economic Development in the Early 1990s*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, S. 63-79
- Scott, R. E. 1959: *The Mexican Government in Transition*, University of Illinois Press, Urbana
- Sebastián, Luis de 1988: *La crisis de América Latina y la deuda externa*, Alianza Editorial, Madrid
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1996: *Alianza para el Crecimiento*, México, 26 Oktober
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1999: *Criterios Generales de Política Económica para el 2000*, México
- Selcher, Wayne A. 1998: „The Politics of Decentralized Federalism, National Diversification, and Regionalism in Brazil“ in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs. Brazil: The Challenge of Constitutional Reform*, Special Issue, Vol. 40, No. 4, School of International Studies, University of Miami, Winter, S. 25-50
- Semo, Ilán 1996: „The Mexican Political Pretransition in Comparative Perspective“ in: Otero, Gerardo (ed.): *Neoliberalism Revisited. Economic Restructuring and Mexico's Political Future*, Westview Press, Boulder, S. 107-126
- Serra, José 1972: *El milagro económico brasileño. ¿Realidad o mito?*, Ed. Periferia, Buenos Aires
- Serrano, Mónica 1992: „Reflexiones en torno a la iniciativa de una zona norteamericana de libre comercio“ in: Alcántara, Manuel / Martínez, Antonia (comps.): *México frente al umbral del siglo XXI. Reformas económicas y democratización política*, Siglo XXI, Madrid, S. 123-143
- Serrano, Mónica 1996: „The Legacy of Gradual Change: Rules and Institutions under Salinas“ in: Serrano, Mónica / Bulmer-Thomas, Victor (ed.): *Rebuilding the State: Mexico after Salinas*, The Institute of Latin American Studies, University of London, London, S. 3-23
- Serrano, Mónica (ed.) 1998: *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, The Institute of Latin American Studies, University of London, London

- Serrano, Mónica / Bulmer-Thomas, Victor (ed.) 1996: *Rebuilding the State: Mexico after Salinas*, The Institute of Latin American Studies, University of London, London
- Sevilla, Rafael / Azuela, Arturo (Hrsg.) 1993: *Mexiko. Die institutionalisierte Revolution?*, Horlemann, Unkel/Rh.
- Shadlen, Kenneth C. 1999: „Continuity amid Change: Democratization, Party Strategies and Economic Policy-making in Mexico“ in: *Government and Opposition*, Vol. 34, No. 3, Winter, London School of Economics and Political Science, London, S. 397-419
- Sheahan, John 1987: *Patterns of Development in Latin America. Poverty, Repression and Economic Strategy*, Princeton University Press, Princeton
- Sheanan, John 1991: *Conflict and Change in Mexican Economic Strategy. Implications for Mexico and for Latin America*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego
- Shikida, Cláudio Djissey / Monasterio, Leonardo M. 2000: „Grupos de Interesse, Regimes Políticos e Crescimento Econômico no Brasil (1970-1995): Alguma Evidência Empírica“ in: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 43, No. 2, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro
- Simonsen, Mario Enrique 1970: *Inflação: Gradualismo e Tratamento de Choque*, APEC, Rio de Janeiro
- Simonsen, Mario Enrique 1988: “Estabilización de precios y políticas de ingresos: teoría y estudio de caso del Brasil” in: Bruno, M. / Di Tella, G. / Dornbusch, R. / Fischer, S. (comp.): *Inflación y estabilización. La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México*, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México, No. 62, S. 309-340
- Silva, Patricio 1998: „Neoliberalism, Democratization, and the Rise of Technocrats“ in: Vellinga, Menno (ed.): *The Changing Role of the State in Latin America*, Westview Press, Boulder, 75-92
- Skidmore, Thomas E. 1967: *Politics in Brazil, 1930-1964, An Experiment in Democracy*, Oxford University Press, New York
- Skidmore, Thomas E. 1977: „The Politics of Economic Stabilization in Postwar Latin America“ in: Malloy, James M. (ed.): *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, London, S.149-190

- Smith, Peter H. 1979: *Labyrinths of Power. Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*, Princeton University Press, Princeton
- Smith, Peter H. 1990: „Mexico since 1946“ in: Bethell, Leslie (ed.): *The Cambridge History of Latin America, Latin America since 1930. Mexico, Central America and the Caribbean*, Vol. VII, Cambridge University Press, Cambridge, S. 83-160
- Smith, Peter H. 1995: „Neustrukturierung des globalen Systems: Der nordamerikanische Standpunkt“ in: Mols, Manfred / Hengstenberg, Peter et. al. (Hrsg.): *Die internationale Situation Lateinamerikas in einer veränderten Welt*, Vervuert Verlag, Frankfurt am Main, S. 62-69
- Smith, Peter H. 1997 „Political Dimensions of the Peso Crisis“ in: Edwards, Sebastian / Naím, Moisés (ed.): *Mexico 1994. Anatomy of an Emerging-Market Crash*, Canegie Endowment for International Peace, Washington, S. 31-54
- Smith, William C. / Acuña, Carlos H. / Gamarra, Eduardo (ed.) 1994: *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America. Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, North-South Center Press, University of Miami, Boulder
- Snider, Lewis W. 1996: *Growth, Debt and Politics. Economic Adjustment and the Political Performance of Developing Countries*, Westview Press, Colorado
- Sola, Lourdes 1994: „Estado, reforma fiscal e governabilidade democrática: Qual Estado?“ in: *Novos Estudos CEBRAP*, No. 38, março, S. 189-205
- Sottoli, Susana 1998a: „Strukturanpassung“ in: Nohlen, D. (Hrs.): *Lexikon Dritte Welt*, Rowohlt, Hamburg, S. 697-698
- Sottoli, Susana 1998b: „Washington-Konsensus“ in: Nohlen, D. (Hrs.): *Lexikon Dritte Welt*, Rowohlt, Hamburg, S. 805-806
- Sottoli, Susana 1999: *Sozialpolitik und entwicklungspolitischer Wandel in Lateinamerika. Konzepte und Reformen in Vergleich*, Leske + Budrich, Opladen
- Souza, Celina 1997: *Constitutional Engineering in Brazil. The Politics of Federalism and Decentralization*, MacMillan Press, London
- Souza, Celina 1998: „Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralizaçã“ in: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 41, No. 3, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro

- Souza, Manoel Tibério Alves de 1997: „Argumentos em Torno de um ‚Velho‘ Tema: A Descentralização“ in: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 40, No. 3, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro
- Stallings, Barbara 1992: „International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform“ in: Haggard, Stephan / Kaufman, Robert (ed.): *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton, S. 41-88
- Stallings, Barbara 1998: „Crisis internacional provoca nuevos problemas a América Latina“ in: *Notas de la CEPAL*, No. 1, CEPAL, Santiago, Noviembre, S. 4-5
- Stallings, Barbara / Kaufman, Robert 1989: *Debt and Democracy in Latin America*, Westview Press, Boulder
- Stamm, Hanspeter 1992: *Krise und Anpassung in Mexiko*, Breitenbach, Saarbrücken
- Stepan, Alfred 1971: „Brazil“ in: Einaudi, Luigi R. / Stepan, Alfred C.: *Latin American Institutional Development: Changing Military Perspectives in Peru and Brazil*, Department of State, RAND, Santa Monica, S. 73-119
- Stepan, Alfred (ed.) 1973: *Authoritarian Brazil*, Yale University Press, New Haven
- Stevens, Evelyn P. 1977: „Mexico’s PRI: The Institutionalization of Corporatism“ in: Malloy, James M (ed.): *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, London, S. 227-258
- Tachinardi, Maria Helena 1997: „Uma relação em busca de novos caminhos“ in: *Política Externa*, Vol. 5 No. 4 / Vol. 6 No. 1, Paz e Terra, março-agosto, S. 17-26
- Tamames, Ramón 1991: *Estructura económica internacional*, Alianza Editorial, México
- Taylor, Lance / Bacha, Edmar et. al. 1980: *Models of Growth and Distribution for Brazil*, Oxford University Press, New York
- Taylor, Philip B. 1958: „The Mexican Elections of 1958: Affirmation of Authoritarianism?“ in: *The Western Political Quarterly* in: Domínguez, Jorge I. 1994: *Essays on Mexico, Central America and South America. Scholarly Debates from the 1950s to the 1990s. Parties, Elections, and Political Participation in Latin America*, Vol. 5, Garland Publishing, New York & London, S. 18-40
- Teichman, Judith 1995: *Privatization and Political Change in Mexico*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh

- Teichman, Judith 1997: „Neoliberalism and the Transformation of Mexican Authoritarianism“ in: *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Vol. 13, No. 1, University of California Press, Berkeley, Winter, S. 121-147
- Tetzlaff, Rainer 1993: „Strukturanpassung - das kontroverse entwicklungspolitische Paradigma in den Nord-Süd-Beziehungen“ in: Nohlen, D.: *Handbuch der Dritten Welt. Band 1*, Bonn
- Thacker, Strom C. 1999: „The High Politics of IMF Lending“ in: *World Politics*, No. 52, No. 1, Center of International Studies, Princeton University, Baltimore, October, S. 38-75
- Thibaut, Bernard 1996: *Präsidentialismus und Demokratie in Lateinamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay im historischen Vergleich*, Leske + Budrich, Opladen
- Thibaut, Bernard 1998a: „Verschuldung“ in: Nohlen, D. (Hg.): *Lexikon Dritte Welt*, Rowohlt, Hamburg, S. 794-799
- Thibaut, Bernard 1998b: „Baker-Plan“ in: Nohlen, D. (Hg.): *Lexikon Dritte Welt*, Rowohlt, Hamburg, S.83
- Thomas, Vinod / Nash, John (ed.) 1991: *Best Practices in Trade Policy Reform*, The World Bank, Washington
- Thorp, Rosemary 1994: „The Latin American economies, 1939-1950“ in: Bethell, Leslie (ed.): *The Cambridge History of Latin America*, Vol. VI, Latin America since 1930. Economy, Society and Politics, Part I., Cambridge University Press, Cambridge, S. 117-158
- Tirado, Ricardo 1998: „Mexico: From the Political Call for Collective Action to a Proposal for Free Market Economic Reform“ in: Durand, Francisco / Silva, Eduardo (ed.): *Organized Business, Economic Change, and Democracy in Latin America*, North-South Center Press, University of Miami, Boulder, S. 183-209
- Tobler, Hans Werner 1976: „Zur Historiographie der mexikanischen Revolution 1910-1940“ in: Mols, M. / Tobler, H.W.: *Mexiko: die institutionalisierte Revolution*, Böhlau, Köln, S. 4-48
- Torre, Juan Carlos 1998: *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Paidós, Buenos Aires

- Torres, Blanca (coord.) 1990: *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, El Colegio de México, México
- Torres Espinosa, Eduardo 1999: *Bureaucracy and Politics in Mexico: the Case of the Secretariat of Programming and Budget*, Ashgate, Aldershot
- Tulchin, Joseph 1995: „The United States and Latin America in the World Today“ in: Tulchin, Joseph / Romero, Berenice (ed.): *The Consolidation of Democracy in Latin America*, Woodrow Wilson Center, Boulder, S. 139-170
- Tulchin, Joseph / Romero, Berenice (ed.) 1995: *The Consolidation of Democracy in Latin America*, Woodrow Wilson Center, Boulder
- Urquidí, Víctor 1983: „Nicht nur vom Öl allein –Mexikos Zukunftsaussichten“ in: von Gleich, Albrecht / Godau, Rainer / Ehrke, Michael (Hrsg.): *Mexiko. Der Weg in die Krise*, Institut für Iberoamerika-Kunde, Verlag Rüegger, Hamburg, S.18-39
- Valdés Ugalde, Francisco 1996: „The Private Sector and Political Regime Change in Mexico“ in: Otero, Gerardo (ed.): *Neoliberalism Revisited. Economic Restructuring and Mexico's Political Future*, Westview Press, Boulder, S. 127-147
- Valls Pereira, Lia 1993: „A Iniciativa para as Américas e o Mercosul“ in: Fioravante, Moacyr / Vieira de Faria, Lauro (org.): *A última década. Ensaio da FGV sobre o desenvolvimento brasileiro nos anos 90*, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, S. 165-184
- Vellinga, Menno (ed.) 1998: *The Changing Role of the State in Latin America*, Westview Press, Boulder
- Velloso, João Paulo dos Reis (coord.) 1990: *Brasil: Agenda para sair da crise –Inflação e déficit público*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro
- Velloso, João Paulo dos Reis (org.) 1991a: *Brasil em mudança*, Livraria Nobe, São Paulo
- Velloso, João Paulo dos Reis (coord.) 1991b: *O Brasil e a nova economia mundial*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro
- Velloso, João Paulo dos Reis (coord.) 1995: *Mercosul e Nafta: O Brasil e a Integração Hemisférica*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro
- Verea Campos, Mónica / Fernández de Castro, Rafael / Weintraub, Sidney (coord.) 1998: *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, ITAM/UNAM/CISAN/FCE, México

- Villa, Manuel 1990: „La política en el gobierno de Miguel De la Madrid“ in: *Foro Internacional*, No. 4, Vol XXX, El Colegio de México, México, abril-junio, S. 659-676
- Villamil, Jenaro 1995: *Ruptura en la cúpula*, Plaza y Valdés Ed., México
- Vickers, George R. 1995: „Lateinamerika und die Vereinigten Staaten“ in: Mols, Manfred / Hengstenberg, Peter *et al.* (Hrsg.) 1995: *Die internationale Situation Lateinamerikas in einer veränderten Welt*, Vervuert Verlag, Frankfurt am Main, S. 117-128
- von Doellinger, Karl 1999: „Die Abhängigkeit des *Plano Real* vom Auslandskapital“ in: Calcagnotto, Gilberto (Hrsg.): *Die Währungskrise in Brasilien. Globale Ursachen, lokale Folgen?*, *Lateinamerika Analysen-Daten-Dokumentation*, Nr. 40, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, S. 33-54
- von Gleich, Albrecht / Godau, Rainer / Ehrke, Michael (Hrsg.) 1983: *Mexiko. Der Weg in die Krise*, Institut für Iberoamerika-Kunde, Verlag Rüegger, Hamburg
- von Mettenheim, Kurt 1998: „Direct Appeals, Political Machines, and Reform. Deepening Democracy in Brazil, 1985-1995“ in: von Mettenheim, Kurt / Malloy, James (ed.): *Deepening Democracy in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, S. 123-136
- von Mettenheim, Kurt / Malloy, James (ed.) 1998: *Deepening Democracy in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh
- Waldmann, Peter / Krumwiede, Heinrich-Wilhelm 1992: *Politisches Lexikon Lateinamerikas*, 3. Aufl., Beck, München
- Waters, Malcolm 1995: *Globalization*, Routledge, London
- Weiss, John 1996: „The Economic Policy Reform in Mexico: The Liberalism Experiment“ in: Aitken, Rob / Craske, Nikki / Jones, Gareth A. / Stansfield, David E. (ed.): *Dismantling the Mexican State*, MacMillan Press, Basingstoke, S. 58-77
- Weintraub, Sidney 2000: *Financial Decision-Making in Mexico. To Bet a Nation*, MacMillan Press, London
- Weldon, Jeffrey 1997: „The Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico“ in: Mainwaring, Scott / Soberg Shugart, Matthew: *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, S. 225-258

- Welzmüller, Rudolf 1997: „Zu den Folgen der Globalisierung für die nationalen Güter-, Finanz- und Arbeitsmärkte“ in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 33-34, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, S. 20-28
- Weyland, Kurt 1998: „The Fragmentation of Business in Brazil“ in: Durand, Francisco / Silva, Eduardo (ed.): *Organized Business, Economic Change, and Democracy in Latin America*, North-South Center Press, University of Miami, Boulder, S. 73-97
- Whitehead, Laurence (ed.) 1996: *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford University Press, New York
- Wiarda, Howard J. 1994: „The U.S. Domestic Politics of the U.S.-Mexico Free Trade Agreement“ in: Baer, M. Delal / Weintraub, Sidney: *The NAFTA Debate. Grappling with Unconventional Trade Issues*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, S. 117-143
- Williams, Heather L. 2001: *Social Movements and Economic Transition. Markets and Distributive Conflicts in Mexico*, Cambridge University Press, New York
- Williamson, John (ed.) 1982: *The Lending Policies of the International Monetary Fund*, Institut for International Economics, Washington
- Williamson, John 1990: *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington
- Williamson, John 1990b: *The Progress of Policy Reform in Latin America*, No. 28, Policy Analyses in International Economies, Institute for International Economics, Washington
- Willumsen, Maria J.F. / Giannetti da Fonseca, Eduardo (ed.) 1997: *The Brazilian Economy: Structure and Performance in Recent Decades*, North-South Center Press, Coral Gables
- Wilson Hannon, Esther 1994: „The Politics of Mexican Free Trade and the North American Free Trade Agreement“ in: Gustafson, Lowell S. (ed.): *Economic Development under Democratic Regimes. Neoliberalism in Latin America*, Praeger, Westport, S. 147-168
- Windfuhr, Michael 1998a: „Globalisierung“ in: Nohlen, D. (Hrsg.): *Lexikon Dritte Welt*, Hamburg
- Windfuhr, Michael 1998b: „Internationale Währungsfonds“ in: Nohlen, D. (Hrsg.): *Lexikon Dritte Welt*, Hamburg

- Wise, Carol (ed.) 1994: *The Post-NAFTA Political Economy. Mexico and the Western Hemisphere*, The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania
- Woldenberg, José 1991: „La democracia revisitada“ in: *Nexos*, No. 159, México, Marzo
- Woldenberg, José 1999: „La transición a la democracia“ in: *Nexos*, No. 261, Mexiko, September
- Wong, Chorng-Huey / Carranza, Luis 1998: *Policy Responses to External Imbalances in Emerging Market Economies –Further Empirical Results*, IMF, Washington
- World Bank 1998a: *Global Economic Prospects 1998/99: Beyond Financial Crises*, Washington
- World Bank 1998b: *Comunicado de Prensa No. 99/2016/S*, Washington, 2 diciembre
- World Bank 1999: *Global Development Finance 1999. Analysis and Summary Tables*, Washington
- Willumsen, Maria J.F. / Giannetti da Fonseca, Eduardo (ed.) 1997: *The Brazilian Economy: Structure and Performance in Recent Decades*, North-South Center Press, Coral Gables
- Zagel, Gudrun 1999: *Auslandsinvestitionen in Lateinamerika: völkerrechtliche und staatliche Regelungen zwischen Protektionismus und Neoliberalismus*, Duncker und Humblot, Berlin
- Zepeda Martínez, Mario 1994: “El Plan Brady en México: ¿El fin de la insolvencia?” in: Aranciba Córdova, Juan (coord.): *América Latina en los ochenta: Reestructuración y perspectivas*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México
- Zirker, Daniel 1995: „The Legislature and Democratic Transition in Brazil“ in: Close, David (ed.): *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, S. 89-112
- Zoller, Rüdiger 1986: *Verschuldung und Entwicklung: Der Fall Brasilien*, Lateinamerika Studien 21, Universität Erlangen-Nürnberg, Wilhelm Fink Verlag, München

Lebenslauf

Name: Rodrigo Enriquez
Vorname: Delia

Geburtsort: Mexiko-Stadt

Universität: 1990 – 1994 Studium der Internationalen Beziehungen an der Politik- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Nationalen Universität Mexikos (UNAM), Mexiko-Stadt.
Notendurchschnitt: 10/10
1997 – 1998 Studium der Politikwissenschaft an der Karl-Ruprecht-Universität Heidelberg, Deutschland
Fächer: Politikwissenschaft, Soziologie und Jura
1999 – 2001 Studium der Politikwissenschaft an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, Deutschland
Thema der Dissertation: „Politisch-institutionelle Bestimmungsfaktoren der makroökonomischen Politik in Mexiko und Brasilien. Binäre Analyse der 80er und 90er Jahre“.
Referent: Prof. Dr.
Korreferent: Prof.
Abschluss der Promotion: 16. April 2003

Berufstätigkeit: Seit Juli 2003 Policy Analyst bei der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris
2001 – 2003 Young Professional – OECD, Paris
1993 – 1997 Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Politik- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der UNAM in Mexiko-Stadt

Zusammenfassung

In der wissenschaftlichen Diskussion über die Entwicklung Lateinamerikas in den letzten Jahrzehnten erschienen zwei hauptsächliche Studiengegenstände: zum einen die Strukturanpassungsreformen und zum anderen die (Re-) Demokratisierungsprozesse. Die Frage nach den Verflechtungen beider Prozesse führte zur Forschung nach den Ursachen, dem Verlauf und den Ergebnissen des Regimewechsels und der wirtschaftlichen Reformen. Bei der Fortsetzung und Vertiefung der neuen Entwicklungsstrategie wurde immer deutlicher, dass die tiefgreifenden Veränderungen, die dieses Modell mit sich brachte, viele Herausforderungen für die jungen Demokratien darstellten.

In dieser Studie geht es um die politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren der makroökonomischen Politik in der Zeit der neoliberalen Wende Brasiliens und Mexikos. Die analytische Perspektive dieser Arbeit konzentriert sich nicht nur auf die sozio-ökonomischen, sondern auch auf die politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren. Anhand der Analyse des Entwicklungsprozesses in Mexiko und Brasilien wird untersucht, inwiefern exogene und endogene sozio-ökonomische und politisch-institutionelle Bestimmungsfaktoren die Ausprägungen der makroökonomischen Politik nach der entwicklungspolitischen Wende in Mexiko und in Brasilien beeinflussten.

Diese Untersuchung ging von der Tatsache aus, dass in beiden Ländern nach der Verschuldungskrise eine unterschiedliche Entwicklungsstrategie eingeführt wurde, aufgrund derer die Inhalte und die Reichweite der Fiskal-, Geld- und Wechselkurspolitik neu definiert wurden. Der Entscheidungsprozess der makroökonomischen Politik wurde von verschiedenen externen und internen Bestimmungsfaktoren beeinflusst: endogene Institutionen (Regierungsform, Verfassung, Parteiensystem, Föderalismus, Ministerien, Zentralbank) und Akteure (Eliten, Technokraten und Berater) sowie externe Faktoren (Wandel des internationalen Kontextes, Rolle der USA, Auflagen der internationalen Finanzinstitutionen, Einflussnahme der ausländischen Investoren und regionale Integrationsprozesse).