

# Chile

<b>Ergebnis Status-Index</b> (Demokratie: 4,8 / Marktwirtschaft: 4,4)		<b>9,2</b>	<b>Ergebnis Management-Index</b>		<b>7,6</b>
<b>Politisches System</b>	präsidentielle Demokratie		<b>Bevölkerungsgröße</b>	15,4 Mio.	
<b>Wahlbeteiligung</b>	86,8% (Parlamentswahl 2001)		<b>BIP p. c. (\$, PPP)</b>	9.190	
<b>Frauenanteil im Parlament</b>	10,1%		<b>Arbeitslosenquote</b>	9,1%	
<b>Bevölkerungswachstum<sup>a</sup></b>	1,5%		<b>HDI</b>	0,831	
<b>Größte ethnische Minderheit</b>	4,0%		<b>UN-Education Index</b>	0,89	
			<b>Gini-Index</b>	57,5 (1998)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. <sup>a)</sup> jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

## 1. Einleitung

Im Januar 2000 siegte Ricardo Lagos in der Stichwahl relativ knapp – mit 51,3% gegen 48,7% der Stimmen – über seinen konservativen Herausforderer Joaquín Lavín. Damit gewann zum dritten Mal nach dem Ende der Pinochet-Diktatur ein Politiker des früheren Oppositionsbündnisses Concertación de Partidos por la Democracia (CPP) die Präsidentschaftswahlen, und zum ersten Mal seit dem Putsch gegen Allende (1973) zog ein – wenngleich gemäßigt sozialdemokratisch orientierter – Sozialist wieder ins höchste Staatsamt Chiles.

Mit seinem Amtsantritt im März 2000 übernahm Lagos von seinem Vorgänger Eduardo Frei Ruiz-Tagle ein Land, das nach zehn Jahren gelungener Transformation und bis 1998 stabilen und hohen Wachstums erstmals mit den Folgen einer drastischen, extern induzierten Wirtschaftskrise zu kämpfen hatte. Der Untersuchungszeitraum dieses Gutachtens konzentriert sich weitgehend auf diese erste Hälfte der sechsjährigen Regierungsperiode von Ricardo Lagos.

Das Gutachten zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation während der vergangenen fünf Jahre (1998-2003) kommt zu dem Ergebnis, dass Chile die anhaltend positive Entwicklung der politischen und wirtschaftlichen Transformation seit 1990 trotz der Wachstumsdelle (1998/1999) in beeindruckender Weise fortsetzen konnte.

Diese Erfolge vor und nach 1998, die vor allem im Hinblick auf die Fortentwicklung der Demokratie gegen starken Widerstand durchgesetzt werden mussten, sind eindeutig als Managementenerfolg der Regierungen der Concertación zu werten. Hinsichtlich fast aller zentralen Leistungskriterien gelang die Vertiefung der Transformation, sodass Chile nahe an das Ziel einer konsolidierten marktwirtschaftlichen Demokratie rückt. Zur Hälfte der Amtszeit von Präsident Lagos verbleiben jedoch auch noch einige Schlüsselaufgaben in den Bereichen politische Partizipation sowie Sicherung der – sozialen wie zukunftsorientierten – Nachhaltigkeit ökonomischer Entwicklung.

## 2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Chile verfügte seit der Staatsgründung im 19. Jahrhundert über ein stabiles, im 20. Jahrhundert dann im Wesentlichen auch demokratisches politisches System. Der Zusammenbruch der Demokratie mit dem Putsch Pinochets gegen die Regierung Allende im Jahr 1973 bedeutete deshalb für das Land zunächst einen radikalen Bruch mit den politischen Institutionen. Ihm folgte wenige Jahre später der Bruch mit dem Wirtschaftsordnungsgefüge, das wie in allen anderen Ländern Lateinamerikas an der staatlich stark regulierten Ökonomie der Importsubstitution ausgerichtet war.

Von der Demokratisierung her betrachtet muss man das Land als Nachzügler bezeichnen, da es erst 1990 – als bislang letztes lateinamerikanisches Land – zur Demokratie zurückkehrte. Hinsichtlich der marktwirtschaftlichen Transformation hingegen ist Chile der Vorreiter gewesen, indem seit 1975 verschiedene Generationen der „Chicago boys“ das Land unter Pinochet auf das neoliberale Wirtschafts- und Sozialmodell umstellten. Chile hat damit nicht nur die inverse Transformationssequenz wie die meisten anderen Länder der dritten Demokratisierungswelle aufzuweisen; vielmehr lag zwischen den beiden Ordnungsbrüchen auch ein relativ langer Zeitraum.

Die *politische Transformation* Chiles ist stark von der relativen Festigkeit der autoritären Herrschaft Pinochets geprägt. Auf dem Zenit seiner Macht, als das Unternehmen „radikaler Neoliberalismus“ der „Chicago boys“ greifbar schien und das Wort vom chilenischen Wirtschaftswunder die Runde machte, ließ Pinochet eine auf seine Ambitionen einer „geschützten Demokratie“ zugeschnittene Verfassung ausarbeiten und per Plebiszit legitimieren (1980). Diese Verfassung

und der darin vorgesehene Zeitplan überlebten die Wirtschaftskrise und bildeten schließlich den institutionellen Rahmen für die weitere politische Entwicklung. Unter anderem sah sie für das Jahr 1988 ein Plebiszit über eine weitere Amtszeit Pinochets bis 1997 vor.

Zwar ergaben sich jenseits des offiziellen politischen Spiels bereits die Reorganisations- und Formierungsprozesse der Oppositionsparteien, ohne die die Niederlage Pinochets in diesem Plebiszit 1988 nicht erklärbar wäre. Dennoch mussten sie sich letztlich auf Pinochets Fahrplan einlassen. Der Opposition aus Mitte-Links-Parteien, die sich unter der Führung des Christdemokraten Patricio Aylwin zur *Concertación de Partidos por la Democracia* zusammengeschlossen hatte, gelang nach ihrem Sieg im Plebiszit schließlich auch der Sieg bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Dezember 1989. Dennoch sorgte die weiterhin starke Position Pinochets und der politischen Rechten Chiles für restriktive Bedingungen der chilenischen Transition, die schließlich in eine defekte Demokratie mit „autoritären Enklaven“ mündete.

Die Demokratieentwicklung der 90er Jahre ist einerseits geprägt von der durchgängigen, aber zumeist mit niedrigem Profil geführten Auseinandersetzung um diese autoritären Enklaven (konstitutionelle Vorrechte des Militärs, ernannte Senatoren, teils auch das Wahlsystem). Andererseits waren die Regierungen der *Concertación*, die bis dato alle nationalen Wahlen gewonnen hat, primär um eine Festigung der demokratischen Ordnung und deshalb letztlich um Konsens mit den rechten Parteien bemüht. Dies prägte sowohl die Amtszeit von Patricio Aylwin (1990-1994) wie die seines Nachfolgers Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), sodass im politischen Bereich nur geringe Turbulenzen zu verzeichnen waren.

Trotz der anfänglich noch zu vernehmenden Drohgebärden Pinochets stabilisierte sich das demokratische Spiel zusehends und ließ punktuell gar blockübergreifende Vereinbarungen zu, etwas beschönigend als „*democracia de los acuerdos*“ bezeichnet. Der eher reibungslos verlaufende politische Prozess und das vergleichsweise geringe Konfliktniveau ergaben zusammen mit der hohen institutionellen Stabilität wiederum günstige Aussichten, die ökonomischen und sozialen Herausforderungen Schritt für Schritt abzuarbeiten. Sorgte die Regierung Aylwin hierbei für die notwendige Stabilisierung der Rahmenbedingungen, so stellte sich unter Präsident Frei ein nahezu „gewöhnlicher“ politischer Ablauf ein, sodass trotz der noch existierenden, gleichwohl aber abschmelzenden autoritären Enklaven und der unzureichenden Behandlung der Menschenrechtsfrage ein bereits fortgeschrittener Konsolidierungsstand erreicht wurde.

Diese Entwicklung wurde durch die Verhaftung Pinochets in London im Oktober 1998 und deren Folgen weiter akzentuiert und führte zu einer vertieften rechtlichen und politischen Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen. Zum andern haben – auch verknüpft mit dem Generationswandel – im chilenischen Militär Lernprozesse stattgefunden, die auf eine Normalisierung der zivil-militärischen Beziehungen hindeuten. Gleichzeitig konnte die Justiz durch Justiz-reformen deutlich weiter gestärkt werden.

Die *marktwirtschaftliche Transformation* Chiles vom ehemaligen „sozialistischen Experiment“ Allendes zum neoliberalen Musterland begann bereits Mitte der 70er Jahre mit dem Aufstieg der „Chicago boys“ in Regierungsämter, einer Gruppe von Wirtschaftstechnokraten, die zum Großteil an der Universität Chicago promoviert hatten. Sie rückten sukzessive erst in Mitarbeiterfunktionen, dann in Ministerämter auf und besaßen enge Verbindungen zum Banken- und Finanzsektor.

Die erste Phase dieses radikalen Neoliberalismus (abrupte Außenöffnung, Deregulierung, Privatisierung, unkontrollierte Freigabe der Kapitalströme) führte zwar zur Beseitigung der „rent-seeking society“ klassischen Typs und sorgte auch für einen drastischen Umbau des Sozialversicherungssystems (Rentenreform, Gesundheitswesen, Bildungssystem, Armutspolitik). Sie endete gleichwohl – verstärkt durch die internationale Schuldenkrise – 1982 in der größten Wirtschaftskrise Chiles seit der Großen Depression.

Pinochet gelang es, die nachfolgende Legitimationskrise zu überstehen und mit Hilfe einer zweiten Generation der „Chicago boys“ eine pragmatischere Variante des Neoliberalismus zu verankern, mit dem sich die Wirtschaft ab 1985 rasch von dem tiefen Einschnitt erholte. Wichtig für die weitere Entwicklung der marktwirtschaftlichen Transformation wurden die Lernprozesse, die große Teile der Opposition im Lauf der 80er Jahre durchmachten. Wenngleich etwas heterogener als die „Chicago boys“, entwickelten christdemokratische und sozialdemokratische Politiker Vorstellungen und Programme für eine Wirtschafts- und Sozialordnung, die im Wesentlichen die Stoßrichtung der marktorientierten Reformen akzeptierte, diese jedoch mit einer stärkeren sozialen und zukunftsfähigen Komponente ausstatten sollte.

Die Regierungen der Concertación folgten diesem Programm, auch wenn sich die sozioökonomischen Reformen als überaus langwieriges Geschäft erwiesen und zumeist politische Tauschgeschäfte mit der Opposition erforderten. Dennoch ge-

lang es durch geschicktes Verhandeln mit Teilen der Opposition über Jahre hinweg und in kleinen Schritten, die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft zu festigen (Wettbewerbsgrad, Stärkung des Privatsektors, weitere Außenöffnung, Optimierung der Regulierungsbehörden insbesondere in den Bereichen Rentenfonds und Bankenwesen).

Anders als die übrigen lateinamerikanischen Länder führte die Regierung Aylwin Maßnahmen zur Kontrolle ausländischen Spekulationskapitals ein, was die Finanzstabilität des Landes steigerte. Auch die Leistungskraft der chilenischen Volkswirtschaft zeigt ihre hohe Solidität (hohe makroökonomische Stabilität; durchschnittliches Wachstum 1990-1998: 8,3%; Inflationsenkung 1990-1998 von 27,3% auf 4,7%; jährliche Überschüsse im Staatshaushalt). Vor allem aber gelangen auch einzelne Reformen im sozialpolitischen Bereich, angefangen von der Ausweitung der Sozialausgaben (u. a. über Steuerreformen) bis hin zu Änderungen der Arbeitsgesetzgebung (sukzessive Anpassung an internationale Normen). Hier ging die Entwicklung zwar langsamer vonstatten, doch konnte der hohe Armutssockel um etwa die Hälfte abgetragen werden und blieben das Beschäftigungs- wie das Lohnniveau auf einem relativ hohen Stand.

1997 erreichte Chile den höchsten HDI-Wert Lateinamerikas und damit in etwa das Niveau von Slowenien, noch vor der Tschechischen Republik. Der im Gefolge der Finanzkrisen in Asien, Russland und Brasilien einsetzende Wirtschaftseinbruch 1998/1999 (wegbrechende Exportmärkte, Preisverfall der Hauptexportgüter) konnte über relativ unorthodoxe Stabilisierungspolitiken (erstmaliges Haushaltsdefizit, Lockerung der Kontrollen des spekulativen Auslandskapitals, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) wieder aufgefangen und im Jahr 2000 wieder ins Positive gewendet werden.

### **3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft**

#### **3.1. Demokratie**

Chile hat bei der Transformation der politischen Ordnung in einigen Bewertungsbereichen weitere Fortschritte gemacht. Transformationsdefizite bestehen weiterhin in den Bereichen gewählter Mandatsträger und militärischer Vetomacht, doch sind diese autoritären Enklaven deutlich aufgeweicht und finden auch in der Opposition keine rückhaltlose Unterstützung mehr. Bei der demokratischen Stabilität ist zwar eine gewisse Stagnation einzelner Indikatoren zu erkennen, die aber we-

der die hohe Gesamtstabilität der Institutionen beeinträchtigen noch gar ein systembedrohendes Niveau erreichen.

### 3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Staatlichkeitsprobleme existieren in Chile nicht. Das staatliche Gewaltmonopol ist ohne Einschränkungen gegeben, die Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk ist keine politisch relevante Frage. Alle Bürger besitzen das gleiche Staatsbürgerrecht. Religion und Staat sind getrennt, der politische Prozess ist säkularisiert, doch ist der Einfluss der katholischen Kirche in einigen Themen bedeutsam. Ein leistungsfähiges Verwaltungssystem, öffentliche Sicherheit und Ordnung sind in hohem Maße gewährleistet.

(2) *Politische Partizipation*: Das universelle, aktive und passive Wahlrecht und die korrekte Durchführung von Wahlen sind uneingeschränkt wirksam. Die gewählte Regierung achtet wie alle anderen Akteure die Prinzipien des offenen und kompetitiven Wahlprozesses. Eine noch gegebene Einschränkung stellt das seit 1990 umstrittene Verfahren dar, dass neun von 47 Senatoren nicht vom Volk gewählt, sondern von verschiedenen staatlichen Institutionen designiert werden.

Die parteipolitische Relevanz als autoritäre Enklave hat sich jedoch im Lauf der Zeit verflüchtigt, da heute nicht einmal mehr die militärischen Vertreter im Nationalen Sicherheitsrat als fraglose Parteigänger der politischen Rechten angesehen werden können. Gleichwohl ist diese Wirkung mehr der verantwortlichen Haltung der Akteure zuzuschreiben und bleibt ein institutioneller Defekt, der allerdings seitens der Concertación – auch wieder unter Präsident Lagos – reformiert werden soll und mittlerweile auch bei der gemäßigten Rechten keine ungeteilte Zustimmung mehr findet.

Gleiches gilt für die Einschränkungen der effektiven Regierungsgewalt. Veto-kompetenzen und politische Enklaven in den Händen des Militärs existieren zwar formal noch, doch sind sie im Lauf der Jahre und insbesondere seit 1998 (Verhaftung Pinochets in London, politische und juristische Auseinandersetzungen um die Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen) zunehmend erodiert. Weitere Belege hierfür sind im Jahr 2002 die Ernennung von Michelle Bachelet zur Verteidigungsministerin (erstmalig in Lateinamerika kam eine Frau auf diesen Posten, vor allem aber ist sie die Tochter eines von den Schergen Pinochets gefolterten

und ermordeten Generals) sowie zum Jahreswechsel die Äußerungen des seit März 2002 amtierenden Oberkommandierenden der Streitkräfte, General Juan Emilio Cheyre, in denen er sich ungewöhnlich deutlich von der Pinochet-Diktatur distanzierte.

Unproblematisch ist die Durchsetzung der Rechte politischer Organisation und Kommunikation. Politische und zivilgesellschaftliche Organisationen können sich frei bilden. Politische Aktivitäten von Gewerkschaften sind keinen Beschränkungen ausgesetzt, doch sind ihre tarifpolitischen Kompetenzen trotz neuerlicher Reformen der Regierung Lagos noch einigen Bestimmungen unterworfen, die nicht den internationalen Arbeitsrechtskonventionen entsprechen. Die Meinungs- und Pressefreiheit konnte 2001 nach langjähriger Debatte durch die Abschaffung einer restriktiven Bestimmung („Beleidigung staatlicher Autoritäten“) weiter gestärkt werden. Beschränkungen ergeben sich jedoch durch die Pressekonzentration, denn die Massenmedien werden von zwei großen Gruppen dominiert.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Unter der Regierung Lagos hat sich die Festigung der Rechtsstaatlichkeit in Chile weiter fortgesetzt. In der noch immer von politischen Tauschgeschäften geprägten „democracia de los acuerdos“ bestehen keinerlei Beeinträchtigungen im Bereich der Kontrolle und Kompetenzabgrenzung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative.

Die Unabhängigkeit von Justiz und Verfassungsgericht ist nahezu ohne Einschränkung gegeben. Sie war allerdings mit dem Verfahren gegen Pinochet, das noch im Jahr 2000 als eher undenkbar galt, einer besonderen Belastungsprobe ausgesetzt. Der rechtsstaatlich unbefriedigende Ausgang des Prozesses – Einstellung des Verfahrens aufgrund gesundheitsbedingter Verfahrensunfähigkeit des Ex-Diktators im Juli 2001 – muss als letztes Relikt der Enklavendemokratie gewertet werden. Allerdings trug er ohnehin mehr die Züge eines politischen Prozesses, und sein Ausgang führte überdies zum Rückzug Pinochets aus der Politik (u. a. Nichtwahrnehmung seines Senatsitzes, der ihm als Ex-Präsidenten Chiles auf Lebenszeit zustand). Umgekehrt beweisen die Flut von Klagen gegen Pinochet und seine früheren Helfer sowie das Agieren der betreffenden Richter, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit der Justiz gewachsen ist.

Eine generelle Aushebelung der richterlichen Kontroll- und Prüfungstätigkeit ist nicht zu konstatieren. Dieses Bild wird weiter untermauert durch das geringe Ausmaß an Korruption, die gesamtgesellschaftlich eine eher geringe Rolle spielt. Einzelne, spektakuläre Fälle werden nicht nur entsprechend von der Öffentlichkeit

angeprangert, sondern auch von der Justiz strafrechtlich verfolgt. Die politischen Amtsträger akzeptieren das Vorgehen der Justiz, wie insbesondere ein Korruptionsfall im Umfeld der Regierung Lagos zeigte. Zudem wacht eine argwöhnische Presse über regelkonformes Verhalten vor allem seitens des Staates.

Auch die bürgerlichen Freiheitsrechte sind in Chile weitestgehend gewahrt. Trotz punktueller Verstöße sind in der demokratischen Ära weiterhin keine Menschenrechtsverletzungen zu verzeichnen. Große Fortschritte hat in den letzten fünf Jahren auch die politische und juristische Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen gemacht. Das Selbstamnestie-Gesetz aus dem Jahr 1978 existiert jedoch noch immer. Der Zugang zur Justiz konnte über ein eigenes Programm im Rahmen der Justizreform auch für die sozial schwachen Schichten verbessert werden, obschon dies in der sehr ungleichen chilenischen Gesellschaft nach wie vor nicht ausreicht.

### **3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster**

(1) *Institutionelle Stabilität:* Chile lebt noch immer mit der vom autoritären Regime verabschiedeten Verfassung, die im Zuge der Transition 1989 in einigen sensiblen Punkten reformiert wurde. Dies bedeutet, dass bis heute keine breite politische und gesellschaftliche Übereinkunft über die Grundregeln des politischen Spiels existiert, sondern mehr eine faktische Akzeptanz. Unter diesen Bedingungen sind die demokratischen Institutionen – unabhängig von den genannten Einschränkungen durch die noch vorhandenen autoritären Relikte – in hohem Maße stabil. Sie arbeiten ihrer Funktionsbestimmung gemäß, effektiv und weitgehend effizient.

Die demokratischen Institutionen werden mittlerweile von allen relevanten politischen und gesellschaftlichen Akteuren akzeptiert und als legitim angesehen. Sie stimmen auch darin überein, dass etwa die Reform der verbliebenen autoritären Enklaven nur auf Basis der vorgesehenen konstitutionellen Verfahren und somit in der Regel im Konsens durchgeführt werden kann.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Die politische Stabilität Chiles hängt zu einem großen Teil mit den stabilen Organisationsmustern der politischen Repräsentation zusammen. Zwar ist die effektive Zahl der im Parlament vertretenen Parteien scheinbar hoch (6,25). Da die Parteien beim gegebenen Wahlsystem allerdings in Listenverbindungen zur Wahl antreten (müssen), existiert in Chile

gegenwärtig faktisch ein Zweiparteiensystem (effektive Zahl der Parteien 2,03). Neben den Parteien der Concertación – Christdemokraten (PDC), Sozialdemokraten (PS, PPD, PRSD) – ist dies das Bündnis der beiden rechten Parteien (die gemäßigte RN sowie die den alten Regimekräften am nächsten stehende UDI). Zwar gab es bei den letzten Parlamentswahlen im Dezember 2001 bedeutende Verschiebungen innerhalb der Blöcke, jedoch nicht zwischen ihnen.

Insgesamt ist das Parteiensystem organisatorisch stabil und gesellschaftlich hinreichend verankert mit gefestigten Verbindungen zur Zivilgesellschaft. Der Polarisierungsgrad ist insgesamt – rechnet man auch die im Parlament nicht vertretenen Parteien ein – gemäßigt, in Einzelfragen wie der Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen aber hoch. Der Grad der Wählervolatilität ist – gemessen an den beiden politisch relevanten Blöcken – eher gering. Chile verfügt über eine ausdifferenzierte Interessengruppenlandschaft, in der neben der katholischen Kirche vor allem die Verbände der Arbeitgeber eine starke Rolle spielen.

Das nach der Diktatur stark geschwächte Gewerkschaftswesen konnte sich unter den demokratischen Regierungen organisatorisch relativ stabilisieren, während die Unternehmerverbände aufgrund der im Kern beibehaltenen Wirtschaftsstrategie ihre starke Position bewahren konnten. Die Regierungen waren bislang aber in der Lage, eine relative Äquidistanz zu den Verbänden zu wahren und für wichtige Reformvorhaben wie im Bereich der Arbeitsgesetzgebung tripartistische Konzentrierungsmechanismen zu installieren. Die Kooperationsfähigkeit von Staat und gesellschaftlichen Interessenverbänden ist relativ hoch, und zusammen mit dem funktionsfähigen Parteiensystem verfügt Chile über solide Strukturen zur Interessenvermittlung zwischen Gesellschaft und Staat.

Die Zustimmung zu demokratischen Normen und Verfahren ist in Chile mittel bis hoch (50-60%), doch sorgt seit dem Wiederbestehen der Demokratie für Verwunderung, dass trotz des Erfolges von Demokratie und Marktwirtschaft und der hohen Anerkennung der Regierungsarbeit keine höhere Zustimmung existiert. Etwa ein Drittel der Bevölkerung bekundet zu Demokratie oder Autokratie eine indifferente Haltung, mit besonders starker Ausprägung bei den unteren Schichten, während die Befürwortung der Autokratie nach wie vor bei den Mittelschichten – den Gewinnern der Pinochet-Diktatur – mit 25% am stärksten ist. Diese Einstellungsmuster bedeuten in der politischen Praxis allerdings keine Infragestellung des konstitutionellen Rahmens der Demokratie, wenngleich die politische Klasse Chiles – mit deutlicher Ausnahme des Staatspräsidenten – kein hohes Ansehen genießt.

Die Ausdifferenzierung der zivilgesellschaftlichen Organisationslandschaft hält weiterhin an; neben zahlreichen kirchlichen Organisationen existiert ein Netz von über 80 000 Assoziationen, also relativ zur Bevölkerungszahl mehr als etwa in Frankreich. Die Bereitschaft zivilgesellschaftlicher Organisationen zu kooperativem und strategischem Handeln ist gegeben; gefordert wird hingegen deren stärkere staatliche Anerkennung als Impulsgeber von Politiken.

### **3.2. Marktwirtschaft**

Chile hat bei der Transformation der Wirtschaftsordnung weitere Fortschritte gemacht. Transformationsdefizite bestehen vor allem in den Bereichen sozialer, ökologischer und zukunftsorientierter Tragfähigkeit des Wirtschaftssystems.

#### **3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau**

Chile verfügt über ein relativ hohes sozioökonomisches Entwicklungsniveau. Gemessen am HDI zählt es als führendes lateinamerikanisches Land zur oberen Entwicklungsgruppe, knapp hinter Polen. Der Entwicklungsstand ermöglicht den meisten Bürgern eine hinreichende „freedom of choice“. Verzerrt wird dies allerdings durch das hohe Maß an Ungleichheit, sodass grundlegende soziale Exklusion durch extreme Armut („indigencia“) bei etwa 6% der Bevölkerung besteht – eine Zahl, die seit Mitte der 90er Jahre stagniert. Auch die vorhandenen Entwicklungsungleichgewichte zwischen den Regionen haben sich in den zurückliegenden Jahren nicht wesentlich verringert. Über den Beobachtungszeitraum hinweg hat Chile aber trotz der Rezession 1998/99 keine Einbrüche im Hinblick auf die sozialen Disparitäten, die Armutsquote sowie die Einkommensverteilung zu verzeichnen.

#### **3.2.2. Markt und Wettbewerb**

Chile verfügt über vorbildliche institutionelle Grundlagen für marktwirtschaftlichen Wettbewerb. Die staatliche Politik beschränkt sich auf die allgemeine Gewährleistung und Wahrung der Spielregeln, die neutrale Ausgestaltung wettbe-

werbskonsistenter Regulierungen inklusive der Monopolkontrolle sowie den Aufbau notwendiger intermediärer Institutionen. Die Regierungen Frei und Lagos nutzten die zunehmende Konsolidierung der Wirtschaftsordnung zu eher unspektakulären Vertiefungen und Komplementierungen mittels weiterer Reformen der so genannten ersten und zweiten Generation.

Der Außenhandel ist weitestgehend liberalisiert, der Öffnungsgrad der Wirtschaft wird weiter ausgebaut (Zollsenkung bis 2003 auf 6%). Der Staat interveniert nicht in den Freihandel, unterstützt aber die Exportorientierung durch ein ausgefeiltes Netz wirtschaftsnaher Institutionen. Chile verfügt über ein solides, an internationalen Standards orientiertes Banken- und Finanzsystem. Der Finanzsektor ist einer eigenen Aufsichtsbehörde (SBIF) unterstellt, die die Bestimmungen des Bankengesetzes überwacht und anwendet sowie eine Risikoklassifikation der Finanzinstitutionen vornimmt. Chile folgt hier den Normen des Basler Komitees für Bankenaufsicht, ist aber etwa in den Bestimmungen über das notwendige Eigenkapital noch konservativer. Dagegen wurden die Regeln zur Kontrolle spekulativen Auslandskapitals, die zehn Jahre lang nützlich gewesen waren, im Jahr 2001 von der Regierung Lagos ausgesetzt.

### **3.2.3. Währungs- und Preisstabilität**

Die Regierungen Frei und Lagos haben im Verbund mit der unabhängigen, hoch professionellen Zentralbank die konsistente Inflations- und Wechselkurspolitik fortgesetzt. Die Inflation konnte seit 1990 kontinuierlich gesenkt werden und bewegt sich seit 1998 unter 5%. Im Zuge der Krise wurde im September 1999 das bis dahin von der Zentralbank betriebene Wechselkursmanagement (Floaten innerhalb festgelegter, an einem Währungskorb orientierter Bandbreiten) von der Freigabe des Wechselkurses abgelöst. Auch die Fiskal- und Verschuldungspolitik der Regierungen war strikt stabilitätsorientiert. Das im Zuge der Wirtschaftskrise 1998/99 erstmals seit 1990 wieder in Kauf genommene Haushaltsdefizit konnte nach Abflauen der Krise wieder gegen null zurückgefahren werden. Insgesamt zeichnet sich die Wirtschaftspolitik seit den 90er Jahren durch eine hoch disziplinierte Wahrung der makroökonomischen Stabilität aus, bei der Zentralbank und Regierung weitgehend effektiv zusammenspielten.

### **3.2.4. Privateigentum**

Property rights und die Regulierung des Eigentumserwerbs sind hinreichend definiert. Die unter der Diktatur eingeleiteten Privatisierungen von Staatsunternehmen wurden unter den Regierungen Frei und Lagos fortgesetzt, wobei sich der Akzent aber zunehmend auf die Beteiligung privaten Kapitals im öffentlichen Sektor verschoben hat. In die gleiche Richtung geht auch die Praxis der Lizenzvergabe für ehemals staatlich durchgeführte Infrastrukturmaßnahmen, die nunmehr über transparente Ausschreibungsverfahren an private Investoren vergeben werden und anschließend staatlicher Supervision unterstehen (Straßen- und Brückenbau, Häfen u. Ä.). Ziel ist es, die infrastrukturellen Engpässe zu beseitigen, die den Wettbewerbsgrad der chilenischen Ökonomie einschränken.

### **3.2.5. Welfare Regime**

Chile verfügt seit den drastischen Reformen der frühen 80er Jahre über ein im Kern liberales Welfare Regime; individuelle (private) Selbstverantwortung ist als zentrale regulative Idee institutionalisiert. Auf dieser Basis sind die Vorsorgeeinrichtungen zur Kompensation der Risiken von Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit und Invalidität partiell gut ausgebaut, sie decken jedoch aufgrund der sozialen Disparitäten bei weitem nicht sämtliche Risiken für alle Bevölkerungsschichten ab.

Charakteristischerweise sind deshalb die staatlichen Assistenzmaßnahmen zur Bekämpfung der Armut relativ stark, wobei die Regierungen der Concertación jedoch stärker den Aspekt der Integration in den gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsprozess betont haben. Ein jüngeres Beispiel dafür ist das Programm Chile Solidario, das die 250 000 ärmsten Familien direkt unterstützt. Die Armut konnte in einer Kombination aus gezielter Sozialpolitik, höheren Staatsausgaben und anhaltendem Wirtschaftswachstum von 38,6% (1990) auf 20,6% (2000) gesenkt werden, doch bleibt ihre Entwicklung noch stark vom Wirtschaftswachstum abhängig.

Zudem ist neben beträchtlichen regionalen Unterschieden die Armut unter der indigenen Bevölkerung um etwa 50% höher. Einen weiteren Ausbau der Sozialversicherung erreichte die Regierung im Jahr 2002 durch die Einführung einer – für Lateinamerika einzigartigen – Arbeitslosenversicherung, die bei Arbeitslosigkeit nicht nur monetäre Leistungen garantiert, sondern auch Ansprüche auf Weiterbildung sowie den Erhalt der Krankenversicherung.

Chile verfügt über ein relativ fortschrittliches und flächendeckendes Gesundheitssystem, doch ist das öffentliche Gesundheitswesen trotz der unter den demokratischen Regierungen erfolgten Ausgabenerhöhungen in weiten Teilen noch schlecht ausgestattet. Das sehr gut ausgebaute private Gesundheitswesen kann von den ärmeren Bevölkerungsschichten aus Kostengründen in der Regel nicht in Anspruch genommen werden. Zugangs- und Qualitätsverbesserung zählen zu den Prioritäten der gegenwärtigen Regierung.

Die gleichen Verzerrungen sind trotz staatlicher Reformen auch im Bildungssektor zu konstatieren. Zwar haben sich die Bildungsausgaben seit 1990 verdoppelt und gibt Chile 7% des BIP für Erziehung aus, doch entfällt die Hälfte dieser Ausgaben auf höhere Bildung bzw. auf Privatschulen. Verbesserungen sind im Hinblick auf die Chancengleichheit von Frauen festzustellen, doch ist der Anteil von Frauen am Arbeitsmarkt mit etwa einem Drittel eher gering; ihr Verdienst erreicht im Schnitt nur etwa zwei Drittel eines Lohnes von Männern. In Öffentlichkeit, Medien und Politik wächst, nicht zuletzt dank der Aktivitäten zahlreicher Frauenorganisationen, die Präsenz von Frauen. Insgesamt besteht aber in Chile trotz beachtlicher Fortschritte noch keine hinreichende Chancengleichheit.

### **3.2.6. Leistungsstärke**

Nach einer krisenbedingten Verschlechterung der makroökonomischen Fundamentaldaten zu Beginn der Untersuchungsperiode erlaubte das Krisenmanagement der Regierungen zunächst die makroökonomische Stabilisierung. Nach dem Wachstumsrückgang von 0,7% im Jahr 1999 zog das BIP im folgenden Jahr wieder um 4,4% an. Aufgrund der negativen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen verlangsamte sich die Konjunktorentwicklung der stark exportabhängigen Volkswirtschaft in den Jahren 2001 und 2002 allerdings wieder. Auch die Entwicklung anderer makroökonomischer Daten (v. a. Arbeitslosigkeit, ausländische Direktinvestitionen) ist nach einer zwischenzeitlichen Erholung nur verhalten

positiv (vgl. Tabelle zur Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten). Insgesamt zeigt die chilenische Volkswirtschaft eine solide Leistungsstärke, ihr Wachstumspotenzial kann aber gegenwärtig durch die versiegenden Kapitalflüsse und die niedrigen Preise für die wichtigsten Exportgüter nicht ausgeschöpft werden.

### **3.2.7. Nachhaltigkeit**

Das Umweltbewusstsein der Gesellschaft und des Gesetzgebers ist in den 90er Jahren stark gewachsen, doch überwiegt aufgrund der dominanten, im Kern neoliberalen Wachstumsstrategie noch immer die Tendenz, Umweltbelange den Wachstumsüberlegungen nachzuordnen. Gesetzliche Verankerungen eines nachhaltigen Wachstums konnten so am ehesten dann vorgenommen werden, wenn die negativen Folgen für Profit oder Gesundheit ausgesprochen offensichtlich waren (ökologische Mindestbedingungen auf den Exportmärkten, Überfischung des Meeres, Luftverschmutzung in Santiago). Die noch zu geringen öffentlichen Initiativen führen in der noch immer einseitig auf die intensive Nutzung natürlicher Ressourcen ausgerichteten Ökonomie weiterhin zu Umweltbeeinträchtigungen (Abholzung und Bodenerosion, Rückgang von Fischarten, Wasserverschmutzung durch Düngung und Erzabbau).

Chile ist im Hinblick auf die Zukunftsfähigkeit seines volkswirtschaftlichen Wachstumsmodells aufgrund des bisherigen Lernprozesses kein typisches Entwicklungsland mehr, aber aufgrund des mangelnden technisch-industriellen Lernens auch trotz des hohen Wachstums kein lateinamerikanischer „Tiger“. Das Bildungssystem als zentraler Faktor einer nachhaltigen Aufholjagd leidet noch immer unter mangelnder Modernität und schichtenspezifischer Segregation. Dies ist insbesondere an der niedrigen Leistungsfähigkeit in Mathematik, Lesen und Sprachen zu ersehen. Chile verfügt über ein differenziertes System staatlicher, subventionierter privater sowie rein privater Einrichtungen der Primär-, Sekundär- und Tertiärbildung, die sich in ihrer Qualität allerdings stark unterscheiden.

Das öffentliche Grundbildungswesen befindet sich trotz eines erfolgreichen Reformprozesses noch in einem schlechten Zustand. Wer es sich leisten kann, schickt seine Kinder auf eine private Schule. Die Bildungsausgaben des Staates haben sich seit 1990 mehr als verdoppelt, der Anteil privater Bildungsausgaben ist relativ hoch. Das Bewusstsein für die Bedeutung von Investitionen in Forschung

und Entwicklung (FuE) hat deutlich zugenommen, die entsprechenden Mittel wurden seit Mitte der 90er Jahre stark aufgestockt.

#### 4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Die Demokratieentwicklung in Chile hat in den letzten fünf Jahren weitere Fortschritte gemacht, indem die von der Pinochet-Diktatur hinterlassenen autoritären Enklaven im Institutionenensemble der Demokratie in der Praxis weiter abgeschwächt werden konnten. Allerdings haben die Autonomie der Militärs wie die Einrichtung der designierten Senatoren formal weiterhin Bestand und stellen folglich Transformationsdefizite dar. Deutlichere Fortschritte in diesem Punkt konnten durch die massive Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen zur Zeit der Diktatur erzielt werden. Gleichzeitig wurden die vorhandenen institutionellen Stärken weiter gefestigt und im Bereich der Justiz ausgebaut.

Progressive Tendenzen sind auch hinsichtlich der Organisationsmöglichkeiten der Bürger, der freien Tätigkeit gesellschaftlicher Organisationen, der Meinungs- und Medienfreiheit sowie der Geltungskraft der bürgerlichen Freiheitsrechte zu erkennen. Auch die wechselseitige Kontrolle und Kompetenzabgrenzung von Regierung, Parlament und Judikative konnte durch die Reform des Obersten Gerichtshofes verbessert werden. Korruption ist weiterhin wenig verbreitet, das akzeptierte Vorgehen der Gerichte gegen korrupte Mandatsträger hat die Rechtsstaatlichkeit weiter gestärkt. Obwohl noch immer kein Verfassungskonsens existiert, wurde die Stabilität der grundlegenden Verfassungsinstitutionen ebenso gewahrt wie die relativ hohe institutionelle Effizienz des Regierungssystems.

Aufgrund des von Pinochet geerbten Wahlsystems und der so gegebenen politischen Mehrheitsverhältnisse im Parlament sind allerdings gerade Reformen zur Beseitigung der autoritären Enklaven bislang nicht möglich. Die politische und gesellschaftliche Integrationsleistung der Parteien ist nach wie vor ein Stabilitätsfaktor der chilenischen Demokratie, auch wenn das Ansehen der Politiker eher niedrig ist. Die Entwicklung der zivilgesellschaftlichen Interessengruppen- und Organisationslandschaft ist anhaltend progressiv und bildet eine – allerdings noch zu schmale – Basis für den weiteren Aufbau von Sozialkapital. Dagegen scheint die Entwicklung einer demokratiestützenden „civic culture“ eher langsam voranzukommen.

(2) *Marktwirtschaft*: Der sozioökonomische Entwicklungsstand (middle income country; high human development) hat sich während des Untersuchungszeitraums nicht signifikant verändert. Die grundlegenden Entwicklungsindikatoren zeigen für die Untersuchungsperiode eine leichte Verbesserung des deutlich überdurchschnittlichen Entwicklungsstandes. Dies betrifft auch Indikatoren der Nachhaltigkeit, während die Stagnation des Gini-Index auf hohem Niveau keine Verbesserung der starken Einkommensdisparitäten zeigt. In der Bekämpfung der Armut konnten weitere Verbesserungen erreicht werden, doch stagniert mittlerweile das Ausmaß extremer Armut.

Die schon zu Beginn des Untersuchungszeitraumes sehr soliden institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns haben sich weiter verbessert. Defizite der Wirtschafts- und Wettbewerbsordnung bestehen in Chile anerkanntermaßen keine, doch bleiben die sozialen Disparitäten und die noch mangelnde Ausrichtung an ein zukunftsfähiges, an technologischem Fortschritt orientiertes Wachstumsmodell ein Transformationsdefizit. Gemessen an den makroökonomischen Daten hat die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Vergleich zur Zeit vor 1998 stark an Dynamik verloren, was jedoch fast ausschließlich durch externe Faktoren verursacht ist. Angesichts der Krisenbedingungen zu Beginn des Untersuchungszeitraums verraten die Daten jedoch einen signifikanten Erfolg der staatlichen Entwicklungspolitik.

### Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	Gini-Index	UN-Education Index	Politische Repräsentation von Frauen <sup>a</sup>	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0.826	0.812	0.75	57,5	0.90	9,8	8.787
2001	0.831	0.821	0.75	n.a.	0.89	10,1	9.190

<sup>a</sup> Anteil weiblicher Abgeordneter im Parlament in %. Quellen: UNDP, Human Development Report, 2000, 2003.

### Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	3,3	-0,7	4,4	2,8	1,8
Außenhandel					
Exportwachstum in %	-8,7	5,1	11,9	-3,8	
Importwachstum in %	-4,8	-19,8	16,0	-4,0	
Inflation in % (CPI)	4,7	2,3	4,5	2,6	
Arbeitslosigkeit in %	6,4	9,8	9,2	9,1	9,0
Haushaltsdefizit in % des BIP	0,4	-1,5	0,1	-0,3	-0,9
Leistungsbilanz in Mrd. \$	-4,1	-0,3	-1,1	-1,2	-0,5

Quellen: CEPAL: Balance preliminar 2002.

## **5. Bewertung des Transformationsmanagements**

### **5.1. Schwierigkeitsgrad**

Das relativ fortgeschrittene wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungsniveau, die vorhandenen marktwirtschaftlichen Grundstrukturen, der sehr hohe gesellschaftliche Bildungsstand, fehlende ethnisch-religiöse Konflikte, eine effiziente Staatsadministration und das staatliche Gewaltmonopol boten zu Beginn der Bewertungsperiode gute Bedingungen für die Fortführung der Transformation. Diese wurden allerdings durch die stark ausgeprägten sozialen Disparitäten und, damit verbunden, den für weite Teile der Bevölkerung zu langsamen sozioökonomischen Fortschritt beeinträchtigt. Hinsichtlich struktureller, den politischen Prozess langfristig prägender sozioökonomischer Bedingungen ist der Schwierigkeitsgrad der Transformation somit als niedrig bis mittel anzusehen.

Ein Basiskonsens über Rechtsstaat, Demokratie und die zentralen demokratischen Spielregeln bestand ebenfalls bereits vor dem Bewertungszeitraum – allerdings gerade mit Ausnahme der autoritären Enklaven, die von den ehemaligen autoritären Machthabern so angelegt wurden, dass sie sich über die hinreichende Stärke des rechten politischen Lagers über längere Zeit selbst stabilisierten. Erschwerend für die Vertiefung und Stabilisierung der demokratischen Transformation war und ist die tiefe Spaltung von Politik und Gesellschaft in Fragen der Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen.

Auch die mehr konjunkturellen und weltwirtschaftlichen Bedingungen waren während der Bewertungsperiode ausgesprochen schwierig. Während der chilenische Transformationsprozess seit 1990 unter positiven sozialen und ökonomischen, aber schwierigen politischen Ausgangsbedingungen startete, musste die Transformation in der Periode 1998-2002 unter wirtschaftlichen Krisenbedingungen im Rahmen einer in den Grundzügen gefestigten, aber noch defizitären und nichtkonsolidierten Demokratie fortgeführt werden.

### **5.2. Zielsicherheit**

Die Regierung von Präsident Lagos ist wie die anderen demokratischen Regierungen seit 1990 in der Lage gewesen, die für die weitere wirtschaftliche und po-

litische Transformation Chiles notwendigen strategischen Prioritäten zu setzen. Die wirtschaftliche Reformstrategie war im Großen und Ganzen entschlossen um die wirtschaftliche Stabilisierung bei Abfederung der sozialen Kosten bemüht, aber aufgrund der teils widrigen weltwirtschaftlichen Umstände nicht in allen Bereichen erfolgreich. Als strategisches Manko wären – erstens – die zwar begonnene, aber noch zu undeutlich akzentuierte Ausrichtung auf einen technologie- und wissensbasierten Entwicklungsweg zu nennen; und – zweitens – die bislang nicht gelungene Reduzierung der sozialen Ungleichheit.

Widrige Hindernisse stellen sich auch der kontinuierlich verfolgten politischen Reformstrategie in den Weg, die zwar beharrlich die sich bietenden Fenster zur Vertiefung der Demokratie nutzt, jedoch nach wie vor mit Blockadehaltungen zu kämpfen hat, insbesondere von Seiten der Rechten, des Unternehmerssektors sowie der von ihnen kontrollierten Massenmedien. Die Reformpolitiken sind dennoch insgesamt konsistent und kohärent, ihre einzelnen Elemente zielen weiterhin auf die Realisierung beziehungsweise Vertiefung von Demokratie und Marktwirtschaft.

Die (unvermeidlichen) Rückschläge in Einzelbereichen führen nicht zur Relativierung der Ziele, während gleichzeitig die Performanz in anderen, komplementären Bereichen gestärkt wird (wie die Stärkung der Justiz in Fragen der Menschenrechtsverletzungen angesichts der Widerstände aus Politik und Militär gegen deren gezielte Aufarbeitung). Die Politik ist somit im Großen und Ganzen realistisch im Hinblick auf die verfügbaren Kapazitäten, die Erfolgserwartungen und die vorgesehenen Zeithorizonte. Ebenso betreibt die Regierung eine äußerst verlässliche und berechenbare Politik.

Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure einschließlich der Bürger können bei ihren Entscheidungen die voraussichtlichen Konsequenzen im Hinblick auf das staatliche Handeln zuverlässig abschätzen, was für alle relevanten Handlungsbereiche zutrifft (Rechtsstaatlichkeit, makroökonomische Rahmenbedingungen, physische Sicherheit). Dies gilt in hohem Maße auch für kontroverse Themen wie die Reform der autoritären Enklaven, die anerkanntermaßen nur auf Grundlage der geltenden Verfassung – und damit im breiten Konsens – erfolgen kann. Zwar existiert ein breiter Konsens innerhalb der Gesellschaft im Hinblick auf Gerechtigkeit in Menschenrechtsfragen und Verfassungsreform, doch können die minoritären Rechte, die Verbände der Arbeitgeber und die von ihnen kontrollierten Massenmedien diesen Konsens negieren und Straflosigkeit sowie konstitutionelle Immobilität aufrechterhalten.

### **5.3. Effektive Ressourcennutzung**

Die Regierung Lagos hat wie die anderen demokratischen Regierungen die verfügbaren Personal-, Finanz- und Organisationsressourcen weitgehend auf effiziente Weise genutzt. Dies gilt sowohl für den Einsatz staatlichen Verwaltungspersonals, die Nutzung der Haushaltsmittel wie für die Verwaltungsorganisation. Das Verhältnis zwischen Personalaufwand und staatlichem Leistungsangebot hat sich kontinuierlich verbessert, die Zahl politisch motivierter Kündigungen und Neueinstellungen von öffentlichen Bediensteten ist gesunken, Rekrutierungsverfahren werden durch entsprechende Vorschriften vor politischer Einflussnahme geschützt.

Der Staatshaushalt weist ein relativ stabiles Gleichgewicht auf, die Staatsverschuldung ist gering und es existiert eine wirksame Rechnungsprüfung. Planung und Vollzug des Staatshaushaltes erfolgen auf transparente Art und Weise, was durch die Einrichtung einer Expertenkommission und in Zusammenarbeit mit dem IWF weiter verstärkt wird. Die Verwaltung ist klar strukturiert und der Verwaltungsaufbau ermöglicht eine wirksame Leitung nach professionellen Rationalitätskriterien.

Die Regierung kann ihre Reformziele weitgehend realisieren, wenngleich dies aufgrund der politischen Mehrheitsverhältnisse oftmals nur in Paketlösungen erfolgen kann und damit ein längerer Zeitrahmen erforderlich wird. Die Regierung stellt öffentliche Dienstleistungen bereit, die in zentralen Bereichen (Eigentumsrechte, funktionsfähige Märkte, Infrastruktur) optimal auf die Entwicklungserfordernisse von Wirtschaft und Gesellschaft abgestimmt sind und so Entwicklungsfortschritte begünstigen. In anderen Bereichen hingegen (Gesundheit und vor allem Bildung) sind Engpässe festzustellen, die zwar den bisherigen Entwicklungsweg nicht verstellen, aber für die Zukunftsfähigkeit der sozioökonomischen Entwicklung nicht ausreichend sind.

Das Bild einer effektiven Ressourcennutzung wird weiter untermauert durch das geringe Ausmaß an Korruption und die weiteren Anstrengungen zur Stärkung von Transparenz und Korruptionsbekämpfung. Die zentralen Mechanismen zur Gewährleistung öffentlicher Integrität sind vorhanden und werden von der Regierung unterstützt. Vorhandene kulturelle Ressourcen wie Bereitschaft von Teilen der

Gesellschaft zur Selbstverantwortung und Selbstorganisation werden genutzt, etwa im Bereich der Sozialpolitik. Ambivalent ist der Umgang mit der traumatischen Erfahrung des Putsches von 1973, die tiefe Spuren in der politischen Kultur Chiles hinterlassen hat. Sie wird einerseits als Mahnung zur Mäßigung gesellschaftlicher Konflikte genutzt, wird aber andererseits auch zur Blockade von Reformen instrumentalisiert.

#### **5.4. Gestaltungsfähigkeit**

Die führenden politischen Akteure der Regierung Lagos sowie der übrigen staatlichen Instanzen haben sich als lernfähig erwiesen und eingefahrene Politiken durch innovative Maßnahmen ersetzt, wenngleich dies bislang nur selten notwendig war. Beispiele hierfür bieten die Einführung antizyklischer Maßnahmen zur Ankurbelung der Wirtschaft seitens der Regierung oder die Freigabe des Wechselkurses im Zuge der Wirtschaftskrise sowie die faktische Suspendierung der Kapitalverkehrskontrollen seitens der Zentralbank, obwohl Letzteres mittelfristig ein Risiko für die finanzielle Stabilität bedeuten könnte. Insgesamt besitzt die Regierung hinreichende politische Autorität zur Verwirklichung von Reformen.

Wie die jüngsten Reformpakete zeigen, kann die Regierung auch mächtige politische Akteure wie die Unternehmer dazu verpflichten, einen ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit entsprechenden Teil der Reformkosten zu übernehmen. Allerdings zeigt sich der Unternehmensektor immer noch widerwillig gegenüber weiterführenden Reformen und nutzt seine Stärke zum Schutz der eigenen Privilegien. Die allokative Effizienz der Kapital-, Güter- und Arbeitsmärkte hat sich durch die Politik der Regierung weiter stabilisiert, wenngleich – etwa von Seiten des IWF – eine Rigidisierung des Arbeitsmarktes vor allem durch Mindestlohnfestsetzung kritisiert wird. Die Regierung Lagos hat grundsätzlich mit großer politischer Klugheit bei der Wahl von einzelnen Reformschritten, -instrumenten und -strategien gehandelt.

#### **5.5. Konsensbildung**

Die Regierung Lagos ist wie die vorhergehenden demokratischen Regierungen bemüht, einen breiten Konsens mit anderen gesellschaftlichen Akteuren über die Reform herzustellen, ohne ihre Reformziele aufzugeben. Alle wesentlichen politi-

schen und gesellschaftlichen Akteure stimmen über das Reformziel (marktwirtschaftliche Demokratie) überein, wengleich die Vorstellungen hinsichtlich der Zielerreichung teils beträchtlich variieren.

Wie die Regierungen zuvor hat Präsident Lagos die Politik der Kompromisse in zentralen Reformbereichen fortgesetzt. Antidemokratische Vetoakteure existieren zwar noch, doch ist ihre Wirkung zurückgegangen. Wengleich zum einen das Militär noch eine hohe formale Autonomie besitzt und zum anderen Teile der politischen Rechte – vor allem der radikaleren UDI – bislang eine Vervollständigung der Demokratie verhindern konnten, sind Anzeichen einer schwindenden Vetomacht auszumachen. Insbesondere das Militär konnte – begünstigt durch den Generationenwechsel und die Nutzung günstiger politischer Gelegenheiten seitens der Regierung – zunehmend in den demokratischen Konsens integriert werden. Dies schließt nicht aus, dass im chilenischen Militär noch immer Vertreter der alten Garde vorhanden sind, die vor allem die Ahndung der Menschenrechtsverletzungen obstruieren.

Die Regierung konnte eine Eskalation der strukturbildenden Konflikte innerhalb der chilenischen Gesellschaft – vor allem die krassen sozialen Unterschiede, die regionalen Disparitäten und die Menschenrechtsfrage – verhindern. Eine Verringerung der existierenden Gegensätze ist ihr jedoch nur teilweise gelungen. So haben sich die sozioökonomischen Gegensätze kaum verringert, doch konnten sie durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und die Einführung der Arbeitslosenversicherung gemildert werden. Größere Fortschritte sind im Hinblick auf die Spaltung Chiles in Fragen der Ahndung der Menschenrechtsverletzungen zu erkennen, die auch zu einer höheren Bereitschaft zur Versöhnung beigetragen haben.

## **5.6. Internationale Zusammenarbeit**

Die politischen Akteure Chiles haben seit 1990 internationale Hilfeleistungen gezielt im Hinblick auf Erfordernisse ihrer Transformation genutzt und Lernfähigkeit demonstriert. In vielen Bereichen ihrer Reformpolitik arbeitet auch die Regierung Lagos mit den internationalen Organisationen wie IWF, Weltbank, UNDP, Interamerikanischer Entwicklungsbank sowie mit der EU zusammen. Mit Blick auf die ökonomischen Reformen hat die Regierung die internationalen Hilfsleistungen gezielt und effizient eingesetzt.

Die Rolle externer Akteure im demokratischen Transformationsprozess der Beobachtungsperiode konzentrierte sich im Wesentlichen auf die Bereiche Staats- und Justizreform. Gegenüber anderen regionalen Mächten sowie im Rahmen regionaler und internationaler Organisationen erwies sich Chile als verlässlicher und kooperativer Partner. Im regionalen Umfeld konnte die Regierung noch bestehende Differenzen mit Peru und Chile abbauen. Die Regierung Lagos setzte aktiv und erfolgreich den Ausbau und die Vertiefung möglichst vieler internationaler Kooperationsbeziehungen fort, weitere bedeutende Freihandelsabkommen wurden mit der EU, den USA und Südkorea abgeschlossen.

## 6. Gesamtbewertung der Lage und der Leistung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) *Ausgangsbedingungen*: Im Vergleich zur Situation unmittelbar nach dem Ende der Pinochet-Diktatur im Jahr 1990 hatte die *demokratische Transformation* bis zum Beginn des Beobachtungszeitraums bereits einige Fortschritte gemacht. Schon vor 1998 war die Staatlichkeit grundlegend gesichert, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie freie und faire Wahlen waren garantiert, die Gewaltenteilung und insbesondere eine unabhängige Justiz funktionierten, die Korruption war gering, Menschenrechtsverletzungen gab es nicht mehr. Demgegenüber waren jedoch die autoritären Enklaven nach wie vor intakt, die Militärs als antidemokratische Veto-Akteure nicht ausgeschaltet, und die Straflosigkeit für Menschenrechtsverletzungen unter der Diktatur nur in Einzelfällen durchbrochen.

Hinsichtlich der *marktwirtschaftlichen Transformation* verfügte Chile schon vor 1998 über eine stabile marktwirtschaftliche Ordnung, die die Grundlage für ein anhaltendes Wachstum bis zur extern induzierten Krise der Jahre 1998/99 bildete. Der Außenhandel war liberalisiert, die makro-ökonomische Situation stabil, die Inflation niedrig, die Privatisierung der Staatsunternehmen weitgehend abgeschlossen, das Banken- und Finanzsystem sehr solide, die Sozialstaatlichkeit reformiert und durch die Ausweitung produktiver Sozialpolitiken unterfüttert. Dennoch bestanden nach wie vor Defizite in Bildungs- und Gesundheitswesen. Zudem prägten trotz eines starken Rückgangs der Armut soziale und regionale Disparitäten das Land.

(2) *Stand und Wegstrecke*: Die zurückgelegte Wegstrecke der *demokratischen Transformation* ist kurz. Es ist den politischen Entscheidungsträgern zwar nicht gelungen, die autoritären Enklaven definitiv zu beseitigen, doch konnten sie in ihrer Wirkung abgeschwächt werden. So beginnen sich die Militärs zunehmend von der Pinochet-Diktatur zu distanzieren und in die demokratische Ordnung einzugliedern; die Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen hat weitere Fortschritte gemacht, und die Justiz ist weiter gefestigt worden. Interne Bedrohungen der Demokratie sind nicht zu erkennen. Insgesamt konnte die demokratische Transformation – wenngleich weiterhin in langsamen Schritten – qualitativ vertieft werden.

Auch die zurückgelegte Wegstrecke der *marktwirtschaftlichen Transformation* war – allerdings von hohem Niveau ausgehend – eher kurz. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Wirtschaftskrise zunächst eine Restabilisierung der Wirtschaftsentwicklung erforderte, die weitgehend gelungen ist. Auch die Rahmenstrukturen der marktwirtschaftlichen Ordnung sind weiter verbessert worden. Der Transformationsprozess von einer vorwiegend auf der Nutzung natürlicher Ressourcen basierenden Exportökonomie hin zu einer zukunftsfähigen, wissensbasierten Exportwirtschaft hält an, bedarf jedoch nach ersten Weichenstellungen einer deutlichen Vertiefung.

(3) *Management*: Das Fazit zur Gestaltungsleistung der wesentlichen Transformationsakteure fällt positiv aus. Das Management der ökonomischen und politischen Transformationsprozesse hat während der Beobachtungsperiode die bereits hohe Qualität der Vorperiode in allen Punkten bewahren können. Dies gilt letztlich auch im Hinblick auf die noch anstehende definitive Beseitigung der autoritären Enklaven. Angesichts der für die Durchsetzung entsprechender Verfassungsreformen schwierigen institutionellen und politischen Rahmenbedingungen ist es als Managementenerfolg zu werten, dass günstige „windows of opportunity“ zur Abschwächung dieser Defekte genutzt worden sind.

## 7. Ausblick

Das insgesamt positive Transformationsbild unterstreicht die Einschätzung zahlreicher Beobachter, dass die chilenische Transformation im Wesentlichen gelungen ist. Diese Transformationserfolge sind insbesondere der Transformationsleis-

tung „interner“ Akteure zu verdanken. Die mittelfristig zu lösenden strategischen Schlüsselaufgaben der demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen liegen in der Eliminierung der autoritären Enklaven (i. e. Partizipation, effektive Regierungsgewalt), der Stabilisierung der demokratischen Repräsentations- und Einstellungsmuster, der Etablierung größerer Gerechtigkeit in den Menschenrechtsfragen sowie in der Sicherung der – sozialen, ökologischen, technologischen – Nachhaltigkeit der ökonomischen Entwicklung, was vor allem die Eliminierung der gewaltigen sozialen Ungleichheiten einschließt.

Zur Beseitigung der autoritären Enklaven, die formal nur durch eine Verfassungsreform zu bewerkstelligen und insofern schwierig ist, sind weiterhin günstige Gelegenheiten zu nutzen, um die Illegitimität dieser Defekte herauszustellen. Als Zeithorizont für Reformen könnte sich der im Jahr 2005 anstehende Präsidentschaftswahlkampf anbieten, in dem vermutlich Joaquín Lavín, der Vertreter der bislang blockierenden Partei UDI als Kandidat des rechten Blocks antreten wird. Eine geschickte Strategie könnte ihn dazu bewegen, aus Legitimationsgründen entsprechende Reformen zu befürworten. Auch kann der begonnene Generationenwechsel im Militär weiter gesteuert werden, um die noch vorhandenen „alten Garden“ zu isolieren und so die faktische Unterordnung des Militärs unter die zivile Gewalt schon vor den Verfassungsreformen sicherzustellen.

Eine konzisere Fassung könnte dann auch die Menschenrechtspolitik der Regierung erhalten, die den langsamen – bislang allerdings erfolgreichen – Mühlen des Rechtsstaates überlassen ist. Eine im Vergleich größere Herausforderung stellt die noch bevorstehende Wirtschaftstransformation dar. Zwar ist Chile im Hinblick auf die Ausgereiftheit und Solidität der Wirtschaftsverfassung längst allen anderen lateinamerikanischen Ländern enteilt, doch muss es die derzeit günstige Phase nutzen, um die Weichen weg vom „export-led growth“ hin zum „growth-led export“ zu stellen. Dies sollte noch während der Amtszeit der Regierung Lagos stattfinden, um den weiteren Regierungen eine entsprechende Pfadabhängigkeit vorzugeben.