

Auf dem Weg zu mehr Gleichheit? Sozialpolitik in Brasilien und Chile nach dem „Linksruck“

Karin Fischer und Bernhard Leubolt

Zusammenfassung

In dem Beitrag werden die sozialpolitischen Initiativen in der Regierungsperiode von Michelle Bachelet (2006–2011) in Chile und von Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2011) in Brasilien dargestellt. Beide sozialdemokratischen Regierungen markieren im jeweiligen nationalen Kontext einen Linksruck. Die Untersuchung geht der Frage nach, ob die Reformen eine gleichheitsfördernde Wirkung entfaltet haben und einen Bruch mit neoliberalen Paradigmen in der Sozialpolitik bedeuten. Um die aktuellen Veränderungen einschätzen zu können, werden diese in einen größeren historischen und politökonomischen Kontext eingebettet. Die Analyse der Wohlfahrtsregime der beiden Länder stützt sich auf den institutionalistischen Zugang von Esping-Andersen. Mit Bezug auf Kategorien wie Universalisierung, De-Kommodifizierung/Anti-Wert, De-Familialisierung und Informalität wagen die AutorInnen am Ende eine Einschätzung, inwiefern unter Lula und Bachelet sozialdemokratische Politik betrieben wurde.

Schlagwörter: Wohlfahrtsregime, Lateinamerika, Sozialpolitik, Chile, Brasilien

On the road to equality? Social Policy in Brazil and Chile after the “shift to the left”

Abstract

This contribution investigates social policy initiatives by the social democratic governments Michelle Bachelet (2006–2011) in Chile and Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2011) in Brazil, which are both associated with a shift to the left in their respective national contexts. The central question raised, is whether the initiated reforms promote equality and represent a break with neoliberal paradigms of social policy. To assess current changes, they are evaluated within a larger historical perspective of the political economy. The analysis of the two countries' welfare regimes is based on Esping-Andersen's institutional approach. Referring to the categories universalization, commodification/anti-value, de-familiarization, and informality, the authors evaluate, in how Lula's and Bachelet's politics can be characterized as social democratic.

Keywords: welfare regimes, Latin America, social policies, Chile, Brazil

Karin Fischer ist historische Sozialwissenschaftlerin und arbeitet an der Abteilung Politik- und Entwicklungsforschung am Institut für Soziologie der Johannes Kepler Universität Linz (karin.fischer@jku.at). Bernhard Leubolt ist Polit-Ökonom und arbeitet am für Regional- und Umweltwirtschaft der Wirtschaftsuniversität Wien (bernhard.leubolt@wu.ac.at). Die Autorin und der Autor danken zwei anonymen GutachterInnen für ihre wertvollen Hinweise zur Verbesserung des Beitrags.

1. Einleitung

Seit dem Beginn des 21. Jahrhunderts wird eine „Linkswende“ in Lateinamerika diagnostiziert: Linke Parteien und PräsidentschaftskandidatInnen haben Wahlen gewonnen und Regierungsverantwortung übernommen. Die Wahlgewinne werden meist als Folge eines breiten gesellschaftlichen Widerstands gegen die Auswirkungen neoliberaler Politik interpretiert (vgl. Weyland et al. 2010). Auf externen Druck der internationalen Finanzinstitutionen und vermittelt über die lokalen politischen Eliten, war im Laufe der 1980er-Jahre ein Land nach dem anderen zu restriktiver Geld- und Fiskalpolitik übergegangen. Außenhandel, Binnen- und Kapitalmärkte wurden liberalisiert, die Arbeitsmärkte dereguliert (JEP 3/2003). Die sozialen Folgen waren drastisch. Die Reallöhne sanken, während Armut, Arbeitslosigkeit und informeller Sektor wuchsen. Der „Washington Consensus“ hatte insgesamt einen negativen Effekt auf die Einkommensverteilung. Überwiegend konnte auch das Wirtschaftswachstum nicht erfolgreich angekurbelt werden. Das BNP pro Kopf verringerte sich und wies in einigen Jahren sogar negative Wachstumsraten auf (vgl. Pastor 1987; Daten in ECLAC 2001: 181ff.).

Die internationalen Finanzinstitutionen reagierten auf die sozialen Krisenerscheinungen mit dem „Post-Washington Consensus“ (JEP 2/2003; Jomo/Fine 2006). Im Feld der Sozialpolitik betont der „neue Konsens“ der 1990er-Jahre die Notwendigkeit von gezielter Armutsbekämpfung und treffsicheren Cash Transfers an „Bedürftige“. Da staatliche Mittel als begrenzt angenommen werden und sozialpolitische Maßnahmen in erster Linie den Ärmsten zugutekommen sollen, muss mittels Bedarfsprüfung festgestellt werden, ob ein Anspruch besteht oder nicht. Diese Fokalisierung („soziale Treffsicherheit“) steht im Gegensatz zu Konzepten, die sich an einer universalistischen Versorgung mit Sozialleistungen orientieren.

Die Neuorientierung des Staates auf Armutsbekämpfung wurde vielfach begrüßt, da Sozialpolitik in Ländern der Peripherie, insbesondere in Lateinamerika, durch ihre Bindung an Beiträge aus formellen Arbeitsverhältnissen die informell Beschäftigten ausschloss. Die neue Form der nicht-beitragsgebundenen Sozialhilfe wird daher als zentrales Element einer umverteilenden „Pro-poor“-Sozialpolitik verstanden (Seekings 2012). Von anderer Seite wurde diese Politik als „Neoliberalismus mit menschlichem Gesicht“ kriti-

siert, der als „Dritte Welt“-Variante des „dritten Weges“ der europäischen Sozialdemokratie begriffen wird: Armutsbekämpfung diene in erster Linie der Legitimierung neoliberaler Politik, deren negative soziale Auswirkungen zwar abgefedert, aber nicht verhindert würden. Mehr Gleichheit ist nicht das Ziel des „inklusiven Liberalismus“ (vgl. Porter/Craig 2004).

In unserem Beitrag untersuchen wir, welche sozialpolitischen Reformen nach der „Linkswende“ initiiert wurden und ob diese eine gleichheitsfördernde Wirkung entfaltet haben. Wir haben dafür zwei Länder gewählt, die in mehrfacher Hinsicht paradigmatisch sind für Problemlagen und aktuelle sozialreformistische Initiativen: Brasilien und Chile. Beide Länder weisen ein hohes Maß an Ungleichheit auf, haben aber auch spezifische wohlfahrtsstaatliche Entwicklungspfade zurückgelegt. Die Bevölkerungen wurden zum Ziel neoliberaler Strukturanpassung, in Brasilien ab den 1980er-Jahren, im Falle von Chile bereits zeitlich früher im Gefolge des Militärputsches 1973. Nach dem Übergang zur Demokratie Mitte der 1980er- bzw. Anfang der 1990er-Jahre traten Parteien oder Parteienbündnisse an, die mit unterschiedlichen Schwerpunkten sozialpolitische Programme auf den Weg gebracht haben. Unsere Untersuchung fokussiert auf die Regierungsperiode von Michelle Bachelet (2006–2011) in Chile und von Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2011) in Brasilien. Beide markieren im nationalen Kontext einen Linksruck. Um der Frage nachzugehen, ob bzw. inwieweit die Regierungen mit neoliberalen Paradigmen in der Sozialpolitik gebrochen haben, adaptieren wir den institutionalistischen Zugang Esping-Andersens und betten die Reformen in einen größeren historischen und politökonomischen Kontext ein.

2. Theoretischer Zugang

Im Feld der Sozialpolitik gilt Gøsta Esping-Andersen (1990) als wichtige, wenn nicht gar die wichtigste theoretische Referenz. Er entwickelte eine Typologie von Wohlfahrtsstaaten, die „sozialdemokratisch“, „liberal“ oder „konservativ“¹ geprägt sein können. Diese Idealtypen unterscheiden sich grundlegend in ihrer Auswirkung auf soziale Ungleichheit bzw. Stra-

¹ Esping-Andersen bezeichnet das „sozialdemokratische“ Modell manchmal auch als „sozialistisch“, das „konservative“ Modell als „korporatistisch“. Die Schwerpunkte in diesem Beitrag legen die Verwendung der Begriffe „sozialdemokratisch“ und „konservativ“ nahe.

tifizierung. Ausschlaggebend dafür ist für Esping-Andersen die Frage der Universalisierung und der De-Kommodifizierung. Universalisierung steht für die staatliche Bereitstellung sozialer Dienstleistungen, die auf staatsbürgerlichen Rechten gründet statt auf Beitragszahlungen oder Einkommen. De-Kommodifizierung bezeichnet eine Form sozialer Absicherung, die unabhängig von Erwerbsarbeit mittels staatlicher Sozialpolitik gewährt wird. Soziale Dienstleistungen werden der direkten Logik der Kapitalverwertung entzogen, „rentieren“ sich jedoch meist über Umwege, da sie die Reproduktion von Arbeitskräften und damit die Grundlage für den reibungslosen Ablauf des Wirtschaftslebens sichern. Kommodifizierung und De-Kommodifizierung setzen sich gegenseitig voraus: De-kommodifizierte Dienstleistungen benötigen die vorangegangene Kommodifizierung und treiben ihrerseits den Prozess der Kommodifizierung voran, da vormals unbezahlte Arbeit, die meist von Frauen verrichtet wurde, dann bezahlt wird und Arbeitskraft weiter kommodifiziert wird. Gleichzeitig konkurrieren aber de-kommodifizierte Dienstleistungen teilweise mit marktbasierenden Dienstleistungen und blockieren damit die kommerzielle Verwertung. Aufgrund dieser Dysfunktionalität zur Verwertungslogik identifiziert der brasilianische Soziologe Francisco de Oliveira das Aufkommen von „Anti-Wert“ als Folge wohlfahrtsstaatlicher Tätigkeit (de Oliveira 1988).

In sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten ist laut Esping-Andersen das Ausmaß von Universalisierung und De-Kommodifizierung am höchsten. Er sieht in diesen Wohlfahrtsstaaten einen spezifischen Klassenkompromiss am Werk. Durch die universalistische Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen entsteht ein Bündnis zwischen ArbeiterInnen und Angehörigen der Mittelschicht: Die vorwiegend von der Mittelschicht eingehobenen Steuern fließen in Dienstleistungen, die allen gleichermaßen zugutekommen, jedoch besonders stark von der Mittelschicht genutzt werden. Gleichzeitig stellen Angehörige der Mittelschicht höhere Qualitätsansprüche, deren Berücksichtigung sich auch positiv auf ArbeiterInnen auswirkt. Liberale Varianten des Wohlfahrtsstaates setzen hingegen in erster Linie auf eine marktförmige Bereitstellung von Dienstleistungen. Sie weisen daher das geringste Ausmaß an De-Kommodifizierung auf. Dennoch zeigten liberale Wohlfahrtsstaaten oftmals universalistische Züge, weil die marktförmigen Dienstleistungen durch staatliche Leistungen für die Ärmsten, die ihre Bedürftigkeit nachweisen konnten,

ergänzt wurden. Diese Konzeption findet sich auch im Modell der „negativen Einkommenssteuer“ von Milton Friedman (2004: 127ff.). Konservative Varianten sind hingegen weniger universalistisch ausgerichtet, da sie nach Berufsgruppen differenzierte Leistungen anbieten. Unter Bismarck erstmals eingeführt, waren es traditionell die BeamtenInnen, denen besondere Privilegien zuteil wurden. Der Bruch mit dem Universalismus wurde institutionell über die Existenz verschiedener Kassen und Systeme bewerkstelligt, die sich hauptsächlich über Beiträge finanzierten. Der Grad der De-Kommodifizierung war jedoch in den konservativen Wohlfahrtsstaaten Zentraleuropas (z.B. in Deutschland und Österreich) relativ hoch.

Aus feministischer Perspektive wurde Esping-Andersens Typologie kritisiert, da sie die Rolle der Familie bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen – und damit die unbezahlte, meist von Frauen verrichtete Care-Arbeit – nicht ausreichend thematisierte (Lewis 1992). Sozialpolitik kann gleichermaßen de-kommodifiziert sein und dennoch völlig unterschiedliche Auswirkungen auf weibliche Arbeit haben, je nachdem, ob staatliche Einrichtungen finanziert werden oder familiäre Care-Arbeit staatlich subventioniert wird. Insbesondere die konservativen Wohlfahrtsstaaten Zentraleuropas setzten stark auf die staatliche Subventionierung familiärer Dienstleistungen. Im südlichen Europa wurde ebenso wie in weiten Teilen der globalen Peripherie auf familiäre soziale Dienstleistungen gesetzt, die kaum staatlich subventioniert wurden. Wir deuten Esping-Andersen dahingehend, unterschiedliche Grade der De-Kommodifizierung konservativer Systeme auszumachen, die einen ähnlich niedrigen Grad der De-Familialisierung (Esping-Andersen 1999) aufweisen.

In dieser Lesart interpretieren wir das historische Erbe lateinamerikanischer Wohlfahrtsstaaten, das in der Periode der importsubstituierenden Industrialisierung (ISI) zum Tragen kam, als tendenziell konservativ geprägt. Diese Prägung unterscheidet sich fundamental von europäischen Modellen im Grad der Universalisierung des Zugangs zu sozialen Leistungen: Die Orientierung der Sozialsysteme auf Erwerbsarbeit schloss aufgrund des hohen Anteils des informellen Sektors große Teile der Bevölkerung aus. Die „erweiterte Familie“, die nicht nur Frauen, sondern auch die Nachbarschaft mit einschließen kann, musste weitaus mehr unbezahlte Care-Arbeit übernehmen, als es in zentraleuropäischen Wohlfahrtsstaaten der Fall

war.² Ein weiteres Spezifikum lateinamerikanischer Sozialstaatlichkeit ist der Klientelismus, der als weitverbreitetes Phänomen gilt. Damit ist ein Austausch von Gefälligkeiten gemeint, der die EmpfängerInnen von sozialen Leistungen in ein direktes Abhängigkeitsverhältnis zu politischen und/oder ökonomischen Autoritätspersonen bringt und somit der Gewährung sozialer Rechte diametral gegenübersteht.³ In der lateinamerikanischen Debatte wird in diesem Zusammenhang auch oft von Assistenzialismus gesprochen, der mittels Almosen darauf abzielt, die Armen unter Kontrolle zu halten. Dieses Zusammenspiel von konservativer Sozialpolitik in Gesellschaften mit einem großen informellen Sektor mit klientelistischer Politik bezeichnet Armando Barrientos (2004) als „konservativ-informelles Wohlfahrtsregime“: Bevorzugt wurden die (hauptsächlich männlichen) organisierten Arbeiter des städtischen formellen Sektors, die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, die Staatsbürokratie und das Militär. LandarbeiterInnen blieben hingegen weitgehend und Beschäftigte des informellen Sektors gänzlich von sozialen Leistungen ausgeschlossen (Mesa-Lago/Bertranou 1998). In Peru führte das sogar dazu, dass Sozialpolitik von Arm zu Reich umverteilte. Der Grund dafür sind großzügige Pensionsregelungen, die v.a. den besser Verdienenden zugutekommen, in Verbindung mit einem regressiven Steuersystem (Wehr 2009: 178ff.).

Wie oben bereits angedeutet, wurden die konservativ-informellen Sozialregime Lateinamerikas seit den 1980er-Jahren transformiert. Liberale Reformen im Kontext der neoliberalen Strukturanpassung, die unter dem Stichwort „Fokalisierung“ eine größere Treffsicherheit als Ziel formulieren, führten nämlich zur Aufgabe des universalistischen Anspruchs. Staatliche Leistungen sollen nur noch den Ärmsten bzw. den „Bedürftigen“ zukommen, während alle anderen entweder auf markt-, familien-, oder communitybasierte Leistungen zurückgreifen sollen (Mkandawire 2005). Barrientos (2004) interpretiert diese Veränderungen als Transformation von konservativ-informellen hin

² Aufgrund der schwächeren finanziellen Ausstattung wird in der Literatur eher von „Systemen sozialer Sicherheit“ als von „Wohlfahrtsstaaten“ gesprochen.

³ Klassische Beispiele sind Beschäftigungspolitik (PolitikerInnen stellen FreundInnen, Verwandte, etc. im öffentlichen Dienst ein) oder die Bevorzugung von staatsnahen Gewerkschaftsmitgliedern wie im peronistischen Argentinien (vgl. Leubolt/Tittor 2008).

zu liberal-informellen Wohlfahrtsregimen in Lateinamerika.

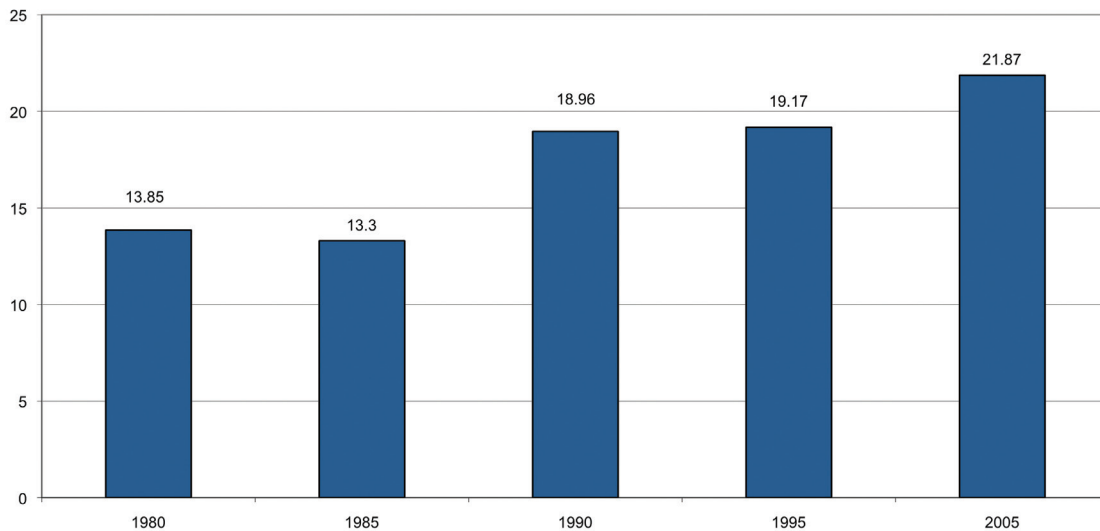
Die nun folgende Untersuchung sozialdemokratischen Regierungshandelns beschäftigt sich mit den sozialpolitischen Reformen im Kontext der jeweiligen Wohlfahrtsregime. Die Leitfrage lautet, ob und wie sich die Reformen unter Bachelet und Lula auf soziale Ungleichheit ausgewirkt haben. Der Analyse werden die Kategorien Universalisierung, De-Kommodifizierung/Anti-Wert, De-Familialisierung und Informalität zugrunde gelegt. Mit Bezug auf diese Kategorien wird eine Annäherung an die Frage gewagt, inwiefern unter Lula und Bachelet sozialdemokratische Politik (nach Esping-Andersen) betrieben wurde.

3. Brasilien – vom konservativ-informellen zum liberal-sozialdemokratischen Wohlfahrtsregime

Das brasilianische Wohlfahrtsregime (näher dazu Leubolt 2012) ist historisch, u.a. als Folge der Sklaverei, durch die strukturelle Heterogenität der Gesellschaft geprägt. Bis heute gehört es in die Gruppe der ungleichsten Länder der Welt. Bis in die 1980er-Jahre erhielten vor allem potenziell für den Staat wichtige oder gefährliche Gruppen, etwa Militärs, BeamtenInnen und IndustriearbeiterInnen, sozialpolitische Leistungen. Die Bevölkerung auf dem Land blieb davon weitgehend ausgeschlossen. Die Migration der Marginalisierten in die Städte im 20. Jahrhundert führte in vielen Fällen nicht zu deren Inklusion in den Sozialstaat, da sie als informell Beschäftigte nicht anspruchsberechtigt waren. Es handelte sich also um ein konservativ-informelles Sozialregime (Barrientos 2004): Klientelismus im ländlichen Bereich koexistierte mit selektivem Staatskorporatismus im städtischen Bereich.

Erst die partizipativ erstellte Verfassung 1988 (nach der zwischen 1964 und 1984 andauernden Militärdiktatur) beinhaltete umfassende Regelungen zur Universalisierung des Sozialsystems. Das staatliche Gesundheitssystem ist seither universell und nicht beitragsabhängig organisiert, für die ländliche Bevölkerung wurden Möglichkeiten nicht-beitragsfinanzierter Pensionen in der Höhe eines Mindestlohns geschaffen. Für die Sozialausgaben wurde eine Mindesthöhe, bemessen an den übrigen Staatsausgaben, festgelegt (Sarlet 1997). Mit der Verabschiedung dieser Verfassung wurden in Brasilien wichtige Schritte gesetzt, das Sozialsystem zu universalisieren und zu verrechtlichen. In anderen Worten: Das konservativ-informelle Wohlfahrtsregime wurde in Richtung eines

Abbildung 1: Sozialausgaben Brasiliens in Prozent des BIP, ausgewählte Jahre



Quelle: Abrahão de Castro et al. 2009: 97.

sozialdemokratischen Regimes reformiert.

Die 1990er-Jahre waren jedoch gleichzeitig das Jahrzehnt der neoliberalen Reformen, die in Brasilien ab 1990 unter Präsident Collor de Mello begannen und 1994 mit der Einführung des *Plano Real* durch den damaligen Finanzminister Cardoso ihre volle Wirkung entfalteten (Fritz 2002). Liberale ÖkonomInnen bezeichnen dieses Programm der Inflationsbekämpfung als die wichtigste sozialpolitische Maßnahme von Cardoso, da besonders die arme Bevölkerung sich nicht vor den inflationsbedingten Verlusten absichern konnte. Die überbewertete Währung verbilligte den Import langlebiger Konsumgüter wie z.B. Fernseher, die seither auch verstärkt in den Armenvierteln zu finden sind. Die Kehrseite des *Plano Real* war jedoch die Schwächung des binnenmarktorientierten Kapitals, die sich in erhöhten Arbeitslosigkeitsraten niederschlug. Außerdem hatte die Hochzinspolitik fatale Auswirkungen auf die Fiskalpolitik: Staatsausgaben mussten zugunsten des Zinsendienstes umgeschichtet werden, was teilweise zulasten von Sozialausgaben ging (Vernengo 2007).

Die unmittelbare Auswirkung der Universalisierung der Sozialpolitik und ihrer nicht im gleichen Rhythmus steigenden Finanzierung war das Absinken der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen. Dadurch griffen Ober- und Mittelschicht während der 1990er-Jahre zunehmend auf private Dienstleistungsangebote zurück, die staatlich gefördert wurden (Ramos 2000). Der in der Verfassung festgeschriebene

Universalismus wurde in der Praxis nicht voll wirksam, da hauptsächlich diejenigen, die sich private Versorgung nicht leisten konnten, auf staatliche Dienste zurückgriffen. Dieses Abweichen vom Universalismus wurde mit dem Paradigma „sozialer Treffsicherheit“ legitimiert: dass der Staat nur für die Bedürftigen da sein solle. Entsprechende Maßnahmen waren beispielsweise die Umstellung von Subventionen an Gasunternehmen hin zur Förderung Bedürftiger mit einem sehr niedrigen monatlichen Gasbeitrag oder die Einführung von Schulbeihilfen für bedürftige Familien (*Bolsa Escola*, *Bolsa Alimentação*). In Verbindung mit dem in der Verfassung 1988 festgehaltenen und 1996 durch das Sozialhilfegesetz LOAS (*Lei Orgânica da Assistência Social*) reglementierten Einkommenstransfer an besonders Bedürftige (*BPC – Benefício de Prestação Continuada*) waren diese Umstellungen hauptverantwortlich für die starke Erhöhung der Ausgaben für Sozialhilfe ab 1995 (siehe Abb. 1). Das Wohlfahrtsregime unterlag also neuen Dynamiken: Die Verbindung von Kommodifizierung (durch die Zunahme marktförmiger Dienstleistungen) und Universalisierung wurde mittels Fokalisierung („Treffsicherheit“) bewerkstelligt. Das deutet auf die Etablierung liberaler Grundsätze im Wohlfahrtsregime hin.

Die Auswirkungen dieser Politik auf die Sozialstruktur waren einerseits die Abnahme extremer Armut und die Verbesserung entsprechender Indikatoren, wie z.B. des Analphabetismus, was sich in der positiven Entwicklung des *Human Development*

Tabelle 1: Brasiliens Sozialausgaben in Prozent des BIP, ausgewählte Jahre

Sozialausgaben	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Ernährung	0,11	0,11	0,08	0,09	0,08	0,07	0,09
Sozialhilfe	0,08	0,40	0,83	0,91	0,93	0,97	1,08
Sozialleistungen für BeamtInnen	2,46	2,47	2,29	2,25	2,23	2,18	2,37
Kultur	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04
Landwirtschaftl. Entwicklung	0,16	0,15	0,17	0,20	0,20	0,17	0,17
Bildung	0,95	0,87	0,77	0,81	0,88	0,88	1,03
Beschäftigungspolitik	0,53	0,52	0,59	0,69	0,74	0,74	0,91
Wohnbau	0,11	0,43	0,39	0,40	0,41	0,56	0,77
Pensionen	4,98	5,77	7,00	7,20	7,04	6,78	7,28
Kanalisation	0,03	0,11	0,08	0,09	0,18	0,16	0,21
Gesundheit	1,79	1,70	1,59	1,68	1,66	1,63	1,85

Quelle: IPEA 2011.

Index zeigte. Gleichzeitig erodierten die Beschäftigungsverhältnisse. Der informelle Sektor wuchs von 54,3 % im Jahr 1992 auf 55,3 % 2002, die Arbeitslosigkeit stieg im gleichen Zeitraum von 6,4 % auf 9,2 % (ILO 2009: 2, Tab. 1; www.ipeadata.gov.br). Die funktionale Einkommensverteilung veränderte sich zuungunsten der LohnempfängerInnen. Der Anteil der Löhne und Gehälter am Gesamteinkommen sank von 45,4 % im Jahr 1990 auf 36,1 % im Jahr 2002 (Vernengo 2007: 87). Der Gini-Index stagnierte insgesamt auf hohem Niveau (zwischen 0,602 im Jahr 1996 und 0,589 im Jahr 2002; siehe www.ipeadata.gov.br).

Die Wirtschaftspolitik der Regierung Lula, die im Jahr 2003 antrat, ähnelte anfänglich jener Cardoso: Hochzinspolitik zum Zweck der Inflationsbekämpfung blieb zentral, während die „Primärüberschüsse“ (vor Zahlung des Schuldendienstes) sogar erhöht wurden. Gleichzeitig setzte sie aber in der Arbeitsmarktpolitik neue Akzente, indem sie auf die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns zielte. Zwischen 2003 und 2005 stieg dieser real um 11,7 % und um weitere 24,7 % zwischen 2006 und 2008 (Barbosa/Pereira de Souza 2010). Die Anhebung wirkte sich auch auf die in der Verfassung festgelegten Sozialpensionen aus, die direkt an die Höhe des Mindestlohns gekoppelt sind. Dieser Trend ging einher mit steigenden Reallöhnen (jährlich durchschnittlich um 1,8 % bis 2007; Gonzalez et al. 2009: 130) und dem Sinken der Arbeitslosigkeit und des Anteils der informell Beschäftigten (48,7 % im Jahr 2009; vgl. www.ipeadata.gov.br). In Verbindung mit den Einkommenstransfers führte das zu einer Verminderung der Einkommensungleichheit (de Andrade Baltar et al. 2010). Trotzdem markiert der Gini-Index von 0,543 für

das Jahr 2008 (www.ipeadata.gov.br) weiterhin eine der ungleichsten Einkommensverteilungen weltweit.

Unter Lula wurde das auf Armutsbekämpfung fokussierende Modell des ehemaligen Präsidenten F.H. Cardoso gleichzeitig fortgeführt und radikalisiert. Das bedeutendste Programm war anfänglich *Fome Zero* (Null Hunger; IPEA 2007: 102ff.), das besonders auf die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Akteuren setzt. Ab 2005 verschob sich der Fokus jedoch auf den Ausbau und die bessere Koordination der Einkommenstransferprogramme der Regierung Cardoso (v.a. Gas-Beihilfen, *Bolsa Escola*, *Bolsa Alimentação*) im Rahmen des Programms *Bolsa Família* (Familienbeihilfe; IPEA 2007: 104ff.). Die Regierung Lula erweiterte den Kreis der Anspruchsberechtigten (von ca. 6 Mio. Familien 2004 auf über 12 Mio. Familien 2009, das sind etwa 50 Millionen Menschen, vgl. Jaccoud et al. 2010: 15) und erhöhte den Betrag der maximalen Förderung, der mehr als verdoppelt wurde. Einkommenstransfers stiegen dadurch von durchschnittlich 1,9 % des BIP pro Jahr zwischen 1995 und 2002 (unter Cardoso) auf 2,58 % des BIP zwischen 2003 und 2005 an (Mercadante 2006: 122). Verglichen mit den Ausgaben für den Schuldendienst, die im gleichen Zeitraum zwischen 9,4 % und 7,3 % des BIP ausmachten, sind die Transferzahlungen zwar weiterhin relativ gering, dennoch war die Erhöhung in diesem Bereich für große Teile der Bevölkerung spürbar (Nardy Antunes/Maracci Gimenez 2006).

Die in der Verfassung vorgesehenen sozialpolitischen Gemeindebeiräte waren 2005 in 79,7 % der Gemeinden für die Planung der Verteilung und in 48,7 % auch als Kontrollinstanzen verantwortlich. Mit-

tels der Zweidrittel-Beteiligung zivilgesellschaftlicher VertreterInnen in diesen Gremien und der Etablierung eines bürokratischen Verfahrens konnte der in Brasilien übliche Klientelismus erfolgreich zurückgedrängt werden. Die Maßnahmen wirken dem informellen Charakter des Wohlfahrtsregimes entgegen. Empfangsberechtigt sind in erster Linie Frauen, die aufgrund gesetzlicher Regelungen automatisch als Familienoberhaupt definiert werden. Dadurch wird einerseits die finanzielle Unabhängigkeit von Frauen gestärkt, andererseits aber die gender-spezifische Rollenverteilung in der Familie bekräftigt: Frauen sind weiterhin für die Care-Arbeit zuständig, werden aber nun vom Staat geringfügig entlohnt. Die oft als befreiend erlebte De-Kommodifizierung der Empfängerinnen wird nicht von einer De-Familialisierung begleitet. In Bezug auf Geschlechterverhältnisse wird demnach der konservative Charakter der Sozialpolitik beibehalten. Die Auszahlung der *Bolsa Família* wurde an Impfungen sowie regelmäßigen Arzt- und Schulbesuch der Kinder gekoppelt, was eher der traditionellen sozial-paternalistischen Logik folgt als dem liberalen Paradigma. Der Anspruch auf *Bolsa Família* kann nicht eingeklagt werden – das Programm etablierte mithin keine neuen sozialen Rechte (Jaccoud et al. 2009: 221).

Wie Tabelle 1 zeigt, nehmen die Ausgaben für Sozialhilfe am dynamischsten zu, was auf die Einkommenstransfers zurückzuführen ist. Die Ausgaben für öffentliche Dienstleistungen stagnierten im Vergleich dazu bis 2005. Danach wurde – im Gefolge des „Programms für wirtschaftliches Wachstum“ (PAC) – vermehrt in Infrastruktur investiert. Das wirkte sich positiv auf den Bau von Wohnungen und die Kanalisation aus. Damit einher gingen auch verstärkte Investitionen in die Beschäftigungspolitik. Die aktuellen Daten (2009) weisen auch auf Mehrinvestitionen in Bildungs- und Gesundheitspolitik hin. Tendenzen einer Rückkehr der Mittelschicht in die staatliche sozialpolitische Infrastruktur sind zwar noch nicht stark ausgeprägt, erste Ansätze sind aber zu erkennen.

Durch wirtschaftspolitische Maßnahmen kommt der wirtschaftliche Aufschwung besonders den Ärmsten zugute, die nun teilweise in die untere Mittelschicht aufsteigen konnten. Dies führt zu einer Verbreiterung der Konsumbasis, also zur Eingliederung vormals ausgeschlossener Menschen ins „kapitalistische Spiel“. Diese Form der Inklusion wird durch eine sanfte Transformation der Sozialpolitik begleitet: Die steigende Bedeutung von Einkommenstransfers gegenüber der staatlichen Bereitstellung von Dienstleistungen weist

auf einen Trend der Monetarisierung von Sozialpolitik hin. Die beständige Abnahme der Investitionen in Ernährung und in Sozialleistungen für BeamtInnen, die mit klientelistischer Politik in Verbindung gebracht werden können, zeigt hingegen die Formalisierung des Wohlfahrtsregimes an.

4. Chile – vom universalistischen zum liberalen Pionier und wieder zurück?

In Chile erfolgte ab den 1920er-Jahren der Aufbau eines Wohlfahrtsregimes nach konservativem Muster. Es orientierte sich am Lohnarbeitsverhältnis und sah für verschiedene Berufsgruppen unterschiedlich geregelte Leistungsansprüche und Beitragsverpflichtungen vor. Das Multiparteiensystem und klientelistische Praktiken verhinderten eine Reform des hochgradig stratifizierten Zugangs zu sozialpolitischen Leistungen. Universalistischen Charakter hatte die Grundschulbildung, die, zusammen mit der Basisgesundheitsversorgung und den Geldleistungen an alte und arbeitsunfähige Personen, als de-kommodifiziert gelten kann. Die städtischen Arbeiter in den ISI-Leitindustrien, öffentlich Bedienstete und Angestellte, oder allgemeiner, die Mittelschichten waren im System eines „stratifizierten Universalismus“ bessergestellt. LandarbeiterInnen blieben bis 1965 gänzlich von sozialpolitischen Regelungen ausgeschlossen. Die Trendumkehr unter der Linksregierung Unidad Popular war von kurzer Dauer (vgl. Arellano 1985; Huber 1995). Wir können, ähnlich wie in Brasilien, von einem konservativ-klientelistischen Sozialregime während der ISI-Periode sprechen, mit dem Unterschied, dass der Wohlfahrtsstaat stärkere universalistische Züge aufwies. Aufgrund geringerer Informalität und einer breiteren Mittelschicht war eine größere Zahl von Menschen in die beitragsgebundenen Leistungen inkludiert.

Nach dem Putsch 1973 transformierte das Pinochet-Regime Chile in einen liberalen Wohlfahrtsstaat. In der wohl radikalsten und weitreichendsten Umgestaltung am Kontinent wurden das Gesundheits- und das Bildungswesen privatisiert und ein flexibles Arbeitsgesetz eingeführt. Mit der Übertragung der Rentenversicherung auf private Verwaltungsgesellschaften übernahm Chile weltweit eine Pionierrolle. Nur die Angehörigen des Militärs und der Polizei erhielten die Möglichkeit, zwischen dem alten, staatlich garantierten und dem neuen System zu wählen (Elter 1999). Der Staat stellte eine Grundversorgung bereit, erweiterte Leistungen waren kommodifiziert. Die liberale Form der Sozialpolitik führte zu drastisch sinkenden Sozialausgaben. Da

Tabelle 2: Chiles Sozialausgaben in Prozent des BIP, ausgewählte Jahre

Sozialausgaben	1990	1994	2000	2005	2008
Pensionen	6,7	5,4	6,1	4,8	4,5
Bildung	2,3	2,5	3,7	3,2	4,0
Gesundheit	1,9	2,4	2,8	2,8	3,5
Wohnen	0,7	0,9	0,8	0,8	1,0
Familien	0,7	0,5	0,7	0,5	0,6
Arbeitslosigkeit	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Gesamt	12,3	11,7	14,2	12,2	13,7

Quelle: Dipres 2004, 2009.

Besserverdienende zu den privaten Anbietern wechselten, nahm die Qualität öffentlicher Sozialleistungen und Bildungsangebote massiv ab (Raczynski/Cominetti 1994; Taylor 2006).

Der Reformwille der demokratischen Regierungen, die 1990 antraten, war zweifach beschränkt. Erstens hatten die Parteiführer, anders als in Brasilien, in den Übergangsverhandlungen die autoritäre Verfassung akzeptiert. Damit blieb die arbeits- und sozialrechtliche Ordnung der Diktatur erhalten. Zweitens suchten sie den Kompromiss mit den alten Herrschaftseliten, wodurch grundlegende Veränderungen im Verhältnis zwischen Kapital und Arbeit außer Reichweite blieben (Fischer 2007).

Die christdemokratisch geführten Regierungsbündnisse der 1990er-Jahre hielten an den dualen Sozialsystemen fest. Reformen zielten auf Verbesserungen im Bestehenden, etwa durch Lohnerhöhungen, Anhebung der Mindestpensionen und Mittel zur Aufwertung der Infrastruktur. Die aus den frühen 1980er-Jahren stammenden nicht-beitragsgebundenen Programme für besonders bedürftige Gruppen – etwa Fürsorgeleistungen für arme Familien, Zuschüsse für die Versorgung mit Trinkwasser oder die Assistenz- und Mindestpensionen – wurden fortgesetzt. Darüber hinaus schuf die *Concertación* Spezialprogramme mit dem Ziel, *capacity building* und *empowerment* bei den Zielgruppen zu fördern (Mideplan 2006, 2009; Larrañaga 2009: 13, 16).⁴ Da die Zahl der extrem Armen konstant blieb, verabschiedete die sozialdemokratische Lagos-Administration zusätzlich zu den bestehenden

Pro-Poor-Maßnahmen im Jahr 2002 *Chile Solidario*. Dabei handelt es sich um ein mehrdimensionales Armutsbekämpfungsprogramm, das auf eine Verbesserung der Wohn-, Beschäftigungs- und Einkommenssituation sowie der Ausbildung abzielt. Die Familien, die das Programm in Anspruch nehmen, müssen ihre Bedürftigkeit nachweisen und werden regelmäßig von einer/einem Sozialarbeiter/in überprüft (Dipres 2004). Der begleitende konditionierte Cash Transfer (*Aporte Solidario*) geht an den weiblichen Familienvorstand bzw. die Frau des männlichen Haushaltsvorstands. Die Höhe der monetären Fürsorgeleistung nimmt halbjährlich im Verlauf der gewährten 24 Monate ab, danach ist im Bedarfsfall für weitere drei Jahre eine finanzielle Hilfe vorgesehen. Untersuchungen zeigen, dass die konditionierten Cash-Transfer-Programme in Chile eine hohe Treffsicherheit aufweisen: 75 % der Ausgaben erhalten die zwei untersten Einkommensquintile; zwei Drittel der *Chile Solidario*-Begünstigten sind extrem arm, weitere 15 % der Gruppe der Armen zuzurechnen (Larrañaga 2009: 13).

Das öffentliche Bildungs- und Gesundheitswesen erhielten nach dem Übergang zur Demokratie mehr Mittel. Der größte Teil der Aufwendungen für soziale Sicherheit fließt allerdings bis heute in die Umstellung des privatisierten Pensionssystems (siehe Tabelle 2). Der Staat muss für die Pensionsansprüche aus dem alten System aufkommen und den Wechsel in die privaten Fonds finanzieren. Darüber hinaus gleicht er das Defizit aus, das die Pensionskassen des Militärs und der Polizei verursachen. Diese Ausgaben bedeuten de facto Transferleistungen an Bevölkerungsschichten mit hohem Einkommen.

Beim Pensionssystem setzte im Jahr 2008 das größte Reformwerk der Regierung Bachelet an. Den Empfehlungen der Weltbank und der OECD folgend, führte Bachelet ein Solidaritätsrentensystem (*Sistema*

⁴ Zu den wichtigsten neuen Programmen zählen *Chile Joven* (Ausbildung für arme Jugendliche), *Chile Barrio* (Wohnraumverbesserung und soziale Integration von Familien in Armenquartieren) und *Fosis* (Mikrokredite, Ausbildung, Beschäftigungsinitiativen, Gemeindeentwicklung).

de Pensiones Solidarias) ein, das die alte Mindestpension und Assistenzleistung ersetzte. Die Neuerung weist eine Tendenz zur Universalisierung auf: Es handelt sich um eine nicht-beitragsabhängige Pensionszahlung, die allen StaatsbürgerInnen gebührt, die älter als 65 Jahre sind, mehr als 20 Jahre in Chile gearbeitet haben und die Mindestpension aus eigener Kraft nicht erreichen. Darüber hinaus beseitigte die Reform den Unterschied zwischen formell und informell Beschäftigten. Beide Gruppen müssen nun auf ein individuelles Pensionskonto einzahlen, Personen im informellen Sektor können fortan auch auf Schutzbestimmungen zählen. Frauen erhalten Ausgleichszahlungen für die Erziehungszeiten ihrer ersten beiden Kinder (Quiroga 2009). Von der Reform profitieren Teilzeitbeschäftigte, wie z.B. Frauen im Agroexportsektor, weil die Solidaritätsrente es ihnen ermöglicht, zu etwa denselben Bedingungen in Rente zu gehen wie andere ArbeiterInnen. Mit der zwar sehr niedrigen staatlichen Rente – sie macht etwa 40 % des gesetzlichen Mindestlohns aus – sollten sie zumindest in der Lage sein, die Grundbedürfnisse zu decken (Pribble/Huber 2011).

Im Bildungsbereich baute die Bachelet-Administration Angebote im Vorschulalter aus und machte den Besuch eines Kindergartens verpflichtend. Diese Maßnahmen haben positive Gender-Effekte, weil sie Frauen die Teilnahme am Arbeitsmarkt ermöglichen (laut ILO gehört Chile trotz Steigerungen hartnäckig zu den Schlusslichtern bei der Frauenerwerbsbeteiligung in Lateinamerika und der Karibik, siehe ILO 2011).⁵ Das Bildungsgesetz aus der Pinochet-Diktatur, gegen das die Schüler- und Studentenbewegung seit Jahren Sturm läuft, wurde hingegen nicht reformiert.

Eine bessere Reformbilanz als im Bildungsbereich weist die Bachelet-Regierung auf dem Gesundheitssektor auf. Der bereits unter Lagos mit der Opposition ausgehandelte Plan AUGÉ (*Acceso universal con garantías explícitas*/Umfassender Zugang mit ausdrücklichen Garantien) wurde weiter ausgebaut. Die Liste der Erkrankungen, die unentgeltlich oder mit geringen

Zuzahlungen behandelt werden, wurde beständig erweitert und hält derzeit bei 66 (darunter Diabetes, psychische und Herzerkrankungen). Konsumieren kann man die ärztlichen Leistungen bei staatlichen und privaten Anbietern. Kann der Staat eine geforderte Leistung nicht erbringen, verpflichtet er sich zur Übernahme der Kosten im privaten System.⁶

Die Armut konnte seit dem Übergang zur Demokratie eindrucksvoll reduziert werden: Die Zahl der Armen sank zwischen 1990 und 2006 um zwei Drittel.⁷ Die Einkommensungleichheit blieb hingegen auf gleichbleibend hohem Niveau: Der Gini-Koeffizient bewegte sich zwischen 0,57 (1990) und 0,55 (2009) (Mideplan 2009: 13; Larrañaga 2009: 5-8). Dass der Gini-Koeffizient für Geldeinkommen (inklusive staatlicher Transferleistungen) nur geringfügig unterhalb des Wertes für Primäreinkommen liegt, verdeutlicht den geringen Beitrag der Sozialprogramme. Zwar kann den konditionierten Cash Transfers aufgrund der hohen Treffsicherheit ein progressiver Effekt attestiert werden. Zu einer Verminderung der Einkommensungleichheit tragen die staatlichen Transferzahlungen aufgrund ihrer geringen Höhe kaum bei. Auch ihr Anteil an der Armutsminderung ist gering. Nicht-beitragsabhängige Leistungen machen nur etwas mehr als ein Prozent des Einkommens armer Haushalte aus (Soares et al. 2009: 219; Larrañaga 2009: 13, 20f.).

Auch bei Bachelets Gesundheitsreform scheiterte das am stärksten gleichheitsfördernde und umverteilende Element: Die rechte Opposition und Unternehmerkreise verhinderten die Einführung von Solidarfonds für Risikogruppen und für Mütter, in die auch die privaten Gesundheitsanbieter hätten einzahlen müssen. Die NutzerInnen aus den unteren und mittleren Einkommenschichten werden deshalb mit höheren Selbstbehalten belastet (Pribble/Huber 2011). Überhaupt schwächt der Fortbestand dualer Systeme die umverteilende Wirkung der Reformen,

6 siehe: http://www.minsal.gob.cl/portal/url/page/minsalcl/g_gesauge/presentacion.html

7 Die Zahl wird durch die Berechnungsart relativiert. Die Armutsgrenze berechnet das Planungsministerium Mideplan auf der Grundlage eines eingeschränkten und veralteten Warenkorb aus dem Jahr 1987. Kritiker wenden ein, dass diese niedrige Schwelle die gemessene Armut erheblich verringert. Derzeit wird die Berechnungsgrundlage erneuert. Hinzuzufügen ist, dass die Erhebung für das Jahr 2009 erstmals in der demokratischen Periode wieder einen Anstieg der extremen Armut und der Armut feststellte (Mideplan 2009: 3). Schätzungen gehen davon aus, dass in Chile etwa 30 % der Bevölkerung weiterhin an der Armutsgrenze leben.

5 Die Erwerbstätigenquote von Frauen (Anteil gegenüber den Männern) betrug in Chile 1990 41,8 % und liegt aktuell (2009) bei 57 % (ILO 2011). Der Anteil von erwerbstätigen Frauen aus niedrigen Einkommenschichten beträgt 33 %; jener von Frauen aus hohen Einkommenschichten 72 %. Fast die Hälfte der armen Frauen gibt Kinderversorgung als Grund dafür an, nicht arbeiten zu gehen. Die Erwerbsquote liegt bei verheirateten Frauen signifikant unter jener von unverheirateten bzw. geschiedenen Frauen (Medrano 2009; Zahlen aus Mideplan 2006).

da Wohlhabende überwiegend die privaten Angebote wählen. Trotz dieser negativen Befunde bedeuten die Neuerungen unter Bachelet einen Schritt in Richtung eines sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaats: Plan AUGE und die Pensionsreform universalisieren sozialstaatliche Leistungen. Sie begünstigen die Mehrheit der Bevölkerung und beziehen Gruppen mit ein, die in der ISI-Periode von sozialpolitischen Errungenschaften ausgeschlossen waren.

Die umkämpfte Mittelaufbringung macht auf zwei Achillesfernen für einen Wandel hin zu einem sozialdemokratischen Wohlfahrtsregime aufmerksam. Erstens gelingt es aufgrund der herrschenden Kräfteverhältnisse nicht, die Wohlhabenden für eine breitere Absicherung ausreichend zur Kasse zu bitten.⁸ Die Fürsorgeleistungen werden genauso wie die breitere Absicherung durch Umschichtungen der Staatsausgaben oder aus den aus den Kupferexporterlösen gespeisten Wohlfahrtsfonds finanziert. Sozialpolitik bleibt damit abhängig von den überschüssigen, die im Rohstoffexportsektor erzielt werden. Zweitens bilden Einkommen aus selbstständiger und unselbstständiger Arbeit die wichtigste Einkommensquelle für Haushalte. Gerade in der Arbeitsmarktpolitik lassen sich, im Unterschied zu Brasilien, nur schwache Akzente erkennen. Konfrontiert mit einer gut organisierten Unternehmerbewegung und selbst von einer kompromissorientierten Haltung gegenüber den *poderes fácticos* geleitet, blieb auch während der sozialdemokratischen Regierungsperioden eine strukturelle Stärkung der Gewerkschaften gegenüber dem Kapital aus.

5. Resümee: Trend zu „Fokalisierung-Universalisierung“

In Brasilien wurden die Tendenzen zu Universalisierung und De-Kommodifizierung durch die Verabschiedung der demokratischen Verfassung 1988 eingeleitet, dann aber durch die liberalen Reformen

⁸ Dazu muss ergänzt werden, dass die Spaltung zwischen liberal-konservativen Anschauungen und einer sozialdemokratischen Einstellung zu Sozialstaatlichkeit nicht nur zwischen linken und rechten Parteien, zwischen progressiven und konservativen Parteien im Regierungsbündnis verläuft, sondern auch quer durch die sozialdemokratischen Regierungsparteien Chiles. Elemente neoliberaler Staatlichkeit begrenzen zudem den Reformspielraum: *Chile Solidario* wurde z.B. vom Finanzministerium und der Budgetabteilung (Dirección de Presupuesto) gestaltet und nicht vom gleichermaßen sozialdemokratisch geführten Sozialministerium (vgl. Fischer 2011: 175 ff.; Pribble/Huber 2011).

in den 1990er-Jahren konterkariert. In der Periode Lula kann nun die Transformation des vormals konservativ-informellen Wohlfahrtsregimes hin zu einem liberal-sozialdemokratischen Regime festgestellt werden. Die aktuellen Reformen haben aufgrund des de-kommodifizierenden Charakters wieder eine stärker sozialdemokratische Prägung, tragen aber weniger zur De-Familialisierung bei, da Frauen eher in der Ausübung von Care-Arbeit staatlich gefördert als mittels des Ausbaus öffentlicher Dienstleistungen davon befreit werden. Trotz des Rückgangs des informellen Sektors unter die 50%-Marke bleibt der informelle Charakter des Arbeitsmarktes bestehen, wirkt sich jedoch weitaus weniger auf das Wohlfahrtsregime aus. In Verbindung mit der Verrechtlichung von Arbeitsverhältnissen kann daher von einem signifikanten Rückgang des informellen Charakters des Regimes ausgegangen werden.

Auch in Chile leitete die Bachelet-Administration einen Wandel hin zu einem liberal-sozialdemokratischen Wohlfahrtsregime ein. Die Reformen verbreiterten den Zugang zu staatlich garantierten Versorgungsleistungen im Pensions- und Gesundheitssystem. Im Vergleich zum konservativen Sozialregime der ISI-Ära profitieren davon größere Teile der Bevölkerung. Maßnahmen zur De-Familialisierung sollen helfen, die in Chile hartnäckig verankerte geschlechtsspezifische Arbeitsteilung zu verändern und Frauen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die im Einklang mit dem neoliberalen Wohlfahrtsstaat stehenden fokalisierten Maßnahmen zur Armutsbekämpfung setzen nicht ausschließlich auf Geldleistungen, sondern auf mehrdimensionale Empowerment-Programme, wobei allerdings die Beschäftigungskomponente bislang kaum greift. Angesichts des Fortbestands dualer Systeme und des technokratischen Verständnisses sozialpolitischer Steuerung muss Chile allerdings stärker als Brasilien als eine semiperiphere „Dritte-Weg-Variante“ der europäischen Sozialdemokratie angesehen werden.

In beiden Fällen ist ein Trend zu einer „Fokalisierung-Universalisierung“ zu beobachten. Einerseits werden vormals ausgeschlossene Gruppen in das Wohlfahrtsregime inkludiert. Damit wird mit dem Erbe struktureller Heterogenität in der konservativ geprägten Sozialpolitik der ISI-Periode gebrochen. Andererseits wird der eingeschlagene Weg zur Universalisierung bestimmter Leistungen von einer Fokalisierung auf Arme begleitet. Auch solche Maßnahmen sind positiv zu sehen, weil dadurch Menschen innerhalb einer vergleichsweise kurzen Zeit der extremen Armut entkommen. Ob die Reformen auf beiden Ebenen eine

gleichheitsfördernde Wirkung entfalten, hängt allerdings von den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen und der konkreten institutionellen Ausgestaltung des gesamten Wohlfahrtsregimes ab.

Literatur

- Abrahão de Castro, J./Aparecido Ribeiro, J./Gambier Campos, A./Matijascic, M. (2009): A CF/88 e as políticas sociais Brasileiras. In: Cardoso Jr., José Celso (Hg.): *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social – Volume 1*. Brasília: IPEA, 55-121.
- Arrellano, J.P. (1985): Social Policies in Chile: An Historical Review. *Journal of Latin American Studies*, 17 (2), 397-418.
- Barbosa, N./Pereira de Souza, J.A. (2010): A Inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: Sader, Emir/Garcia, Marco Aurélio (Hg.): *Brasil entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Boitempo, 57-110.
- Barrientos, A. (2004): Latin-America: towards a liberal-informal welfare regime. In: Gough, Ian/Wood, Geof (Hg.): *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 121-168.
- de Andrade Baltar, P.E./ dos Santos, A.L. / Dari Krein, J./Leone, E./ Weishaupt Proni, M./Moretto, A./ Gori Maia, A. /Salas, C. (2010): Moving towards Decent Work. Labour in the Lula government: reflections on recent Brazilian experience. *Global Labour University Working Papers*, 9. Online: http://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU_Working_Papers/GLU_WP_No.9.pdf [31.05.2010]
- de Oliveira, F. (1988): O Surgimento do Antivalor. Capital, Força de Trabalho e Fundo Público. *Novos Estudos*, 9 (22), 8-28.
- Dipres, Dirección de Presupuesto (2004): *Estadísticas de las finanzas públicas, 1987-2003*. Santiago: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Dipres, Dirección de Presupuesto (2009): *Estadísticas de las finanzas públicas, 1999-2008*. Santiago: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- ECLAC, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2001): *Social Panorama of Latin America 2000-2001*. Online: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/7961/P7961.xml> [08.03.2012]
- Elter, D. (1999): *Sistema de A.F.P. chileno. Injusticia de un modelo*. Santiago: LOM.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, K. (2007): Chile: Vom neoliberalen Pionier zum Vorzeigemodell für Wachstum mit sozialem Ausgleich? *Lateinamerika-Analysen* 17 (2), 157-175.
- Fischer, K. (2011): *Eine Klasse für sich: Besitz, Herrschaft und ungleiche Entwicklung in Chile 1830- 2010*. Baden-Baden: Nomos.
- Friedman, M. (2004): *Kapitalismus und Freiheit*. München: Piper.
- Fritz, B. (2002): *Entwicklung durch wechsellkurs-basierte Stabilisierung? Der Fall Brasilien*. Marburg: Metropolis.
- Huber, E. (1996): Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models. In: Esping-Andersen, G. (ed.): *Welfare Regimes in Transition. National Adaptations in Global Economics*. London: Sage, 141-191.
- ILO (2011): *Key Indicators on the Labour Market*. Geneva: ILO. Online: http://www.ilo.org/empelm/what/lang--en/WCMS_114240 [08.03.2012]
- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2007): *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. Edição Especial 13*. Brasília: IPEA. Online: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/BPS_13_completo.pdf [08.03.2011]
- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011): 15 anos de gasto social federal: notas sobre o período de 1995 a 2009. *Comunicado do IPEA*, No. 98. Online: http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/comunicado/110708_comunicadoipea98.pdf [08.03.2011]
- Jaccoud, L./Hadjab, P.D./Chaibub, J.R. (2009): Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Hg.): *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. Boletim 17: Volume 1. Brasília: IPEA, 175-250.
- Jaccoud, L./Hadjab, P.D./Chaibub, J.R. (2010): *The consolidation of Social Assistance in Brazil and its Challenges (1988-2008)*. Paper presented at “India-Brazil-South Africa (IBSA) Academic Forum: A Policy Dialogue”, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasília, 2.5.2010.
- JEP, Journal für Entwicklungspolitik (2/2003): *Neue internationale Armutsprogramme: Neoliberalismus mit menschlichem Gesicht? XIX. Schwerpunktredaktion Hans-Jürgen Burchardt und Karin Fischer*.
- JEP, Journal für Entwicklungspolitik (3/2003): *Drei Jahrzehnte Neoliberalismus in Lateinamerika*. XIX. Schwerpunktredaktion Joachim Becker, Karin Fischer und Johannes Jäger.
- Jomo, K.S./Fine, B. (Hg., 2006): *The New Development Economics: After the Washington Consensus*. London: Zed Books.
- Larrañaga, O. (2009): Inequality, Poverty and Social Policy: Recent Trends in Chile. *OECD Social, Employment and*

- Migration Working Papers*, No. 85. Paris: OECD Publishing.
- Leubolt, B. (2012): Im Süd-Westen nichts Neues? Kontinuitäten und Brüche in der Sozialpolitik der Regierung Lula. In: de la Fontaine, D./Stehnen, T. (Hg.): *Das politische System Brasiliens*. Wiesbaden: VS, 367-380.
- Leubolt, B./Tittor, A. (2008): Semi-periphere Sozialstaatlichkeit in Lateinamerika: Argentinien und Brasilien im historischen Vergleich. *Journal für Entwicklungspolitik*, XXIII (2), 116-141.
- Lewis, J. (1992): Gender and the Development of Welfare Regimes. *Journal of European Social Policy*, 2 (3), 159-173.
- Medrano, P. (2009): Public Day Care and Female Labor Force Participation: Evidence from Chile. *Documento de Trabajo 306, Departamento de Economía*. Santiago: Universidad de Chile.
- Mercadante, A. (2006): *Brasil: Primeiro Tempo. Análise comparativa do governo Lula*. São Paulo: Planeta.
- Mesa-Lago, C./Bertranou, F. (1998): *Manual de economía de la seguridad social en América Latina*. Montevideo: CLAEH.
- Mideplan, Ministerio de Planificación y Cooperación (2006): *Casen 2006. Encuesta de caracterización socioeconómica nacional*. Santiago: Mideplan.
- Mideplan, Ministerio de Planificación y Cooperación (2009): *Casen 2009. Encuesta de caracterización socioeconómica nacional*. Santiago: Mideplan.
- Mkandawire, T. (2005): Targeting and Universalism in Poverty Reduction. *UNRISD Social Policy and Development Programme Paper*, 23.
- Nardy Antunes, D.J./ Maracci Gimenez, D. (2006): Transferência de renda aos ricos e pobres no Brasil – Notas sobre os juros altos e o Bolsa-Família. In: Carta Social e do Trabalho, 62-70.
- Pastor, M. (1987): *The International Monetary Fund and Latin America*. Boulder, Co: Westview Press.
- Porter, D./Craig, D. (2004): The third way and the third world: poverty reduction and social inclusion in the rise of ‘inclusive’ liberalism. *Review of International Political Economy*, 11 (2), 387-423.
- Pribble, J./Huber, E. (2011): Social Policy and Redistribution: Chile and Uruguay. In: Levitsky, S./Roberts, K.: *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 117-138.
- Quiroga, Y. (2009): De modelo ejemplar a objeto de enmiendas. El sistema de pensiones de Chile. In: Quiroga, Y./ Ensignia, J. (Hg.): *Chile en la Concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*. Vol. 1. Santiago: Friedrich Ebert Stiftung, 367-382.
- Raczynski, D./Cominetti, R. (1994): La política social en Chile: panorama de sus reformas. *Serie Reformas de Política Pública*, No. 19. Santiago: CEPAL.
- Ramos, C.A. (2000): Programas Sociais: Trajetória Temporal do Acesso e Impacto Distributivo. In: IPEA. *Texto para discussão* (771). Online: http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_771.pdf [11.09.2008]
- Sandbrook, R./Edelman, M./Heller, P./Teichman, J. (2007): *Social Democracy in the Global Periphery: Origins, Challenges, Prospects*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sarlet, I.W. (1997): *Die Problematik der sozialen Grundrechte in der brasilianischen Verfassung und im deutschen Grundgesetz*. Berlin: Peter Lang.
- Seekings, J. (2012): Pathways to Redistribution: The Emerging Politics of Social Assistance across the Global ‘South’. *Journal für Entwicklungspolitik*, XXVIII (1), 14-34.
- Soares, S.S./Osorio, R.G./Soares, F.V./Medeiros, M./Zepeda, E. (2009): Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality. *Estudios Económicos, número extraordinario*, 207-224.
- Taylor, M. (2006): *From Pinochet to the Third Way? Neoliberalism and Social Transformation in Chile*. London: Pluto Press.
- Vernengo, M. (2007): Fiscal Squeeze and Social Policy during the Cardoso Administration (1995-2002). *Latin American Perspectives*, 34 (5), 81-91.
- Wehr, I. (2009): Esping-Andersen travels South: Einige kritische Anmerkungen zur vergleichenden Wohlfahrtsregimeforschung. *Peripherie*, 29 (114/115), 168-193.
- Weyland, K./Madrid, R.L./Hunter, W. (Hg., 2010): *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*. Cambridge: Cambridge University Press.