

Warum ist Argentinien kein reiches Land ?

Stephan Panther

1. Zur Fragestellung

Argentinien zum Jahreswechsel 2001/2002 ist noch vielen in Erinnerung. Ein Land, das seine Präsidenten wechselt wie ein Hemd. Ein Land auf den Straßen, Kochtöpfe schlagend, der Rhythmus der Unzufriedenheit, des Hungers. Ein Land am Rande des Abgrunds. Auch die weiteren Ingredienzien dieser Krise sind weithin bekannt: eingefrorene Konten, schließlich Freigabe und starke Abwertung des Peso, gefolgt von einem starken Wachstumseinbruch.

Seither ist viel darüber geschrieben worden, was diese politische und ökonomische Krise verursacht hat. Fehlerhafte Beratung durch den IWF ebenso wie inkonsequente Umsetzung einer an und für sich richtigen IWF Beratung, eine außergewöhnliche Häufung negativer externer Schocks ebenso wie inkompetentes Regierungsverhalten sind unter den Faktoren, welche in diesem Zusammenhang diskutiert wurden.¹ Sehr viel weniger in den Blick der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion gekommen ist, dass es sich bei der letzten Krise Argentiniens lediglich um den vorläufigen Schlusspunkt einer Entwicklung handelt, die man mit einem Recht mit dem Vorabend des ersten Weltkriegs beginnen lassen kann: Dem – mal langsam, mal schnellen, aber in jedem Fall scheinbar unaufhaltsamen – Zurückfallen Argentiniens hinter die USA und Westeuropa, wie es in den Abbildungen 1 und 2 deutlich wird.² Dass dies der richtige Vergleichsmaßstab ist, ergibt sich aus der Tatsache, dass Argentinien 1913 zu den reichsten Ökonomien der Welt gehörte, und zu diesem Zeitpunkt 96% des durchschnittlichen pro Kopf BIP der USA und Westeuropas erreichte.³ Annähernd 90 Jahre später, 2001, und damit vor dem Höhepunkt der aktuellen Krise, betrug der Wert nur noch 36%. Nun ist die Stagnation Argentiniens historisch zwar nicht einzigartig – man denke etwa an die säkulare Stagnation Chinas im 19. Jahrhundert – aber sie ist zweifellos ein auffälliges und seltenes Phänomen. Der vorliegende Beitrag versucht diese säkulare

¹ Vgl für einen Überblick und den Versuch einer balancierten Stellungnahme Perry und Servén (2003)

² Die Berechnungen für diese und alle weiteren Abbildungen fußen auf den Daten von Maddison (2003). Die für Westeuropa benutzten Werte beziehen sich auf das von Maddison benutzte größte Sample von 29 Ländern., die Werte für Lateinamerika auf sein 8-Ökonomien Sample, bestehend aus Mexiko, Kolumbien, Venezuela, Peru, Brasilien, Chile, Argentinien und Uruguay. „Siedlerökonomen des 19.Jahrhunderts“ bezieht sich auf Australien, Neuseeland und Kanada.

³ Diese und alle anderen Angaben beziehen sich auf die von Maddison (2003) berechneten Werte in Kaufkraftparitäten.

Stagnation theorieorientiert *und* historisch vergleichend zu erklären. Er versteht sich inhaltlich, aber insbesondere auch was die Kombination von Historie und Theorie angeht, als explorativ.

Abbildung 1

BIP pro Kopf

(Kaufkraftparitäten, \$ von 1990, zu den Daten siehe Fn 2)

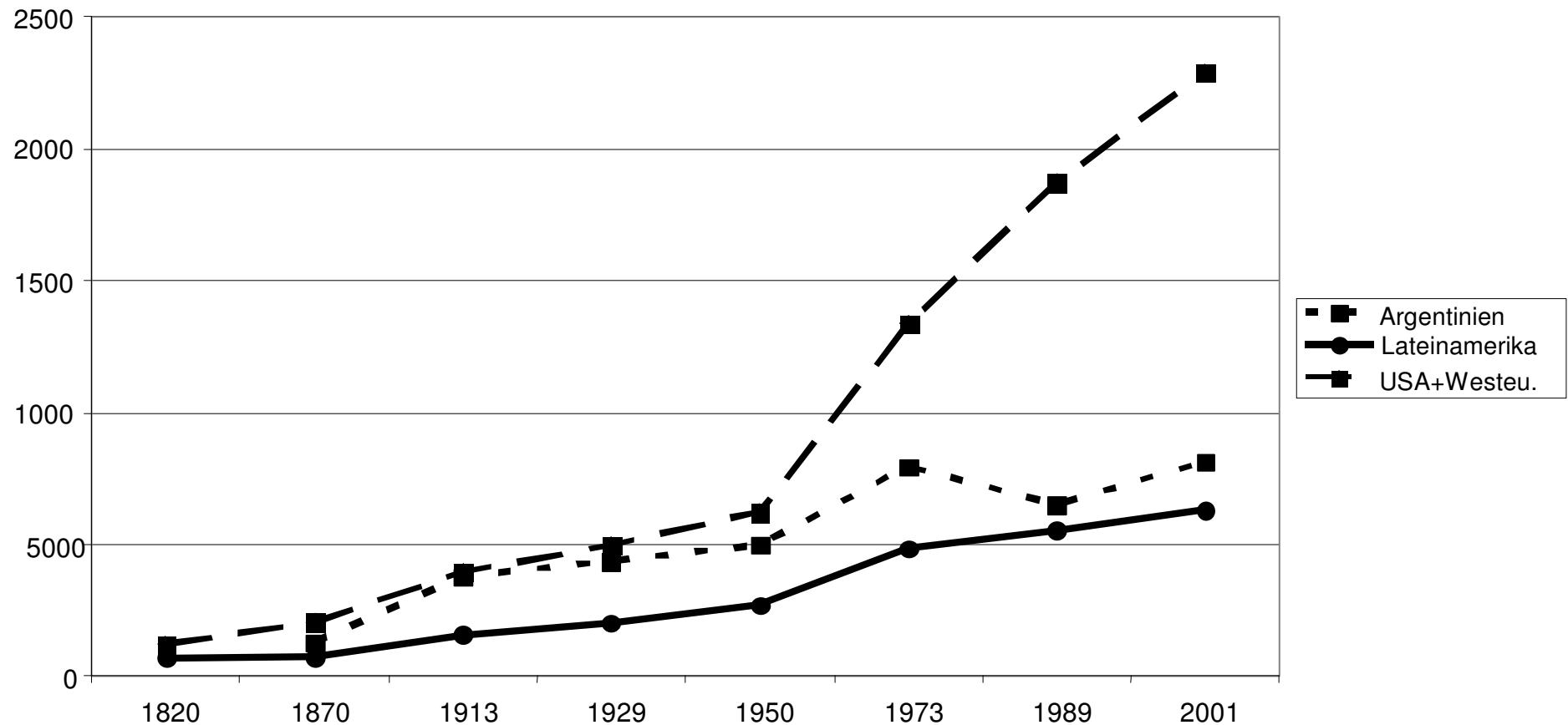
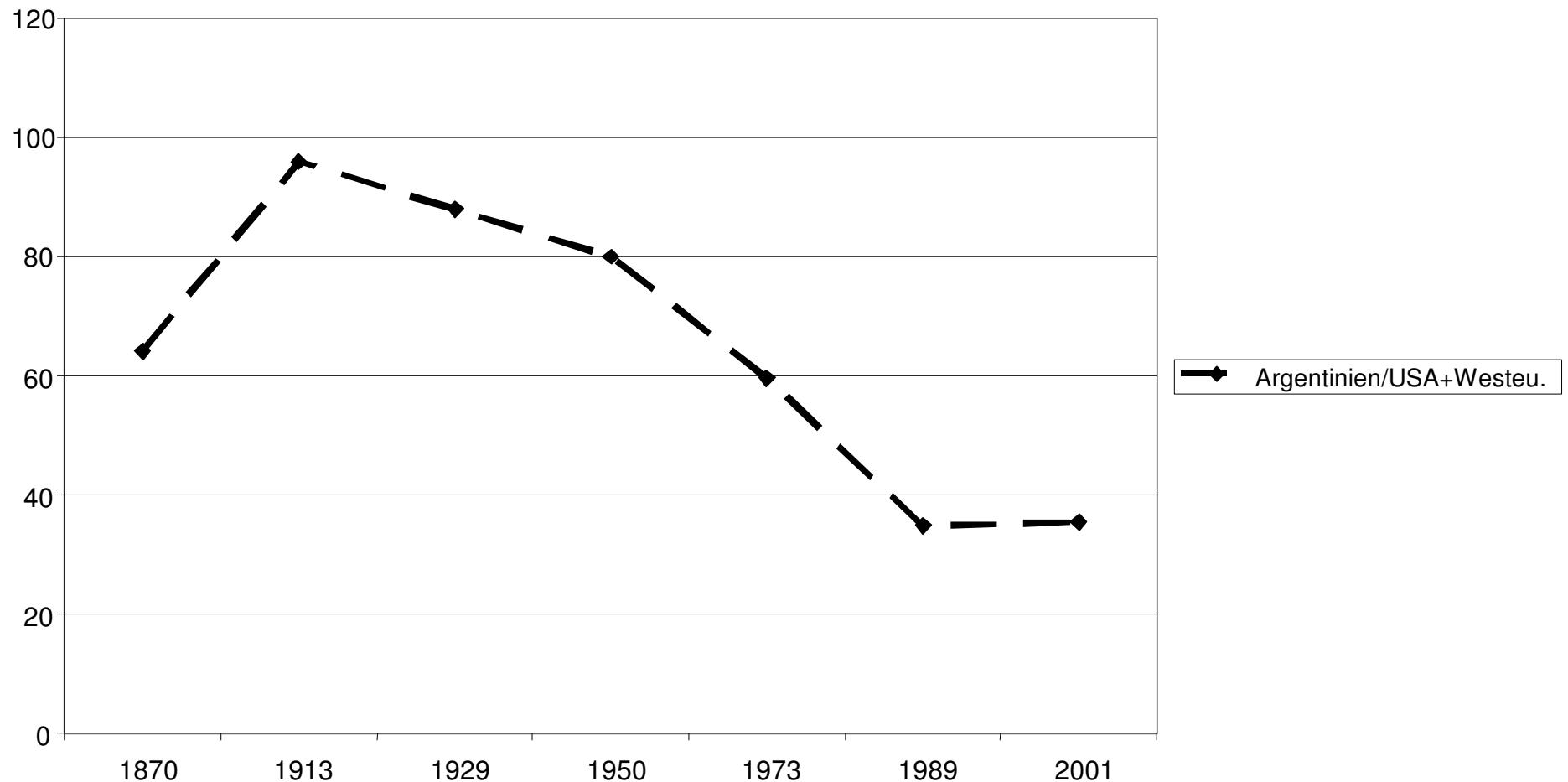


Abbildung 2

BIP pro Kopf Argentiniens im Vergleich zu USA+Westeuropa

(Kaufkraftparitäten, \$ von 1990, zu den Daten siehe Fn 2)



Der nachfolgende Abschnitt wendet sich zunächst drei verschiedenen ökonomischen Faktoren zu, welche als unmittelbare Ursachen des skizzierten säkularen Niedergangs Argentiniens diskutiert wurden und werden. In einem nächsten Schritt werden mögliche institutionelle Faktoren in den Blick genommen, welche als tieferliegende Ursachen für die argentinische Tragödie in Frage kommen. Schließlich wird in einem dritten Schritt diskutiert, ob sich strukturelle und/oder kulturelle Faktoren identifizieren lassen, welche möglicherweise auf einer noch grundlegenderen Ebene für den Abstieg Argentiniens verantwortlich sind.

2. Ökonomische Ursachen

2.1 *Die Risiken internationaler Arbeitsteilung?*

Der erste Ursachenkomplex, der für den säkularen Abstieg Argentiniens in Frage kommt, beginnt heute im Zuge der so genannten Globalisierungskritik in akademischen Kreisen wieder diskutiert zu werden, nachdem er, zumal in Lateinamerika, seit Ende der 80er Jahre als Topos so gut wie verschwunden schien. Die These ist einfach: Die starke Integration in die Weltwirtschaft, welche für den rasanten Aufstieg Argentiniens in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts verantwortlich war, war danach ebenso verantwortlich für Argentiniens Abstieg. Die Chancen des Weltmarkts verwandelten sich in die Risiken des Weltmarkts.

Argentiniens kometenhafter Aufstieg begann, nach einigen verheißungsvollen Anfängen seit 1840, nachdem die nach der Unabhängigkeit immer wieder aufflammenden Bürgerkriege 1861 endgültig der Vergangenheit angehörten. Dass dieser Aufstieg entscheidend durch die Exporterfolge Argentiniens bedingt war, ist heute völlig unstrittig. Intern stabilisiert, integrierte sich Argentinien als Agrarexporteur in einen in den Jahren bis zu Beginn des ersten Weltkriegs außergewöhnlich stabilen und dynamisch expandierenden Weltmarkt.⁴

Strukturell vergleichbar ist es in diesem - und seit diesem - säkularen Aufschwung mit den übrigen so genannten Siedlerökonomien des 19. Jahrhunderts, zu denen neben Argentinien Australien, Neuseeland und Kanada zählen.⁵ In vielerlei Hinsicht gehören auch die Vereinigten Staaten in diese Kategorie. Aufgrund ihrer Größe und weltpolitischen Sonderstellung wird sie jedoch häufig, und so auch hier, getrennt betrachtet. Alle diese Staaten verfügen zu Beginn der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts über einen immensen Reichtum an natürlichen Ressourcen, vor allem auch an fruchtbarem Boden, und sind gleichzei-

⁴ Vgl. beispielsweise Bulmer-Thomas (2003, 46-82) für eine zusammenfassende Darstellung im Kontext Gesamtlateinamerikas. Hauptexportprodukte waren Wolle, Weizen, Mais und Fleisch.

tig vergleichsweise arm hinsichtlich der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital. Ihre Integration in die Weltwirtschaft im 19. Jahrhundert liest sich denn auch geradezu als Lehrbuchbeispiel für internationale Arbeitsteilung und Faktorwanderungen. Alle diese Ökonomien erlebten in dieser Zeit einen außergewöhnlichen, auf den Export von Rohstoffen basierendem Exportboom, verbunden mit Masseneinwanderung und massivem Kapitalimport. Ermöglicht wird dieses In-Wert-Setzen des ökonomischen Potentials in klassischer Lesart durch eine vergleichsweise liberale Handels-, Einwanderungs- und Kapitalmarktpolitik.

Komplementär zur klassischen Theorie internationaler Wirtschaftsbeziehungen kann man den Aufstieg durch die Brille der sogennanten „Stapeltheorie“ des wirtschaftlichen Wachstums betrachten, eine kanadische „Erfindung“ die sich explizit auf die Erfahrungen dieser Siedlerökonomie bezieht.⁶ Der Export von Primärgütern führt in der optimistischen Variante dieser Theorie durch Anstoßeffekte entlang der Wertschöpfungskette zu einer diversifizierten, sich selbst tragenden Entwicklung. Zum einen durch Anstoßeffekte in vorgelagerte Bereiche („backward linkages“), insbesondere in den Bereich des Transports, aber auch der Kapitalgüter, zum anderen in nachgelagerte Bereiche („forward linkages“), in den Bereich der Weiterverarbeitung und den Service. Schließlich erzeugen die erzielten Einkommen „final demand linkages“ zum Aufbau zumindest einer Konsumgüterindustrie. Ob und inwiefern die skizzierte Theorie auf alle Siedlerökonomien zutrifft, wird zu klären sein. Wie die klassische Theorie internationaler Wirtschaftsbeziehungen betont sie die wohlfahrtsfördernde Rolle der Integration in die Weltwirtschaft.

Warum sollten sich nun die Segnungen der Integration in die Weltwirtschaft nach 1913 gegen Argentinien wenden? Integration in die Weltwirtschaft bringt – um eines der „catch words“ vergangener Tage zu benutzen – Abhängigkeit von der Weltwirtschaft mit sich. Und diese gebärdet sich in den Jahrzehnten nach 1913 sehr viel weniger verlässlich als zuvor. Zumindest für die Zeit von 1913 bis 1950 liegen mit den beiden Weltkriegen und der Weltwirtschaftskrise massive externe Schocks vor, und auch die Zeit von 1973 bis 1989 kann mit den beiden Ölkrisen, den Auswirkungen des Zusammenbruchs des Bretton Woods Systems 1971 und dem durch „Reaganomics“ ausgelösten Policy-Schock als durchaus turbulent bezeichnet werden.⁷ Falls diese Schocks und die durch sie ausgelöste Unsicherheit die weltwirtschaftliche Periferie der Rohstoffexporteure und Kapitalimporteure asymmetrisch trifft, sprich die Nachfrage nach Rohstoffen und im Gefolge ihre Preise stärker fallen als die entsprechenden Größen im weltwirtschaftlichen Zentrum, sowie die Kapitalströme versiegen, so kann verstärkte Unsicherheit im

⁵ Vgl. dazu zusammenfassend Schedvin (1990).

⁶ Vgl. Schedvin (1990, 534-536).

weltwirtschaftlichen Umfeld in der Tat zu einem Zurückfallen zuvor erfolgreicher Exportökonomien führen.

Des Weiteren existiert eine zweite Gruppe von Argumenten, welche, wenn zutreffend, die Spezialisierung auf den Rohstoffexport grundsätzlich in Frage stellen. Zum einen das Argument, daß es Exportnachfrageschocks gibt, die gerade aus dem guten Funktionieren der Ökonomie im weltwirtschaftlichen Zentrum herrühren: aus Erfolgen in Forschung und Entwicklung welche bestimmte Rohstoffe entbehrlich machen – so geschehen beispielsweise durch die Substitution von Guano durch synthetischen Stickstoff oder von natürlichem durch synthetischen Kautschuk. Zum anderen die These, dass auch in stabilen Zeiten die Nachfrageelastizität nach Rohstoffen eher gering ist und mit säkular sinkenden terms of trade für Rohstoffe zu rechnen sind. Diese Argumente sind mit dem beispiellosen Aufstieg der Siedlerökonomien in der Zeit bis zum ersten Weltkrieg vereinbar, wenn und insoweit diese in dieser Zeit Glück in der so genannten „Rohstofflotterie“ hatten bzw. von den besonderen Bedingungen extensiven Wachstums profitierten, in dem entlang einer „frontier“ zu geringen Kosten immer neue Gebiete besiedelt und bewirtschaftet werden konnten, eine frontier die nach dem ersten Weltkrieg nicht mehr existierte.

Eine dritte Gruppe von Argumenten schließlich ist dann relevant, wenn sich die ersten beiden Argumentationskomplexe als genügend gewichtig herausstellen, um es als unwahrscheinlich erscheinen zu lassen, dass ein Land auf Dauer als Rohstoffexporteur prosperiert. Wenn es dann richtig ist, dass nachhaltige Industrialisierung aufgrund des Vorliegens von Learning by doing-, Agglomerations-, bzw. Koordinationsexternalitäten (Big Push) oder aufgrund fehlender linkages (pessimistische Version der Stapeltheorie) erschwert ist, dann wären die anfänglich so erfolgreichen Siedlerökonomien in einer „staple trap“ gefangen, einer Rohstofffalle, die sich in einem säkularen Zurückfallen gegenüber den Ökonomien des weltwirtschaftlichen Zentrums äußern würde.

Wie sieht die empirische Evidenz aus? Zunächst möchte ich die Aufmerksamkeit auf zwei Fakten richten, welche mit den obigen Argumentationsketten vereinbar sind: Während alle Siedlerökonomien gegenüber den Ländern des weltwirtschaftlichen Zentrums 1870-1913 gewinnen, verlieren *alle* Siedlerökonomien 1913-2001 in diesem Vergleich an Boden (siehe Abbildung 3). Dies deutet auf eine gewisse Relevanz obiger Argumentationskomplexe hin.

⁷ Natürlich stellen die Ereignisse um die ehemalige Sowjetunion nach 1989 ebenfalls einen heftigen weltwirtschaftlichen Schock dar, allerdings eher einen positiven.

Abbildung 3

**Argentinien und die übrigen Siedlerökonomien des 19. Jhdts.:
Verhältnis des BIP pro Kopf zu den USA und Westeuropa**

(Kaufkraftparitäten, \$ von 1990, zu den Daten siehe Fn 2)

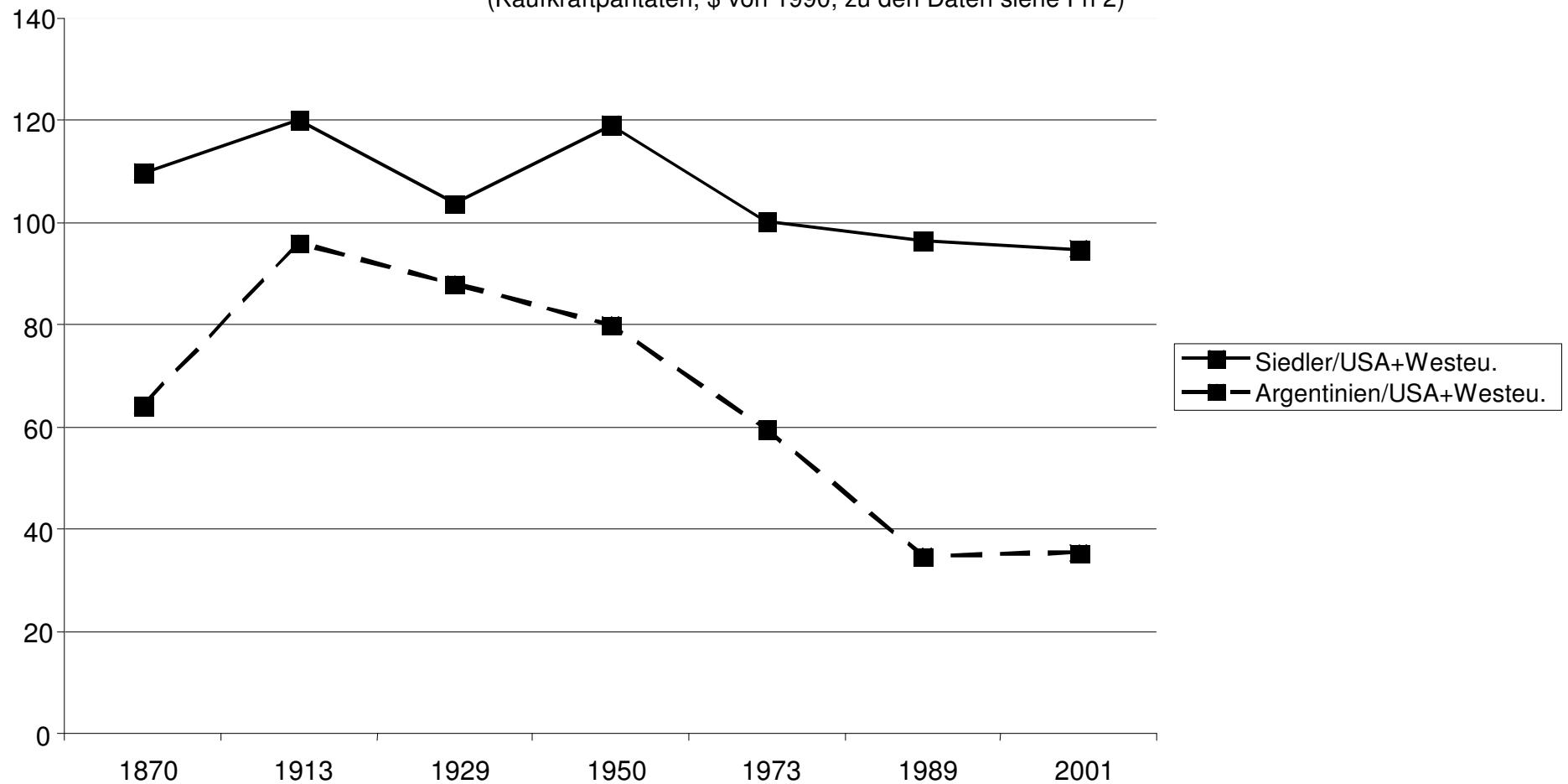


Abbildung 4

BIP pro Kopf der Siedlerökonomien des 19.Jahrhunderts

(Kaufkraftparitäten, \$ von 1990, zu den Daten sieh Fn 2)

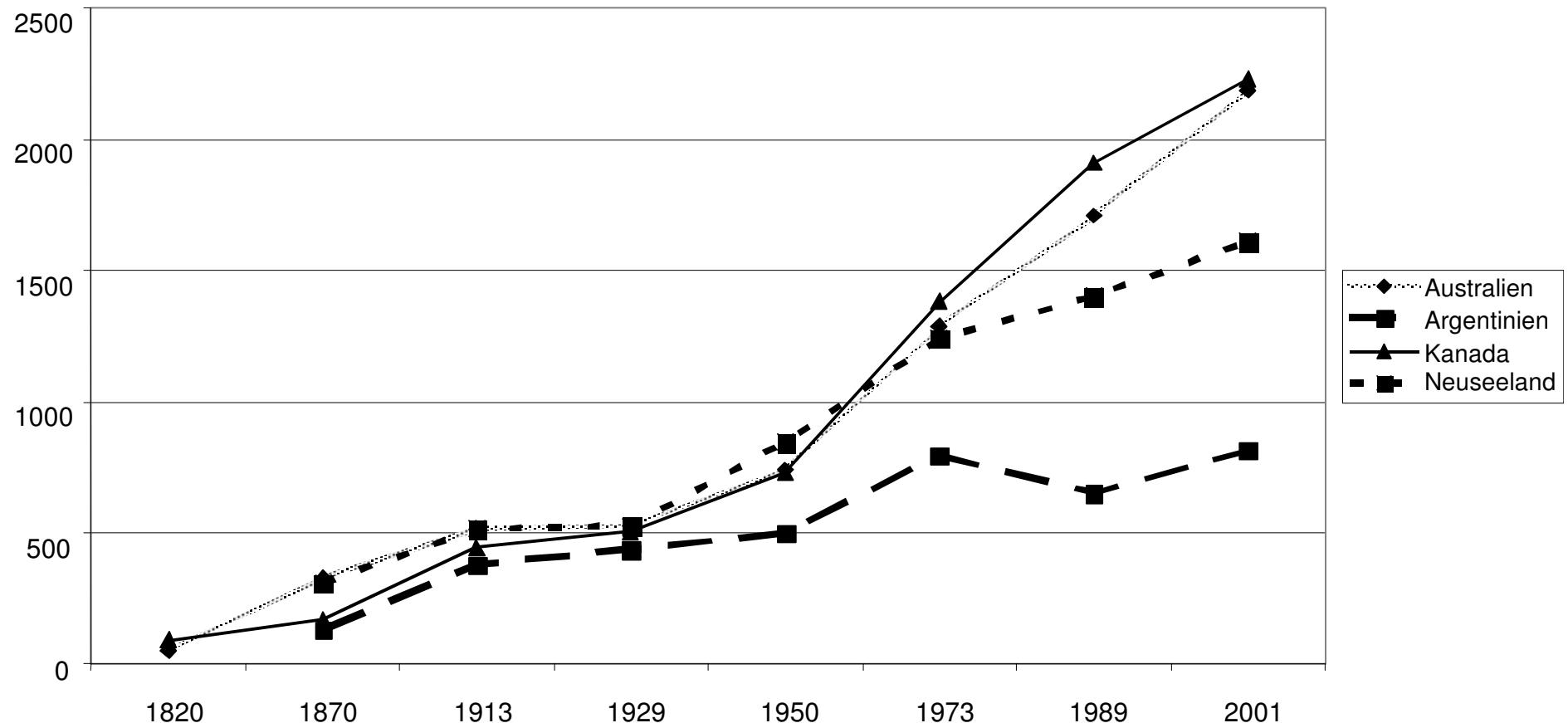
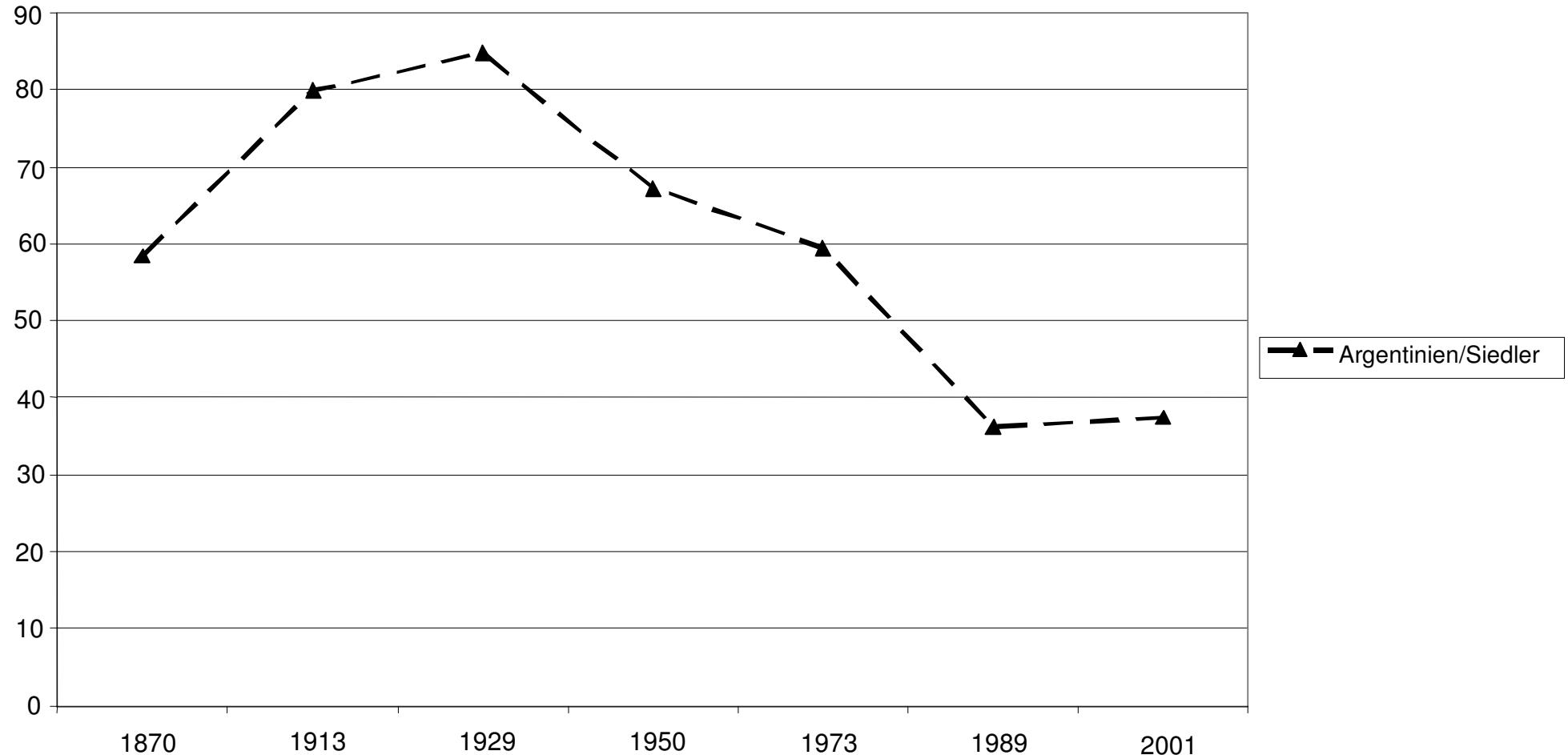


Abbildung 5

Verhältnis des BIP pro Kopf Argentiniens zu den übrigen Siedlerökonomien

(Kaufkraftparitäten, \$ von 1990, zu den Daten siehe Fn 2)



Gleichzeitig ist in Abbildung 3 unübersehbar, dass es einen „Argentinieneffekt“ gibt, Faktoren, die Argentinien in Richtung und Stärke anders reagieren lässt als die übrigen Siedlerökonomien, was dann in den folgenden Abbildungen 4 und 5 noch deutlicher wird. Im Gesamteffekt führt dies dazu, daß Argentiniens BIP pro Kopf relativ zu den übrigen Siedlerökonomien von 80% 1913 auf 37% 2001 fällt. Bereits ein Blick auf Abbildung 3 zeigt, daß es insbesonder 2 Zeitperioden sind, in denen Argentinien gegenüber den übrigen Siedlerökonomien zurückfällt: Zum einen die Zeit zwischen 1929 und 1950, in der Argentinien gegenüber den USA und Westeuropa an Boden verliert, während die übrigen Siedlerökonomien ihren 1913-1929 erlittenen Positionsverlust wettmachen, und 1973-1989, wo beide Gruppen an Boden verlieren, Argentinien jedoch unvergleichlich viel stärker. In Zahlen: 1929-1950 reduziert sich Argentiniens BIP pro Kopf relativ zu den übrigen Siedlerökonomien pro Jahr um durchschnittlich 0,84 %, 1973-1989 um 1,45 %.

Aufallend ist, dass in der ersten von externen Schocks geprägten Phase des 20. Jhts., 1913-1929, zwar alle Siedlerökonomien gegenüber dem weltwirtschaftlichen Zentrum zurückfallen – ein Hinweise auf die Richtigkeit des Schockarguments - gleichzeitig gelingt es Argentinien in *dieser Phase* aber, den Sturm besser zu bewältigen, als den übrigen Siedlerökonomien: Es vergrößert sein relatives BIP pro Kopf gegenüber diesen um 0,34% p.a. – etwas was Argentinien erst wieder in der letzten Zeitperiode, 1989-2001 gelingt, und dann auch nur in deutlich geringerem Maße, um 0,11%. Ebenfalls auffallend, und für den nun folgenden Abschnitt relevant, ist, dass es zwar auch 1950 – 1973 einen – vergleichsweise moderaten - „Argentinieneffekt“ mit negativem Vorzeichen gibt - Argentinien verliert in dieser Zeit relativ zu den übrigen Siedlerökonomien 0,34% an BIP pro Kopf – gleichzeitig verlieren jedoch auch alle übrigen Siedlerökonomien relativ zu den Zentren der Weltwirtschaft an Boden.

Bevor wir uns endgültig einem zweiten ökonomischen Ursachenkomplex zuwenden, sei kurz auf die Frage eingegangen, ob die Unterschiede zwischen Argentinien und den anderen Siedlerökonomien ganz einfach darauf zurückzuführen sein könnten, daß sie ander Güter exportierten und daher in unterschiedlicher Weise von den weltwirtschaftlichen Entwicklungen beeinflusst wurden. Natürlich gleichen sich die Siedlerökonomien auch in ihrer Exportstruktur nicht wie ein Ei dem anderen. Dennoch: Wolle gehört in Australien und Neuseeland ebenso wie in Argentinien zu den tragenden Stützen des Exports, Weizen in Kanada ebenso wie in Argentinien. Argentinien ist hinsichtlich der Gütergrundstruktur des Exportes ein Mix aus den übrigen Siedlerökonomien. Ob die Unterschiede in den übrigen Exportgütern

die Differenzen in der Entwicklung erklären können, muss hier offen bleiben.⁸ Es wird jedoch bezweifelt.

2.2 Importsubstitutionsstrategie?

Die oben skizzierten theoretischen Argumentationsketten gegen eine wachstumsfördernde Wirkung einer vorbehaltlosen Integration in die Weltwirtschaft sind in Lateinamerika, und wohl auch darüber hinaus wohlbekannt. Sie hatten immense wirtschaftspolitische Folgen für Argentinien und ganz Lateinamerika. Eng mit dem argentinischen Ökonom Raul Prebisch und der CEPAL verbunden, führten sie in den 50'er Jahren im Großteil Lateinamerikas zur so genannten importsubstituierenden Industrialisierungsstrategie (ISI). Grundidee war, sich durch aktive, intervenierende wirtschaftspolitische Maßnahmen von der Abhängigkeit von importierten Industrieprodukten zu lösen und diese selbst herzustellen und dadurch eine sich selbst tragende, autonome wirtschaftliche Entwicklung zu erreichen.

Idealtypische Elemente der ISI sind:⁹

- Erziehungszölle auf Importe der zu substituierenden Industrien (auch Quoten, Lizenzen)
- Überbewertete Währungen, um nötige Importe von Kapitalgütern und Zwischenprodukten zu verbilligen
- Exportsteuern
- Niedrige Zinsen
- Direkte staatliche Industrialisierungsanstrengungen

Ihre Konsequenzen werden gerade von Ökonomen heute sehr kritisch gesehen.¹⁰ Zwar war sie in der Tat erfolgreich, indem sie zu einem starken Wachstum der lateinamerikanischen Industrie führte¹¹, im Ge folge auch zu einer entsprechenden Urbanisierung, gleichzeitig führte sie, so die Argumentation, zu zahlreichen Ineffizienzen: Hinter hohen Zollschutzmauern entstand eine technologisch ineffiziente Industrie, die aufgrund der geringen Größe der nationalen Märkte zudem in aller Regel mögliche Skaleneffekte verspielte. Die sich daraus ergebenden monopolistischen bzw. oligopolistischen Marktstrukturen waren eine weitere Quelle von Ineffizienzen. Überhöhte Kapitalgüterpreise führten zu einer zu geringen Investition, was das Beschäftigungswachstum reduzierte. Vernachlässigung der Landwirtschaft bzw. ihre Nutzung als Cash-Cow via Exportsteuern führten zu einem Rückgang traditioneller Exporterlöse, die

⁸ Es sind dies vor allem Gold und andere mineralische Rohstoffe in Australien, Holz und ebenfalls mineralische Rohstoffe in Kanada sowie Fleisch und, zunächst als kaum genutztes, später aber aktualisiertes Potential Öl in Argentinien.

⁹ Vgl. Cardoso und Helwege (1992, 73-98) für eine zusammenfassende Darstellung.

¹⁰ Vgl. beispielsweise Bulmer-Thomas (2003, 268-298) für eine entsprechende wirtschaftshistorische Darstellung.

angesichts der Ineffizienzen der neugeschaffenen Industrie nicht durch nicht-traditionelle Exporte ersetzt wurden. Soweit die theoretische Argumentation.

Welcher Beitrag kann die ISI zu der Erklärung des säkularen argentinischen Niedergangs leisten? Will man sie als Leitbild argentinischer Wirtschaftspolitik datieren, so beginnt sie mit dem Coup 1943, der schließlich Perón an die Macht bringt, und endet mit dem Sturz seiner letzten Ehefrau, Isabel Perón, durch die Militärs 1976.¹² Es gibt viele Schilderungen der desaströsen Folgen Peróns für die Argentinische Geschichte. Unabhängig davon, ob sie in dieser personalisierten Form aufrecht zu erhalten sind, ist hier zunächst die Verfolgung der ISI von Interesse. Und da sieht die historische Evidenz gemischt aus. Zwar ist die ausschließlich unter diesem politischen Vorzeichen stehende Phase 1950-1973 zweifellos eine Phase des relativen Niedergangs Argentiniens, sowohl gegenüber den USA und Westeuropa, als auch, allerdings in geringerem Ausmaß, gegenüber den übrigen Siedlerökonomien, ob dies allerdings auf die ISI als solche zurückgeht, bleibt unklar.

Erneut ist es der letzte Vergleich, der besonders aufschlussreich ist. Betrachtet man die Wachstumsentwicklung der übrigen Siedlerökonomien in dieser Zeit nämlich im Detail, so fällt auf, daß Kanada, zu dieser Zeit mit eher freihändlerischer Politik, gegenüber den USA und Westeuropa nur um etwa ein halbes Prozent pro Jahr an BIP pro Kopf verliert, während Australien, ebenfalls eine, allerdings mit niedrigeren Protektionsraten arbeitende, ISI verfolgend, etwa ein Prozent pro Jahr verliert und damit sogar etwas stärker als Argentinien. Dies scheint darauf hinzudeuten, dass für Argentinien die ISI in dieser Periode in der Tat die verfehlte Politik dargestellt hat, wenn auch das Beispiel Kanada, das ja zudem noch über einen deutlichen geografischen Vorteil mit seiner Nähe zum US Markt verfügt, lehrt, dass nicht zu erwarten gewesen wäre, dass Argentinien ohne ISI nicht hinter den Ökonomien des Zentrums zurückgeblieben wäre.

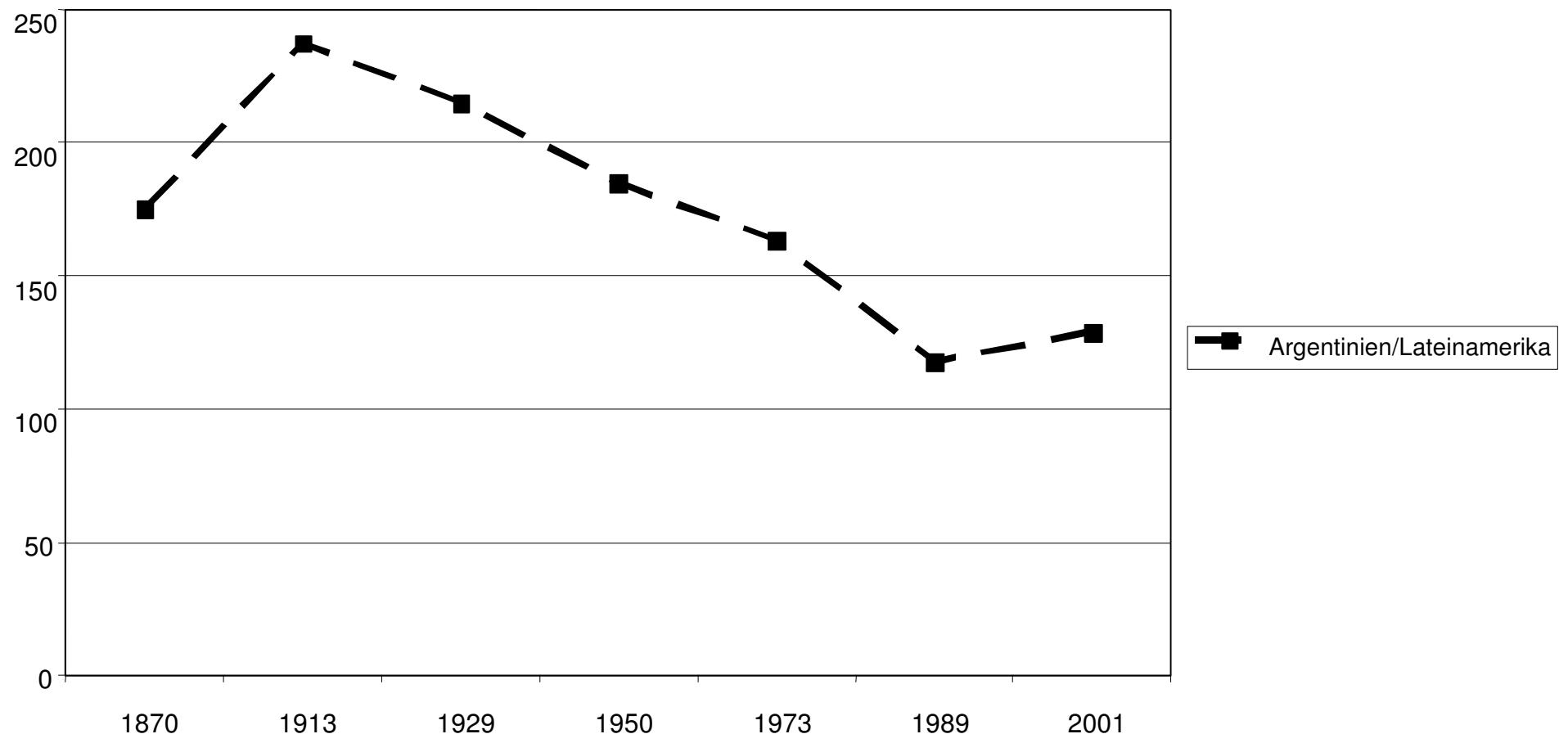
¹¹ Vgl. zu letzterem beispielsweise Thorp (1998, 170).

¹² Vgl. Bulmer-Thomas (2003), 240 und 324.

Abbildung 6

Verhältnis der BIP pro Kopf Argentiniens zum übrigen Lateinamerika

(Kaufkraftparitäten, \$ von 1990, zu den Daten siehe Fn 2)



Wichtige Akzentuierungen dieses Bildes ergeben sich aus zwei weiteren Beobachtungen. Zum einen betrieben in den beiden vorangehenden Zeitperioden (1913-29, 1929-1950) sowohl Kanada (ab 1887, nach 1940 aufgegeben) als auch Australien (von WW1 bis weit in die 70er) Importsubstitutionspolitik (vgl. Schedvin, 1990, 550-556.) und dies kann ein Grund für die bessere Performance beider Länder in der Zeit zwischen 1929-1950 sein, einer Zeit, in der sich Argentinien noch vergleichsweise freihändlerisch gab.

Zum anderen hat Rodrik (1999a, 72 f.) Daten über das Wachstum der totalen Faktorproduktivität publiziert, die darauf hinweisen, daß ISI per se alles andere als erfolglos sein musste. Die totale Faktorproduktivität stieg 1960-1973 in Brasilien¹³ schneller als in den „Tigerstaaten“, die Steigerungsrate von Mexiko wurde nur von Taiwan übertroffen.¹⁴ Mehr noch, auch wenn nicht alle lateinamerikanischen Staaten in gleichem Maße importsubstituierende Politiken anwandten, so kann die ISI dennoch als *das* lateinamerikanische wirtschaftspolitische Paradigma der ersten beiden Jahrzente nach dem zweiten Weltkrieg gelten. Ein Blick auf die Abbildung 6 macht jedoch deutlich, daß es auch in dieser Zeit und auch gegenüber den lateinamerikanischen Vergleichsökonomien einen „Argentinien Effekt“ gibt: Importsubstituierende Industrialisierung mag zu Argentiniens Niedergang mit beigetragen haben. Entscheidend kann sie nicht gewesen sein. Die Betrachtung eines weiteren im engeren Sinne ökonomischen Erklärungsfaktors für den Niedergang Argentiniens wird uns einen entscheidenden Schritt weiter bringen.

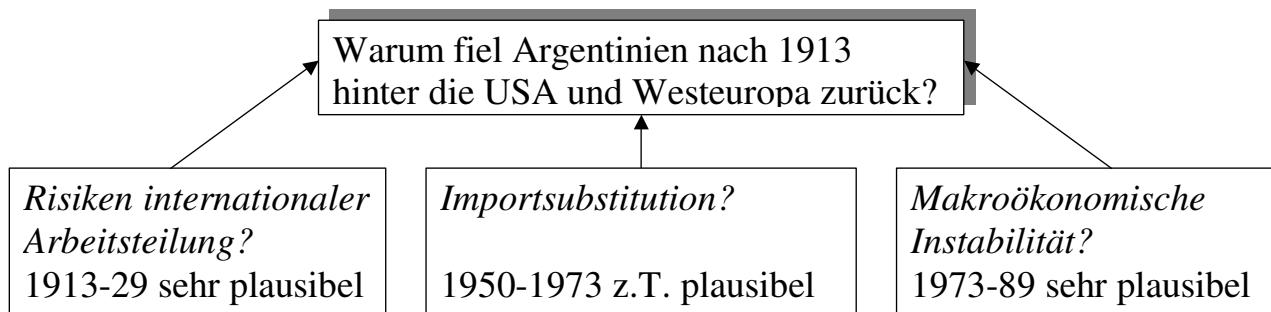
2.3 Makroökonomische Instabilität?

1973-1989 verliert Argentinien mehr Boden gegenüber den Ökonomien des weltwirtschaftlichen Zentrums, gegenüber den übrigen Siedlerökonomien und gegenüber den übrigen Ökonomien Lateinamerikas als je zuvor. Mehr noch: das pro-Kopf Einkommen ist 1989 geringer als 1973. 1973 – 1989 hat Argentinien durchgehend eine der höchsten Inflationsraten des gesamten Kontinents (Cardoso und Helwege, 1992, 140-146), erleidet mehrere Hyperinflationen und im Gefolge einen stark schwankenden realen Wechselkurs, verbunden mit einer hohen Schwarzmarktprämie auf denselben. Dies ist alles andere als eine zufällige Koinzidenz. Cardoso und Fishlow (1992, 210ff) zeigen in einer ökonometrischen Analyse lateinamerikanischer Ökonomien, dass Inflationsraten von über 50% das Wachstum signifikant senken. Taylor (1998) betont die zentrale Rolle der Schwarzmarktprämie als Proxy für die Verzerrung des Wech-

¹³ Brasilien war zu Beginn des betrachteten Zeitraums ökonomisch *nicht* größer als Argentinien. Vgl. Cardoso und Fishlow (1992, 198).

selkurses in seiner ökonometrischen Studie, welche Lateinamerika und einige ostasiatische Staaten vergleicht. Für ein noch größeres Sample zeigt schließlich auch Rodrik (1999a) die enge Verbindung der Stärke des Wachstumseinbruchs in dieser Periode mit der Höhe von Schwarzmarktpremie und Inflation. Es ist die makroökonomische Instabilität dieser Jahre welche den starken Wachstumseinbruch zwischen 1973 und 1989 erklärt. Damit lässt sich der bisherige Gang der Untersuchung wie in Abbildung 7 zusammenfassen:

Abbildung 7



Die Betrachtung der makroökonomischen Instabilität Argentiniens lenkt die Aufmerksamkeit dabei auf eine ganz entscheidende Frage. Hier liegt ganz offensichtlich ein Politikversagen vor. Es wurden Politiken gewählt, die erratisch und vor allem ineffektiv und mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden waren. Warum? Und aus dieser Frageperspektive kommen dann auch andere Phänomene deutlicher in den Blick. Warum waren Argentiniens Protektionsraten so hoch wie kaum in einem anderen lateinamerikanischen Land (Vgl. Bulmer-Thomas, 2003, 271)? Warum setzte Argentinien so lange auf eine importsubstituierende Politik? Und – auf der anderen Seite der Geschichte – warum hielt Argentinien noch an einer freihändlerischen Orientierung fest, wenn nach 1929 eine stärkere Förderung der eigenen Industrie bessere Resultate gebracht hätte? Kurz, warum wurde in Argentinien so oft die falschen Politiken gewählt oder zu lange beibehalten bzw. Politiken erratisch oder inkonsistent durchgeführt? Diese Fragen führen uns auf das Feld der politischen Institutionen, dem wir uns jetzt zuwenden wollen.

¹⁴ Zudem weisen auch die so genannten „Tigerstaaten“ in den 50’er und 60’er Jahren vergleichsweise hohe Verzerrungen aufgrund von Marktinterventionen auf (Taylor, 1998, 6f.).

3. Institutionelle Ursachen

Sucht man nach einer möglichen Antwort auf die gerade gestellten Fragen so wird man schnell fündig: Was Argentinien in der Zeit zwischen dem ersten Militärputsch 1930 und dem ersten seither wieder erfolgten demokratischen Wechsel, 1989, auszeichnet ist seine politische Instabilität. Auf den Putsch von 1930 folgten die „Infame Dekade“ mit zuungunsten der in der Vorperiode dominanten Radikalen Partei manipulierten Wahlen, die schließlich durch den Putsch von 1943 beendet wurde, welcher Perón den Weg ebnete. Dieser wurde 1955 aus dem Amt geputscht, weitere Perioden der Militärherrschaft folgten in immer kürzeren Abständen und kumulierten in den sechs Jahren zwischen 1976-1983 und dem in dieser Zeit geführten „schmutzigen Krieg“. Die argentinische Politik hatte sich, unter ständig eskalierenden Rechtsverletzungen und schließlich offener Gewalt in einen Kampf um politische Hegemonie verwandelt, in denen es Sieger und Besiegte, Feinde und nicht politische Gegner gab (Lewis, 1999), wobei keine Seite einen endgültigen Sieg erreichen konnte. Welche Akteure in diesem Kampf um die politische Macht man unterscheiden will – das Militär und die Peronisten (Rojas, 2002, 85) – oder die politische Klasse, Gewerkschaften, Arbeitgeber, Militär und Römisch Katholisches Episkopat (Lewis, 1999) ist sicherlich eine Frage der Analyseebene. Tatsache ist, dass sich Unternehmen und Beschäftigte in Argentinien zunehmend darauf einstellen mussten, dass der entscheidende Schlüssel zu ihrem Erfolg in der Beeinflussung ihres politischen Schicksals lag. Offensive Strategien waren steigende Investitionen in klientelistische Verbindungen und klassisches Rent Seeking, defensive Strategien waren zunehmende vertikale Integration und große Vorratshaltung (Rojas, 2002, 83 f.)

Bemerkenswerte Aussagen darüber, wie sich diese Situation auf der Seite der politischen Institutionen en detail auswirkte, kann man der Analyse von Spiller und Tommasi (2003) entnehmen. Sie fassen verschiedene Arbeiten zusammen, welche die institutionelle Qualität der gegenwärtigen politischen Institutionen Argentiniens analysieren sollen. Dies ist aus drei Gründen für unsere Fragestellung nach möglichen institutionellen Ursachen für Argentiniens säkularen Niedergang von Interesse. Zum einen ist bis heute die Verfassung von 1853, eine Präsidialverfassung nach us-amerikanischem Vorbild, zuletzt geändert 1994, Grundlage des politischen Systems Argentiniens, das auch von den verschiedenen Militärregimes nicht angetastet wurde. Zum anderen sehen wir heute immer noch die institutionellen Effekte zahlreicher Politiken vergangener Jahrzehnte und schließlich können Spiller und Tommasi nicht umhin, für ihre Analyse immer wieder auf historisches Material zurückzugreifen.

Spiller und Tommasi basieren ihre Analyse auf die sogenannte „Neue Institutionenökonomik des Staates“ (Dixit, 1996). Im Zentrum steht dabei die Frage der Selbstbindungsmöglichkeiten des Staates vs. seiner Möglichkeit flexibel auf neue Situationen zu reagieren. Beides ist für Investoren nicht unerheb-

lich, jedoch wird, zumindest in „normalen Zeiten“ der Selbstbindung die größere Bedeutung zugesprochen.

Die politischen Institutionen Argentiniens produzieren, dies ist Tommasis und Spillers Ausgangsdiagnose, häufig Politiken von schlechter Qualität (Ziele werden mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten erreicht), geringer Stabilität, bzw. geringer Kohärenz (widersprüchlich, ad-hoc, ohne einheitliche „Philosophie“). Als Ergebnis der Analyse führen sie dies auf institutionelle Züge zurück, welche zu einer merkwürdigen Mischung aus extremer Inflexibilität einerseits und extremer Volatilität andererseits führen.

Zum einen ist da ein Parlament, das zwar aus Berufspolitikern besteht, die sich jedoch nicht auf bestimmte Bereiche der Gesetzgebung spezialisieren und nur relativ kurz im Parlament verbleiben. Dies liegt daran, dass die Parteiführer in den einzelnen Provinzen das politische Gravitationszentrum in Argentinien darstellen. Ein Mandat als Abgeordneter im argentinischen Parlament ist nichts weiter als eine Zwischenstation auf dem Weg zu höheren Weihen in der Provinz. Ein derartig bestücktes Parlament ist ein vergleichsweise schlechter Kontrolleur der Exekutive.

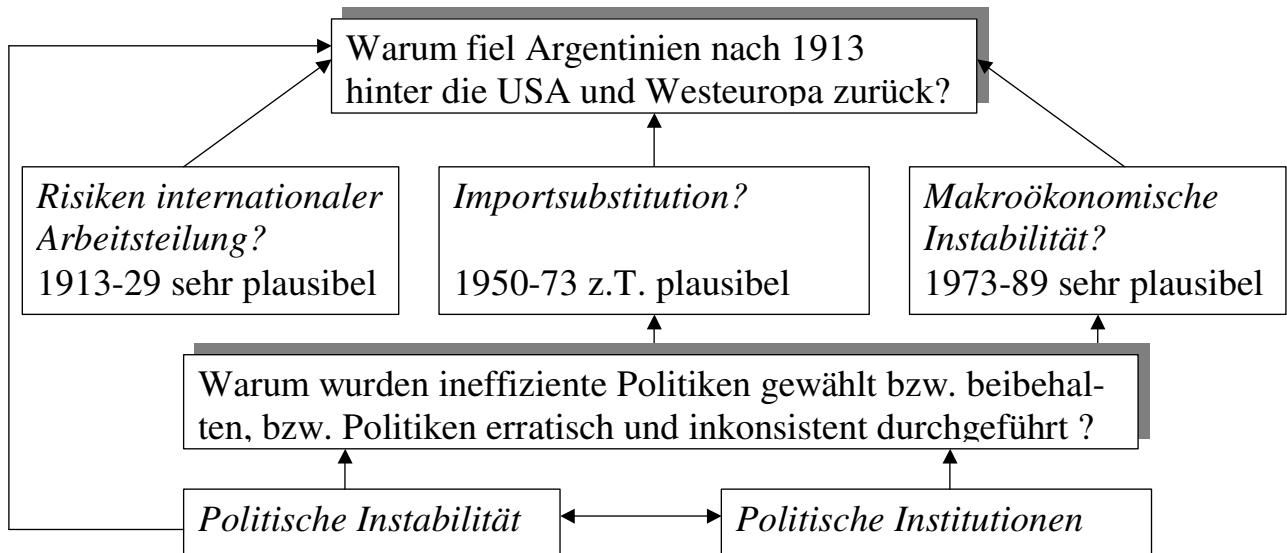
Diese Funktion kann auch nicht vom obersten Gerichtshof wahrgenommen werden, da dieser von Richtern mit einer de facto sehr kurzen Amtszeit besetzt ist. Seit Perón musste sich kein Präsident mit einem von einem politischen Gegner dominierten obersten Gerichtshof herumschlagen. Also auch von dieser Seite keine wirksame Kontrolle der politischen Exekutive.

Bleiben die staatliche Bürokratie und föderale Checks und Balances als mögliche Garanten langfristiger Politik. Die argentinische Bürokratie hat nun jedoch alles andere als Webersche Züge. Vielmehr ist sie strukturell zerklüftet und darüber hinaus durch im politischen Kampf entstandene Parallelbürokratien gekennzeichnet. Nur durch deren Installation konnte eine neue Regierung die mit den Parteigängern seiner Vorgänger besetzten bürokratischen Apparate umgehen. Damit ist die argentinische Bürokratie zwar in der Tat ein Garant von Stabilität, aber nicht in einer kohärenten sondern vielmehr vielfach wiederprüflichen Art und Weise. Die argentinischen Provinzen schließlich haben zwar einen starken Einfluss auf die nationale Politik, es fehlt jedoch eine – die föderalen Institutionen zweckentfremdende – mächtige nationale Parteiorganisation, welche auf dieser Ebene ein kohärentes nationales Gegengewicht organisieren könnte.

Es bleibt daher auf der einen Seite die jeweilige politische Exekutive mit großen Vollmachten zu unilateralem Handeln (Decretos de Urgencia y Necesidad), zum anderen ein in bürokratische Abläufe gegossenes Gewirr z.T. widersprüchlicher Inflexibilitäten. Damit sind jedoch die institutionellen Entsprechungen zu den auf wirtschaftspolitischer Ebene festgestellten Neigungen gefunden: Einerseits zum stop and go – aufgrund präsidialer Entscheidungsvollmacht - sowie andererseits zum übertriebenen Festhal-

ten an eingeschlagenen Lösungen, auch wenn die sich längst als ineffizient herausgestellt haben – aufgrund bürokratischer Trägheit. Es sind somit die über die Zeit zunehmende politische Instabilität gepaart mit fehlender institutioneller Leistungsfähigkeit, die den im ersten Abschnitt immer wieder festgestellten „Argentinien Faktor“ erklären können. Abbildung 8 veranschaulicht noch einmal.

Abbildung 8



4. Strukturelle Ursachen

4.1 Polarisierung

Sind politische Instabilität und problematische politische Institutionen historischer Zufall oder lassen sie sich weitere tieferliegende Ursachen für beides finden? Seit einigen Jahren gibt es vermehrt Arbeiten, welche den Zusammenhang zwischen gesellschaftlicher Polarisierung und mangelnder institutioneller Qualität thematisieren und es liegt nahe, sie angesichts der lateinamerikanischen Situation auf den säkularen Niedergang Argentiniens anzuwenden. Unter Polarisierung wird dabei in der Regel entweder ethnische Zerkleinerung oder starke Einkommens- und Vermögensungleichheit verstanden. Da Argentinien ein ethnisch homogenes Land ist, muß uns hier nur ökonomische Ungleichheit interessieren.

Zwei theoretisch beschriebene Transmissionsmechanismen scheinen hier besonders relevant. Keefer und Knack (2002) verbinden in einer empirischen Studie ökonomische Ungleichheit mit erhöhter politischer Instabilität und daraus folgend, erhöhter Unsicherheit der Verfügungsrechte ökonomischer Akteure und daher reduziertem Wirtschaftswachstum. Rodrik (1999b) argumentiert hingegen, dass größere ökonomische Ungleichheit zu erschwerter Konsensfindung führt, dieses wiederum zu politischer Inflexibilität

insbesondere in Krisenzeiten, was das Wachstum verringert. Beide Wirkungsmechanismen passen augenscheinlich sehr gut zu dem bisher über Argentinien Gesagten.

Und in der Tat: Im Vergleich zu den anderen Siedlerökonomien zeichnet sich Argentinien durch eine ungleich schiefer Einkommens- und Vermögensverteilung aus. Historische Ursache ist, daß sich in Argentinien vor dem Einwanderungsstrom des 19. Jahrhunderts bereits eine Schicht von Großgrundbesitzern gebildet hatte, welche auch bei der Landnahme im Zuge des Expansionsprozesses in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erneut privilegiert zum Zuge kam¹⁵. Dies hatte möglicherweise weitreichende Folgen: Unsichere Landrechte der nur mit kurzfristigen Pachtverträgen ausgestatteten Immigranten blockierten technologische Innovationen in der Landwirtschaft ebenso wie die Herausbildung einer die Landwirtschaft mit Kapitalgütern versorgenden Industrie. Sie verstärkte den Gegensatz zwischen arm und reich und führte zu einer frühen Verstädterung (vgl. Schedvin, 1990, 537). Die oligarchische Herrschaft vor 1912 war durch diese Argraréliten dominiert, die in weit geringerem Ausmaß als etwa in Australien den Schulterschluß mit städtischen Handelsinteressen suchen mussten (vgl. Thorp, 1998, 86f.) Vor allem aber hatten letztere in Australien aufgrund der hohen Einkommen der australischen Farmer ein viel größeres Interesse an einer binnenmarktorientierten Industrialisierung als die argentinischen Handelsinteressen, (vgl. Senghaas, 1982, 208-214, Thorp, 1998, 87), was sich dann ja auch in der viel früher einsetzenden Protektion zugunsten des Aufbaus einer eigenen Industrie niederschlug. In Argentinien kommen mit dem Putsch von 1930 dagegen noch einmal bis 1943 die alten landbesitzenden Eliten in die Nähe der Schalthebel der Macht und setzen gerade in einer Zeit, in der sich die Förderung einer eigenen Industrie durch entsprechende Protektion in Kanada und Australien bezahlt macht, noch einmal eine riskantere Freihandelspolitik durch. Das Fernhalten breiterer Bevölkerungsschichten von der politischen Macht begünstigte mit Sicherheit den dann folgenden (verteilungs)politischen Backlash Peróns, der uns dann in die argentinische Welt des unentschiedenen Machtkampfs, der eben auch ein unentschiedener Verteilungskampf ist, katapultiert.¹⁶

All dies scheint hochplausibel, wäre da nicht, ja, wäre da nicht der Rest Lateinamerikas. Auch der hat eine ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung, und mehr noch, die Einkommensungleichheit Argentiniens war bis Anfang der 90'er Jahre ähnlich gering wie in den beiden „Schweizern“ Lateinamerikas, Uruguay und Costa Rica (Thorp, 1998, 372). Nun, der letzte Einwand ist leicht entkräftet. Wie Deininger und Olinto (2000) zeigen ist es vor allem die Vermögensungleichheit, welche für den egativen Wachstumseffekt relevant ist, also das, was die Einkommensverteilung vor Umverteilung bestimmt.

¹⁵ Vgl. beispielsweise Schedvin (1990, 537) oder Rojas (2002, 31 f.).

¹⁶ Natürlich ist der Peronismus keine europäische Arbeiterbewegung. Aber ohne die, wie auch immer organisierte, Inklusion der breiten Masse der argentinischen Arbeiterschaft ist der klassische Peronismus nicht denkbar.

Und hinsichtlich der Vermögensverteilung hat Argentinien die typische Ungleichverteilung für Lateinamerika (vgl. Deininger und Squire, 1996). Die im lateinamerikanischen Kontext relativ geringe Einkommensungleichheit Argentiniens hingegen ist ein Resultat der durch Perón institutionalisierten Umverteilungspolitik, und als solche eben eine Momentaufnahme in einem unentschiedenen, wachstumsreduzierenden Verteilungskampf, den es ja gerade zu erklären gilt.

Bleibt zu erklären warum Argentinien zwischen 1913 und 1989 langsamer wuchs als die übrigen Kernökonomien Lateinamerikas, wenn denn die Vermögensverteilung die Ursache sein soll. Meine Hypothese wäre die folgende: Hier wirkt sich Argentiniens Erfolg selbst negativ aus. Und zwar in zweierlei Hinsicht: Zum einen wirkt sich politische Unsicherheit und institutionelle Fehlsteuerung auf einem höheren Niveau der Arbeitsteilung gravierender aus, als auf einem niedrigerem. Zum zweiten bietet eine weiter entwickelte Volkswirtschaft einen größeren Vorrat an „Brennstoff“ für einen einmal losgetretenen Verteilungskonflikt: Eine besser ausgebildete, organisationsfähige Industriearbeiterschaft.

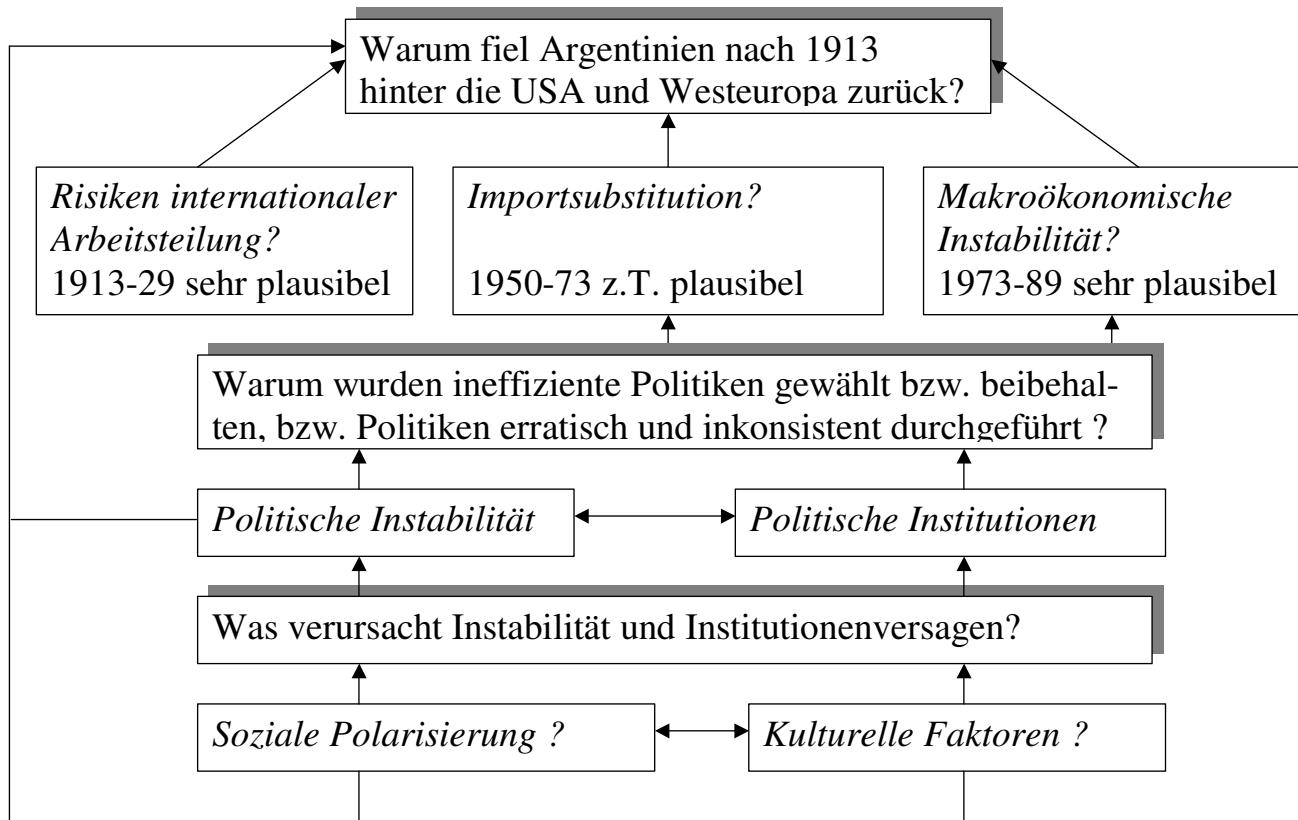
4.2 Kultur

Betreten wir noch spekulativeres Terrain, zumindest beim gegenwärtigen Stand der Debatte. Wenn wir unter Kultur das sozial geteilte „Welt- und Selbstverständnis“ (Sinnsystem), die Wahrnehmungs- und Handlungsmuster von Akteuren verstehen¹⁷, so scheint es durchaus möglich, dass sich hier für die Fragestellung dieses Beitrags relevante Ansatzpunkte finden lassen. Erneut nimmt Argentinien relativ zu den übrigen Siedlerökonomien eine Ausnahmestellung ein: Es ist das einzige Land, das nicht eine ehemalige britische Kolonie ist. Damit steht es nicht in der englischen, liberalen, kompromissorientierten Tradition politischen Denkens, sondern in der sehr viel etatistischeren, hierarchisch orientierten Spaniens. Es ist als einzige Siedlerökonomie vorwiegend katholisch und nicht protestantisch, was ebenfalls den kulturellen Geltungsbereich hierarchischer Lösungen zuungunsten kooperativer Lösungen erweitert.¹⁸ Damit können die Denkmuster der politischen Kultur, entlang denen in neuen Situationen nach Lösungen gesucht wird, in Argentinien in anderen Bahnen verlaufen als in den übrigen Siedlerökonomien. Insbesondere können sie Freund/Feind Schemata, Muster von wahr/falsch eher in den Vordergrund rücken als die Lösung sozialer Konflikte mittels Kompromiss oder durch das Aufspüren kooperativer „Win-Win“ Situationen. Dort wo aufgrund struktureller Gegebenheiten, wie der oben skizzierten, politische oder soziale Konflikte lauern, kann eine derartige politische Kultur diese zusätzlich verlängern.

¹⁷ Die Northschen „Mental Models“ bilden ähnliches ab.

¹⁸ Vgl. La Porta et al. (1999) für einen anderen Versuch kulturelle Faktoren in der Erklärung der Funktionsfähigkeit von Regierungen zu berücksichtigen.

Abbildung 9



5. Schluß:

Im vorliegenden Beitrag wurde versucht, eine Erklärung für den säkularen Niedergang Argentiniens seit 1913 zu finden. Alle drei diskutierten unmittelbaren ökonomischen Ursachen, die Risiken internationaler Arbeitsteilung, die Importsubstitutionspolitik und die makroökonomische Instabilität konnten Teile dieses Scheiterns erklären. Politische Instabilität und institutionelle Schwäche zwischen 1930 und 1989 konnten als zentrales Element einer tiefergehenden Erklärung identifiziert werden, welche es erlaubt, eine erste Antwort auf die Frage zu geben, wieso ineffiziente Politiken gewählt bzw. beibehalten wurden bzw. Politiken erratisch und inkonsistent durchgeführt wurden.

Viel spricht dafür, dass die im Vergleich zu den übrigen Siedlerökonomien des 19. Jahrhunderts größere ökonomische Ungleichheit die größere politische Instabilität und geringere institutionelle Leistungsfähigkeit Argentiniens mit bedingt hat. Ebenso scheint es nicht unplausibel, dass Unterschiede in der politischen Kultur ebenfalls eine Rolle gespielt haben.

Literatur:

Bulmer-Thomas, Victor (2003), *The Economic History of Latin America since Independence*, 2nd edition, Cambridge: Cambridge University Press.

- Cardoso, Eliana und Fishlow, Albert (1992), „Latin American Economic Development: 1950-1980“, *Journal of Latin American Studies* 24, Quincentenary Supplement, 163-179.
- Cardoso, Eliana und Helwege, Ann (1992), *Latin America's Economy. Diversity, Trends, Conflicts*, Cambridge (Mass.): MIT Press.
- Deininger, Klaus und Olinto, Pedro (2000), „Asset Distribution, Inequality and Growth“, *World Bank Research Policy Working Paper* 2375.
- Deininger, Klaus und Squire, L. (1996), „Measuring Income Inequality: A New Data Set“ *World Bank Economic Review* 10, 565-91.
- Dixit, Avinash (1996), *The Making of Economic Policy – A Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Keefer, Philip und Knack, Stephen (2002), „Polarization, Politics and Property Rights – Links between Inequality and Growth“, *Public Choice* 111, 127-54.
- La Porta et al. (1999), „The Quality of Government“, *Journal of Law, Economics and Organization* 15, 222-282.
- Lewis, Colin M. (1999), “Argentina” in: Buxton , Julia und Nicola Phillips (Hrsg.), *Case Studies in Latin American Political Economy*, Manchester und New York: Manchester University Press, 33-61.
- Maddison, Angus (2003), *The World Economy. Historical Statistics*, Paris: OECD.
- Perry, Guillermo und Luis Servén (2003); “The Anatomy of a Multiple Crisis. Why was Argentina special and what can we learn from it?”, *World Bank Policy Research Working Paper* 3081.
- Rodrik, Dani (1999a), *The New Global Economy and Developing Countries. Making Openness Work*, Washington, D.C.; Overseas Development Council.
- Rodrik, Dani (1999b), „Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses“, *Journal of Economic Growth* 4, 385-412.
- Rojas, Mauricio (2002), *The sorrows of carmencita. Argentina's crisis in historical perspective*, Kristiansstad: Timbro.
- Schedvin, C.B. (1990), „Staples and Pax Britannica“, *Economic History Review* 43, 533-559.
- Senghaas, Dieter (1982), *Von Europa lernen. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Spiller, Pablo und Tommasi, Mariano (2003), “The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina”, *The Journal of Law, Economics, and Organization* 19, 281-306.
- Taylor, Alan M. (1994), „Tres Fases Del Crecimiento Económico Argentino“, *Revista de Historia Económica* 12, 649-683.
- Taylor Alan M. (1998), „On the Costs of Inward-Looking Development: Price Distortions, Growth, and Divergence in Latin America“, *The Journal of Economic History* 58, 1-28.
- Thorp, Rosemary (1998), *Progreso, Pobreza y Exclusión. Una Historia Económica de América Latina en el Siglo XX*, Banco Interamericano de Desarrollo.