

STAATLICHE GEWERKSCHAFTSPOLITIK UND ABHÄNGIGE ENTWICKLUNG EINE VERGLEICHENDE ANALYSE

VON ANDREAS BOECKH

I. Einleitung

Die moderne Industriearbeiterschaft in Lateinamerika wurde abwechselnd als „revolutionäre Kraft“¹ und als „Arbeiteraristokratie“² bezeichnet. Aber auch bei marxistischen Autoren, denen man in der Regel einen geschärften Blick für die Zusammenhänge von wirtschaftlichen Strukturen und politischem Verhalten unterstellen kann, ist eine ähnliche Konfusion festzustellen. Während einige Autoren davon ausgehen, daß die moderne Industriearbeiterschaft durchaus zu den Gruppen zu zählen sei, die von den in Lateinamerika vorherrschenden ökonomischen Bedingungen profitierten und sich auch dementsprechend verhielten³, konstatieren andere auch bei der Industriearbeiterschaft „Überausbeutung“ und absolute Verelendung⁴ und kommen zu dem Schluß, daß „die Fremdbestimmung des Ökonomischen. . . die Steigerung der Reallöhne (verhindert)“⁵. Die Widersprüchlichkeit dieser Einschätzungen hat verschiedene Ursachen. Einmal läßt sich eine Neigung zur vorschnellen und unvorsichtigen Verallgemeinerung von spezifischen Ländererfahrungen beobachten⁶, wonach dann die Resultate je nach der Vertrautheit der Autoren mit bestimmten Ländern variieren. Ferner verbaut ein häufig grobschlächtiges Vokabular, in denen Begriffe wie „arbeitende Massen“, „marginale Massen“⁷ und „lohnabhängige Massen“⁸ analytische Einheiten bezeichnen sollen, den Zugang zu einer differenzierten sozialen Analyse. Und schließlich gewinnt man den Eindruck, daß eine Beschäftigung mit Einkommens- und Lohnstatistiken bei manchen Autoren zu vorsichtigeren und mehr differenzierten Schlußfolgerungen geführt hätte. Bei keinem der zitierten Autoren wird das empirische Material ausgebreitet, aufgrund dessen die erwähnten Aussagen gemacht wurden.

Eine Untersuchung dieser Einkommensentwicklung sowie des Zeitpunktes der Einkommensverbesserungen und der Einführung staatlicher Sozialmaßnahmen für die moderne Industriearbeiterschaft fördert – nun ebenfalls pauschal formuliert – zwei grundlegende Tatbestände zutage: Die moderne Industriearbeiterschaft in Lateinamerika bezieht in der Regel ein Einkommen, das weit über dem anderer Gruppen von Arbeitern liegt (Arbeitern in mittleren und Kleinbetrieben sowie Handwerksbetrieben, Landarbeitern, Gelegenheitsarbeitern) und häufig auch die Einkommen von Angestellten in bestimmten Beschäftigungszei-

1 Siehe Robert J. Alexander, *Organized Labor in Latin America*, New York 1965, passim.

2 Frank Bonilla, „The Urban Worker“, in: John J. Johnson, Hrsg., *Continuity and Change in Latin America*, Stanford 1964, S. 186–205. Siehe auch Harry A. Landsberger, „The Labor Elite: Is It Revolutionary?“, in: S. M. Lipset and A. Solari, Hrsg., *Elites in Latin America*, New York 1967, S. 256–300.

3 Fernando H. Cardoso, *Estado y sociedad en América Latina*, Buenos Aires 1973, S. 213 f.; Theotonio Dos Santos, *Dependencia económica y cambio revolucionario en América Latina*, Caracas 1970, S. 119. Ähnlich auch zu Schwarzafrika: Giovanni Arrighi, „Multinationale Konzerne, Arbeiteraristokratien und ökonomische Entwicklung in Schwarzafrika“, in: Dieter Senghaas, Hrsg., *Peripherer Kapitalismus*, Frankfurt 1974, S. 221–275.

4 Ruy Mauro Marini, „Dialektik der Abhängigkeit“, in: Dieter Senghaas, Hrsg., op. cit., S. 134; D. F. Maza Zavala, *Los mecanismos de la dependencia*, Caracas 1973, S. 63; Anibal Quijano, „Tendencies in Peruvian Development and in the Class Structure“, in: James Petras and Maurice Zeitlin, Hrsg., *Latin America. Reform or Revolution?*, Greenwich, Conn. 1968, S. 327.

5 Heinz-Rudolf Sonntag, „Der Staat des unterentwickelten Kapitalismus“, *Kursbuch* 31 (Mai 1973), S. 178.

6 So bei Marini, der im Grunde eine Brasilienanalyse auf ganz Lateinamerika überträgt.

7 Anibal Quijano, op. cit. In einem späteren Aufsatz benützt Quijano jedoch einen wesentlich differenzierteren Begriffsapparat, mit dem er auch zu anderen Ergebnissen kommt. Siehe Anibal Quijano, „Marginaler Pol der Wirtschaft und marginalisierte Arbeiter-schaft“, in: Dieter Senghaas, Hrsg., op. cit., S. 289–341.

8 So Heinz-Rudolf Sonntag, op. cit.

gen und von Selbständigen und kleinen Unternehmern übertrifft. Zweitens wird deutlich, daß die wirtschaftliche Stellung der modernen Industriearbeiterschaft wesentlich von der jeweiligen Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierungen abhängt, und zwar relativ unabhängig von dem Druck, den die gewerkschaftlichen Organisationen auf diese auszuüben versuchen. In anderen Worten: Die relative wirtschaftliche Besserstellung der modernen Industriearbeiterschaft sowie ihre soziale Absicherung ist weniger das Resultat einer kraftvollen Gewerkschaftspolitik und einer starken politischen Stellung der Gewerkschaften, wie man zunächst vermuten könnte, sondern das Ergebnis von staatlichen Maßnahmen, die oft sogar ohne jeden feststellbaren gewerkschaftlichen Druck zustande gekommen sind⁹.

Falls dies zutrifft, muß eine Untersuchung zum Charakter der Industriearbeiterschaft zunächst einmal bei der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik ansetzen. Es wäre festzustellen, welches gesellschaftliche Interesse gleichsam stellvertretend für die sozial und politisch schwache Industriearbeiterschaft deren Interessen vertreten hat und vertritt und aus welchen Motiven. Das ideologische Selbstverständnis vieler lateinamerikanischer Staaten, die „Beschützer der Schwachen“ zu sein, müßte auf seine reale Basis untersucht werden.

Der vorliegende Artikel versucht, einen Beitrag zur Beantwortung dieser Fragen zu leisten. Der Schwerpunkt der Erklärung wird dabei auf der „strukturellen Heterogenität“ als der Konsequenz einer abhängigen Entwicklung liegen sowie auf den staatlichen Entwicklungsstrategien und den damit verbundenen Legitimitätsproblemen, die ihrerseits wiederum durch das Faktum der strukturellen Heterogenität bedingt sind. Es steht zu hoffen, daß mit der Behandlung dieser Fragen auch weitergehende Themen angesprochen werden wie etwa das Problem der Möglichkeiten und Grenzen der Interessenakkomodierung in abhängigen Gesellschaften und die Frage, wie die Interessenlage der Gewerkschaften und der in Gewerkschaften organisierten Arbeiter sich in bezug auf die abhängige Entwicklung und deren Überwindung darstellt. Der Artikel beschränkt sich auf einen Vergleich dreier Länder Lateinamerikas, nämlich auf Venezuela, Kolumbien und Peru; ein Anspruch auf Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse, die über die eventuelle Neuformulierung von Fragestellungen für andere Länderstudien hinausginge, wird nicht erhoben. Es versteht sich von selbst, daß bei der Komplexität der Materie die angeschnittenen Fragen im Rahmen eines Artikels nur thesenhaft und fragmentarisch behandelt werden können. Eine ausführliche Darstellung der Thematik wurde an anderer Stelle vorgenommen¹⁰.

II. Industriearbeiterschaft und Gewerkschaften in der Wirtschaftsstruktur Venezuelas, Kolumbiens und Perus

Die Wirtschafts- und Sozialstrukturen der drei Länder ist durch ein Strukturmuster geprägt, das in einem Teil der Dependenzliteratur mit „struktureller Heterogenität“ bezeichnet wurde¹¹.

9 Damit soll keineswegs der oft opferreiche Kampf lateinamerikanischer Gewerkschaften heruntergespielt werden. Es wird lediglich behauptet, daß die heutige Stellung der lateinamerikanischen modernen Industriearbeiterschaft weniger das Resultat dieser Kämpfe ist, sondern daß sie vielmehr aus anderen, noch zu nennenden Faktoren hergeleitet werden muß.

10 D. h. in einer Arbeit des Verfassers, die unter dem Titel „Interne Konsequenzen externer Abhängigkeit. Eine vergleichende empirische Analyse der Dependenz am Beispiel der Industriearbeiterschaft Venezuelas, Kolumbiens und Perus“ 1978 erscheinen wird.

11 Siehe u. a. Armando Córdova, Strukturelle Heterogenität und wirtschaftliches Wachstum, Frankfurt 1973; Celso Furtado, „Externe Abhängigkeit und ökonomische Theorie“, in: Dieter Senghaas, Hrsg., Imperialismus und strukturelle Gewalt, Frankfurt 1972, S. 316–333, ders., „The Post-1964 Brazilian ‚Model‘ of Development“. Studies in Comparative International Development, 8:2 (Summer 1973), S. 115–127; Anibal Quijano, „Marginaler Pol. . .“; Dieter Senghaas, „Elemente einer Theorie des peripheren Kapitalismus (Vorwort)“, in: Dieter Senghaas, Hrsg., Peripherer Kapitalismus, S. 26. Furtado und Quijano beschreiben dasselbe Phänomen, ohne es allerdings mit dem Begriff der strukturellen Heterogenität zu belegen.

Ob unter diesem Begriff ein Zwei-Märkte-Modell zu verstehen ist, wie es Furtado vorgelegt hat¹², oder eine akkumulationstheoretisch festgemachte Unterscheidung von einer monopolkapitalistischen und konkurrenzkapitalistischen Ebene, wie sie Quijano vorgeschlagen hat¹³, wäre noch zu untersuchen. Man kann, Senghaas folgend, zunächst einmal davon ausgehen, daß unter „struktureller Heterogenität“ die gleichzeitige Existenz von „in einem hierarchischen Verhältnis aufeinander bezogene Produktionsweisen“ zu verstehen ist, „deren Stellenwert sich aus ihrem jeweiligen Zusammenhang mit den Reproduktionsbedingungen der die peripheren Gesellschaftsformationen insgesamt dominierenden kapitalistischen Produktion ergibt“¹⁴.

Dabei ist allerdings zu beachten, daß in allen drei untersuchten Ländern eine zunehmende Durchkapitalisierung der Volkswirtschaft festzustellen ist. Dies trifft selbst für Peru zu, wo noch das größte Residuum an vorindustriellen Produktionsweisen zu finden ist. Die wachsende Integration der gesamten Volkswirtschaft in die kapitalistische Produktionsweise ist aber in viel stärkerem Maße, als dies in den hochindustrialisierten Nationen der Fall ist, von einer strukturellen Heterogenisierung der kapitalistischen Produktionsweise begleitet, die sich in extremen Disparitäten hinsichtlich der Kapital- und Technologieintensität, der Produktivität und der Einkommen äußert. Die strukturelle Heterogenität alten Typs reproduziert sich somit innerhalb der kapitalistischen Produktionsweise, was es zulässig macht, von einem Kapitalismus eigener Art zu sprechen, den man als abhängigen Kapitalismus bezeichnen kann.

Was die Homogenisierung der Produktionsweisen angeht, ist Venezuela dank seines enormen Kapitalreichtums damit am weitesten fortgeschritten. Einer Schätzung zufolge ist der Anteil der in den kapitalistischen Sektor der Wirtschaft integrierten Bevölkerung von 39 % im Jahre 1936 auf 69 % im Jahre 1961 gestiegen¹⁵, und selbst in der Landwirtschaft, in der das größte Residuum an vorkapitalistischen Produktionsweisen vermutet werden kann, betrug der Anteil der im kapitalistischen Sektor beschäftigten Bevölkerung im selben Jahr 62 %¹⁶. Wie noch zu zeigen sein wird, führte der Prozeß der strukturellen Heterogenisierung des kapitalistischen Sektors in den drei Ländern zu unterschiedlichen Ergebnissen, sowohl was die Differenzierung der Technologieintensität, der Produktivität und der Einkommen angeht, als auch in bezug auf die jeweilige Ausformung des Arbeitsmarktes. In allen drei Ländern jedoch war dieser Prozeß eine unmittelbare Folge der abhängigen Entwicklung, sofern man darunter eine unvollständige Reproduktion (Technologie- und Kapitalgüterimporte) versteht, die ihrerseits wiederum als Konsequenz einer Industrialisierung in Gesellschaften zu verstehen ist, die durch die Eigenarten der kolonialen und nachkolonialen Entwicklung wirtschaftlich und sozial extrem polarisiert waren¹⁷. Eine durch strukturelle Heterogenität geprägte Gesellschaft zeichnet sich demnach – der fließenden Übergänge ungeachtet – durch die Polarisierung der Wirtschaft und Gesellschaft in zwei Sektoren aus, von denen der eine hochkapitalisiert ist, ein hohes technologisches Niveau besitzt, bei dem allerdings Technologie und Kapitalgüter in hohem Maße importiert sind, sowie durch relativ hohe und rasch steigende Einkommen gekennzeichnet ist; ein weiteres Charakteristikum liegt in einer weit fortgeschrittenen Oligopolisierung bzw. Monopolisierung der Produktion, wobei allerdings zu beachten ist, daß diese Oligopolisierung keineswegs durchgängig

12 Siehe Furtado, „Externe Abhängigkeit. . .“; ders., „The Post – 1964 Brazilian ‚Model‘. . .“.

13 Siehe Quijano, „Marginaler Pol. . .“.

14 Siehe Senghaas, „Elemente. . .“.

15 Domingo Alberto Rangel, *El proceso del capitalismo contemporaneo en Venezuela*, Caracas 1968, S. 161.

16 Domingo Alberto Rangel, *La oligarquia del dinero*, Caracas 1972, S. 395–397.

17 Dies im einzelnen darzulegen würde im Rahmen dieser Arbeit zu weit führen. Für einen Versuch einer Herleitung der strukturellen Heterogenität aus der abhängigen Entwicklung siehe A. Boeckh, *Interne Konsequenzen. . .*, Kap. 2–4.

ist. Es gibt in diesem Sektor auch eine konkurrenzkapitalistische Produktion¹⁸. Der andere Sektor zeichnet sich dementsprechend durch Unterkapitalisierung, geringe Arbeitsproduktivität, ein primitives technologisches Niveau und niedrige und, wenn überhaupt, dann nur langsam steigende Einkommen aus. Die vorherrschende Betriebsform ist hier der Klein- und Kleinstbetrieb. In diesem Sektor ist außerdem das Heer der Gelegenheitsarbeiter und der „Selbstbeschäftigten“ zu finden, deren Tätigkeit man mit dem Begriff der „verdeckten Arbeitslosigkeit“ umschreibt¹⁹.

Es liegt auf der Hand, daß diesen beiden Sektoren auch zwei Arbeitsmärkte entsprechen, was sowohl für das Ausmaß der gewerkschaftlichen Organisierung wie auch für den Charakter der Gewerkschaften von größter Bedeutung ist. Bevor wir uns aber diesem Aspekt zuwenden können, müssen zunächst noch die konkreten Ausformungen der „strukturellen Heterogenität“ in den drei untersuchten Ländern dargestellt werden, die erst eine Analyse der Arbeitsmärkte verständlich machen. Die Unterschiede, die hierbei zutage treten, sind sowohl für den divergierenden Charakter der Gewerkschaften wie auch für die unterschiedliche Gewerkschaftspolitik der Regierungen dieser Länder konstitutiv.

Wie schon angedeutet, ist in Venezuela die Homogenisierung der Produktionsweisen im Gefolge des enormen Wertzuflusses durch den Ölexport am weitesten fortgeschritten. Der Kapitalreichtum bewirkt aber auch, daß die Trennungslinie zwischen dem hochkapitalisierten und dem unterkapitalisierten Sektor der Wirtschaft an einer anderen Stelle verläuft als in Kolumbien und Peru, und ferner, daß die Expansion des hochkapitalisierten Sektors die Entwicklungsmöglichkeiten des unterkapitalisierten Sektors auf ganz andere Weise beeinflusst, als dies in Kolumbien und Peru der Fall ist. In der Industrie Venezuelas (für die anderen Wirtschaftszweige gibt es keine vergleichbaren Statistiken) läßt sich ein klarer Homogenisierungsprozeß zwischen ausgesprochenen Großbetrieben und den mittleren und Kleinbetrieben beobachten, und zwar sowohl in bezug auf die Kapitalintensität pro Arbeiter, die Produktivität pro Arbeiter und die Lohnentwicklung. Zwischen 1961 und 1966 wuchsen alle drei Indikatoren bei den mittleren und kleineren Betrieben stärker als bei den Großbetrieben mit über 100 Beschäftigten²⁰. Während also in Venezuela selbst die statistisch erfaßten industriellen Kleinbetriebe eine dynamische Entwicklung durchlaufen und somit dem hochkapitalisierten Sektor zuzuzählen sind, stagniert in Kolumbien die Produktivität und der Einsatz des Faktors Kapital in Betrieben bis zu 20 Beschäftigten oder ist sogar rückläufig²¹. Für Peru liegen zwar keine vergleichbaren Ziffern vor, doch läßt sich angesichts der Kapitalausstattung in diesem Land vermuten, daß die Situation dort der in Kolumbien ähnlich ist. Für die anderen Wirtschaftszweige lassen sich hinsichtlich der Produktivitäts- und Kapitalentwicklung wegen der mangelhaften statistischen Basis nur Schätzungen anstellen, und für Kolumbien ist nicht einmal dies möglich. Diese Schätzungen haben zudem noch den Nachteil, daß

18 Aus diesem Grund scheint die Unterscheidung Quijanos zwischen einer monopolkapitalistischen und konkurrenzkapitalistischen Ebene nicht glücklich. Siehe Quijano, „Marginaler Pol. . .“.

19 Es ist allerdings zu beachten, daß nicht alle dieser „Selbstbeschäftigten“ als quasi-Arbeitslose bezeichnet werden können. Für einen Teil dieser Gruppe verläuft die Einkommenskurve durchaus parallel mit der modernen Industriearbeiterschaft. Zu Peru siehe Perú, Ministerio de Trabajo, Dirección General del Empleo, Encuesta de hogares, tabulaciones sobre ingresos de la población en el Perú, Lima 1973, S. 24; siehe auch Elisabeth Jelin de Balan, „Trabajadores por cuenta propia y asalariados: distinción vertical o horizontal?“, *Revista Latinoamericana de Sociología* 3:3 (Nov. 1967), S. 388–410.

20 Vgl. Héctor Valecillos T., „Sindicatos, distribución de ingresos y empleo: El caso de Venezuela“, *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación* Nos. 108–110, (Jan. – März 1973), S. 42, und Victor Tokman, „Distribución del ingreso, tecnología y empleo en el sector industrial de Venezuela“, in: Alejandro Foxley, Hrsg., *Distribución del ingreso*, Mexico City 1974, S. 415–477. In den venezolanischen Statistiken werden Betriebe mit mehr als 100 Beschäftigten als Großbetriebe gezählt; als Kleinbetriebe gelten Betriebe mit 5–9 Beschäftigten. Betriebe mit weniger als 5 Beschäftigten sind statistisch nicht erfaßt; in ihnen ist jedoch nach anderen Angaben knapp die Hälfte der in der Industrie Beschäftigten angesiedelt; siehe Venezuela, Cordiplan, *Investigación y planificación de recursos humanos. Conclusiones y recomendaciones* (Version preliminar), Caracas 1973, S. 5.

21 Siehe Karsten Laursen und Lester Taylor, „Desempleo, productividad y crecimiento en Colombia“, *Revista de Planeación y Desarrollo* 1:2 (Juli 1969), S. 89.

sie sich nicht auf vergleichbare statistische Einheiten beziehen. Es erübrigt sich daher, dieser Schätzungen im einzelnen darzustellen. Man gewinnt jedoch den Eindruck, daß in dem relativ kapital schwachen Peru insgesamt ein größerer Teil der im nicht-landwirtschaftlichen Bereich Beschäftigten in dem dynamischen Sektor der Wirtschaft lokalisiert ist als in dem kapitalreichen Venezuela. Diese Vermutung wird durch die Tatsache verstärkt, daß in Peru (und in Kolumbien) ein wesentlich kleinerer Teil der Bevölkerung einen realen Einkommensverlust erleidet als in Venezuela. Letzteres deutet außerdem darauf hin, daß in Kolumbien und Peru von dem hochkapitalisierten Sektor Entwicklungsimpulse für den unterkapitalisierten Sektor ausgehen, während in Venezuela die Expansion des hochkapitalisierten Sektors den unterkapitalisierten Sektor eher negativ beeinflusst²².

Bevor wir aber die Beziehungen zwischen den beiden Sektoren in den drei Ländern näher untersuchen, muß noch ein weiteres Moment erwähnt werden, das dem hochkapitalisierten Sektor in Venezuela einen besonderen Charakter verleiht. Einiges deutet darauf hin, daß der Kapitalreichtum in Venezuela in starkem Maße zur Oligopolisierung der modernen Wirtschaft beigetragen hat. Zwar hat auch in Kolumbien und in Peru die künstliche Kapitalverbilligung im Zuge der Importsubstitutionspolitik zu Oligopolisierungstendenzen geführt, doch kam in Venezuela noch hinzu, daß das ohnehin reichlich vorhandene Kapital den Zug zu Großbetrieben und damit auch zur Eliminierung von kleineren Betrieben noch erheblich verstärkt hat. Die Zahl der Industriebetriebe ging zwischen 1953 und 1966 von 16 453 auf 7306 zurück²³, wobei vor allem Kleinbetriebe von der Bildfläche verschwanden²⁴. Bei der Bierproduktion, der Getränkeindustrie, der Konservenindustrie, der Zigarettenindustrie, beim Zucker und Zement, der pharmazeutischen und der chemischen Industrie liegen eindeutig oligopolistische Verhältnisse vor, in dem Sinne, daß zwei, manchmal sogar nur eine Firma über 50 % des Marktes kontrollieren²⁵. Daß Oligopole höhere Gewinne garantieren²⁶, ist zwar eine Binsenwahrheit, die zu erwähnen sich aber dennoch lohnt, da sie in unserem Fall einen direkten Bezug zu den hier anstehenden Fragen hat. Wie die Wirtschaftskommission für Lateinamerika der Vereinten Nationen festgestellt hat, ist in den oligopolistisch strukturierten Wirtschaftszweigen in Lateinamerika der Preis (und damit auch der Profit) weitgehend von den Produktionskosten unabhängig²⁷. Das bedeutet, daß die Oligopole zwar zum Teil auf die Existenz eines kleinen Marktes zurückzuführen sind, daß sie aber ihrerseits nun durch ihre Preisgestaltung den Markt für ihre Produkte klein halten. Der zweite Bezug zu den hier anstehenden Fragen liegt in der Konsequenz der oligopolistischen Profitmaximierung für die Lohnbildung in den oligopolistischen Branchen und damit für die Funktion und Rolle der Gewerkschaften in der modernen Industrie. Für die venezolanischen Großbetriebe (ab 100 Beschäftigte) besteht zwischen den Bruttoprofiten (vor Abzug der Steuern) und den absoluten Lohnkosten keine statistisch relevante Korrelation (Pearsons $r = -0,04$), während umgekehrt der relative Anteil der Löhne und Gehälter einschließlich der Sozialleistungen an der Wertschöpfung leicht sinkt, je höher die absolute Lohnhöhe ist ($r = -0,32$)²⁸. Daß den Gewerkschaften durch die Unabhängigkeit der Profite von den Produktionskosten ein Spielraum bei der Lohngestaltung geboten wird, den sie in einer konkur-

22 Zu diesem Paradox weiter unten mehr.

23 Siehe D. A. Rangel, *La oligarquía*. . ., S.57.

24 Héctor Valecillos T., „Sindicatos. . .“, S. 42.

25 D. A. Rangel, *El proceso*. . ., S. 169-171.

26 Nach Angaben der Zentralbank wächst die Chance eines Unternehmens, Gewinne zu machen, mit seiner Größe. Siehe Banco Central de Venezuela, *Informe económico 1972*, Caracas 1973, Tabelle A-VII-7.

27 United Nations, *Economic Commission for Latin America, The Process of Industrial development in Latin America*, New York 1966, S. 145.

28 Eigene Berechnung nach Héctor Valecillos T., „Sindicatos. . .“, S. 44, und Venezuela, Cordiplan, *II Encuesta Industrial 1966*, Caracas 1969.

renzkapitalistisch strukturierten Wirtschaft nicht zur Verfügung hätten, liegt auf der Hand. Für Kolumbien und Peru lassen sich vergleichbare Berechnungen nicht anstellen. Es gibt aber andere Faktoren, die auf einen geringen Grad der Oligopolisierung der modernen Wirtschaft in Kolumbien und Peru hinweisen. Während in Venezuela die faktorale Einkommensverteilung sich trotz der steigenden Löhne in dem modernen Sektor der Wirtschaft ständig zu ungunsten des Faktors Arbeit verändert, steigt der Anteil der Faktors Arbeit in Kolumbien und Peru²⁹. Außerdem läßt sich in Kolumbien im Gegensatz zu Venezuela in der Industrie kein klares Muster in der Beziehung zwischen der Größe eines Betriebes und seiner Kapitalintensität einerseits und den relativen Lohnkosten (Anteil der Löhne, Gehälter und Sozialleistungen an der Wertschöpfung) andererseits feststellen. Ihr Anteil ist in Großbetrieben sogar häufig höher als in Kleinbetrieben³⁰, was bedeutet, daß in Kolumbien, und wahrscheinlich auch in Peru, wo es die entsprechenden Statistiken nicht gibt, der Verteilungskampf tatsächlich auf Kosten der Profite geht. In anderen Worten: Der Oligopolisierungsgrad der modernen Wirtschaft hat einen unmittelbaren Bezug auf die Art des Verteilungskampfs und damit auch auf den Charakter der Gewerkschaften, die in allen drei Ländern fast ausschließlich im modernen, hochkapitalisierten Sektor der Wirtschaft angesiedelt sind, sowie auf die Haltung der Regierungen gegenüber den Gewerkschaften. Während der „Klassenkampf“, von dem venezolanische Gewerkschaftsführer immer noch sprechen, sich in Venezuela in einer überaus herzlichen Atmosphäre zwischen Unternehmern und Gewerkschaften abspielt³¹, müssen die Gewerkschaften in Kolumbien und Peru gegenüber der Unternehmenseite eine wesentlich schärfere Gangart vorlegen, wollen sie gegenüber ihren Mitgliedern ihre Existenzberechtigung beweisen. Umgekehrt kann die Regierung in Venezuela den Gewerkschaften eine relativ freie Hand lassen, da deren Tätigkeit die private Akkumulationsrate kaum berührt, während in Kolumbien und Peru die Regierungen im Interesse dieser Akkumulationsrate die Gewerkschaften an straffere Zügel nehmen müssen, solange sie die Grenzen einer unvollständigen und damit abhängigen Industrialisierung nicht überschreiten wollen.

Bevor wir aber diesen Aspekt der Regierungspolitik gegenüber den Gewerkschaften weiterverfolgen, muß noch einiges zu den Beziehungen zwischen dem hochkapitalisierten und dem unterkapitalisierten Sektor der Wirtschaft und ihren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Einkommensentwicklung allgemein gesagt werden. Es stellt sich die Frage, ob die Expansion des hochkapitalisierten Sektors auch den unterkapitalisierten Sektor dynamisiert und damit die Einkommen in diesem steigen läßt, oder ob die Entwicklung des hochkapitalisierten Sektors nicht vielmehr den unterkapitalisierten Sektor verelenden läßt, wie Furtado und Quijano allerdings mit unterschiedlicher Begründung, behaupten³². Einiges deutet darauf hin, daß die Vorstellungen Quijanos und Furtados noch am ehesten für Venezuela zutreffen, wengleich die Trennungslinie zwischen den beiden Sektoren in Venezuela weiter unten anzusetzen ist, d. h. nicht zwischen dem monopolkapitalistischen und dem konkurrenzkapitalistischen Sektor, sondern zwischen der gesamten Industrie und dem Handwerk.

29 Für Venezuela: Banco Central de Venezuela, *La economía venezolana en los últimos treinta años*, Caracas 1971, S. 91; zu Kolumbien: Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, *Boletín mensual de estadística del DANE* No. 225 (April 1970), S. 164; zu Peru: Perú, Instituto Nacional de Planificación, *Plan de desarrollo económico y social 1967–1970*, Bd. 1, Lima o.D., S. 51.

30 Siehe Banco Mundial, *Desarrollo económico de Colombia. Problemas y perspectivas*, Bogotá 1970, Anexo estadístico, Tabelle 26.

31 So sagte der damalige Präsident des größten Gewerkschaftsverbandes des Landes, Francisco Olivo, in einem Interview mit dem Autor am 8. Nov. 1971: „Ich glaube, daß in Venezuela die Mehrheit der Unternehmer die Interessen der Arbeitnehmer berücksichtigt. Es dominieren demokratische, demokratisch-kapitalistische Kriterien. . . Der vorherrschende Typ des Unternehmers ist der eines modernen Unternehmers, mit dem man diskutieren kann. . .“ Die Unternehmer äußern sich ihrerseits nur lobend über das Verantwortungsbewußtsein der Gewerkschaftsführer. Siehe Frank Bonilla, *The Failure of Elites*, Cambridge, Mass. 1970, S. 204. Der Autor stützt sich mit seiner Aussage auf Umfrageergebnisse.

32 Siehe Furtado, „Externe Abhängigkeit. . .“; Quijano, „Marginaler Pol. . .“.

Ein Autor kommt nach umfangreichen statistischen Untersuchungen zu dem Schluß, daß „die Zunahme der Endnachfrage nach Produkten, die im kapitalintensiven Sektor hergestellt werden, . . . sich nicht auf die übrigen Sektoren (übersetzt)“³³. Das heißt, daß zwischen den beiden Sektoren kaum Zulieferbeziehungen bestehen, die den unterkapitalisierten Sektor an der Dynamik des hochkapitalisierten Sektors partizipieren lassen könnte. Diese strikte Trennung der beiden Sektoren in Venezuela schlägt dann auch voll auf die Produktivitäts- und Einkommensentwicklung durch. Nach Angaben der venezolanischen Planungsbehörde beschäftigte die Industrie ohne Handwerk im Jahre 1971 9 % der arbeitenden Bevölkerung, die ungefähr 20 % des Bruttoinlandsproduktes produzierten und im Durchschnitt 15 000 Bolivares im Jahr verdienen. Im gleichen Jahr waren im Handwerk etwa 7 % der arbeitenden Bevölkerung beschäftigt, die weniger als 1 % des Bruttoinlandsproduktes produzierten und durchschnittlich 2000 Bolivares im Jahr verdienen. Nach den selben Berechnungen betrug die Produktivität in der Industrie das 15fache von der des Handwerks³⁴. Diese Polarisierung bei der Produktivität und den Einkommen erstreckt sich aber nicht nur auf Industrie und Handwerk, sondern auf die gesamte Wirtschaft. Dies ergibt sich allein aus der Tatsache, daß nach Berechnungen eines Abteilungsleiters der staatlichen Planungsbehörde – vorsichtig gerechnet – 50 % der Bevölkerung zwischen 1960 und 1968 einen realen Einkommensverlust hinnehmen mußten³⁵. Diese gegenläufige Einkommensentwicklung in den beiden Sektoren in Venezuela läßt darauf schließen, daß der Arbeitsmarkt des hochkapitalisierten Sektors effektiv von dem des unterkapitalisierten Sektors abgeschottet ist, daß also die Lohnbildung im hochkapitalisierten Sektor unter Bedingungen der Arbeitskräfteknappheit stattfindet, während der unterkapitalisierte Sektor den enormen Zuwachs an Arbeitskräften alleine zu verkraften hat mit allen Konsequenzen für die Lohnbildung in diesem Sektor³⁶. Die Arbeitskräfte und die Reservearmee im unterkapitalisierten Sektor Venezuelas fungieren damit nicht als industrielle Reservearmee für den hochkapitalisierten Sektor, was ganz den Marginalisierungsthese entspricht, wie sie José Nun³⁷ und Anibal Quijano³⁸ formuliert haben.

Genauso wie in Venezuela scheint auch in Peru und Kolumbien eine rigide Trennung der Arbeitsmärkte zu bestehen. Der größte Teil des Arbeitskräftezuwachses im nicht-landwirtschaftlichen Bereich wird offensichtlich auch hier in den unterkapitalisierten Sektor abgedrängt³⁹. Ein entscheidender Unterschied besteht jedoch zwischen der Entwicklung in Venezuela einerseits und der in Kolumbien und Peru auf der anderen Seite: Während in Venezuela ein großer Teil der im unterkapitalisierten Sektor Beschäftigten reale Einkommensverluste zu verzeichnen haben, nehmen die Einkommen im selben Sektor in Kolumbien und Peru zu, wenngleich auch in langsamerem Maße, als dies in hochkapitalisiertem Sektor der Fall ist. Aber auch hier muß unterschieden werden: In der traditionellen Landwirtschaft und beim ländlichen Handwerk stagnieren die Einkommen oder zeigen sogar eine sinkende Tendenz, während sie im städtischen unterkapitalisierten Sektor deutlich steigen. In Kolumbien

33 Victor Tokman, „Distribución del ingreso. . .“, S. 427.

34 Venezuela, Cordiplan, Investigación y planificación. . . , S. 5.

35 Héctor Valecillos T., „Consideraciones en torno a la distribución del ingreso en Venezuela y examen de sus posibles cambios recientes“, Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, Nos. 108–110 (Jan.–März 1973), S. 14.

36 Zwei amerikanische Wirtschaftswissenschaftler haben für Lateinamerika allgemein festgestellt, daß seit 1965 kaum noch ein Arbeitskräftetransfer vom unterkapitalisierten an den hochkapitalisierten Sektor stattfindet. Siehe William E. Cole and Richard D. Sanders, „A Modified Dualism Model for Latin American Economies“, The Journal of Developing Areas 6:2 (Jan. 1972), S. 185–198.

37 José Nun, „Superpoblación relativa, ejercicio industrial de reserva y masa marginal“, Revista Latinoamericana de Sociología 5:2 (April–August 1969), S. 178–236.

38 Anibal Quijano, „Marginaler Pol. . .“.

39 Zu Kolumbien: Dieter Zschok, El empleo en Colombia, Bogotá 1969, S. 59; zu Peru vergl.: Perú, Dirección Nacional de Estadística y Censos, Anuario estadístico del Perú 1966, Lima o.D., S. 524 und Perú, Oficina Nacional de Estadística y Censos, Anuario estadístico del Perú 1969, Lima o.D., S. 327, 331.

läßt sich diese Entwicklung am Handwerk demonstrieren. In den Gegenden, in denen wenig Industrie anzutreffen ist, nahm die Zahl der im Handwerk Beschäftigten zwischen 1953 und 1964 stark zu (um knapp 50 %), während gleichzeitig bei diesem Handwerk die Arbeitsproduktivität um 25 % fiel und die Realeinkommen um 23 %. Die numerische Expansion des Handwerks in diesen Gegenden entspricht daher ganz offensichtlich nicht einem Marktbedürfnis, sondern ist das Resultat einer wachsenden Unterbeschäftigung in der Landwirtschaft, die die Betroffenen zur Schaffung neuer, wenn auch noch so bescheidener Erwerbsquellen zwingt. In den Städten und in den relativ hochindustrialisierten Regionen hingegen nehmen beim Handwerk sowohl die Arbeitsproduktivität wie auch die Realeinkommen zu, wenn auch in langsameren Maße, als dies in der Industrie der Fall ist. Das städtische Handwerk kommt offenbar einem Marktbedürfnis entgegen und verhält sich zur Industrie komplementär⁴⁰.

Für Peru liegen jedoch Informationen vor, die eine umfassendere Analyse der Beziehungen zwischen dem unterkapitalisierten und dem hochkapitalisierten Sektor zulassen. Für die Industrie (Betriebe ab 5 Beschäftigten) läßt sich anhand von Leontief'schen input-output Tabellen eine höhere Zulieferintegration feststellen als man für Venezuela annehmen kann⁴¹, was vor allem mit der geringeren Importabhängigkeit des Landes bei den Grundstoffen, Halbfertigwaren und Kapitalgütern zusammenhängen dürfte. Zur Verflechtung der verschiedenen technologischen Ebenen läßt sich jedoch aufgrund dieser Tabellen nichts sagen. Eine jüngere, vom ehemaligen Direktor der staatlichen Reservebank vorgelegte Studie weist jedoch nach, daß zwischen dem modernen Sektor der Wirtschaft und dem städtischen traditionellen Sektor eine enge Wechselbeziehung besteht, die ebenfalls einen überwiegend komplementären Charakter hat. Die Familien im städtischen traditionellen Sektor geben etwa 3/4 ihres Einkommens für Güter aus, die im modernen Sektor hergestellt werden, während der größte Teil der Güter, die im städtischen traditionellen Sektor produziert werden, an den modernen Sektor verkauft werden. Obwohl der Anteil des städtischen traditionellen Sektors zwischen 1961 und 1970 von 28,6 % der Beschäftigten auf 33,1 % zunahm, wuchs das reale Durchschnittseinkommen in diesem Sektor um 28 %. Diese Tatsache weist auf eine wachsende Produktivität in diesem Sektor hin, die im Zusammenhang mit der engen Verflechtung beider Sektoren stehen dürfte. Was schon im Falle Kolumbien beim städtischen Handwerk festgestellt wurde, scheint für den städtischen traditionellen Sektor in Peru zuzutreffen: Die Expansion und die Dynamik des modernen Sektors überträgt sich, wenn auch in verringerterem Maße, auf den städtischen traditionellen Sektor, und zwar, wie es scheint, nicht nur auf das Handwerk, sondern auch auf die anderen Komponenten dieses Sektors⁴². Dies widerspricht dem Zwei-Markt-Modell Furtados⁴³, läßt sich aber durchaus mit dem Modell einer hierarchischen Zuordnung der Sektoren, wie es bei Senghaas zu finden ist⁴⁴, in Deckung bringen. Mit dem offenbar am Falle Perus entwickelten Akkumulationsmodell Quijanos, das von einer Dekapitalisierung der konkurrenzkapitalistischen Ebene und von deren Stagnation ausgeht⁴⁵, lassen sich diese Befunde allerdings kaum vereinbaren. Seine globale Behauptung zur absoluten Verelendung der breiten Masse der Bevölkerung⁴⁶ widerlegen sie eindeutig.

40 Siehe Miguel Urrutia M. y Clara Elsa Villalba, „El sector artesanal en el desarrollo colombiano“, Revista de Planeación y Desarrollo 1:3 (Okt. 1969), S. 43–78.

41 Perú, Instituto Nacional de Planificación, Modelos inter-industriales de la economía peruana. Tabla insumo-producto 1968, Lima o.D.

42 Richard Webb, „Políticas Gubernamentales y Distribución del Ingreso en el Perú: 1961–1971“, in: Richard Webb y Adolfo Figueroa, Hrsg., Distribución del ingreso en el Perú, Lima 1975, S. 62–66.

43 C. Furtado, „Externe Abhängigkeit. . .“.

44 D. Senghaas, „Elemente. . .“.

45 A. Quijano, „Marginaler Pol. . .“.

46 A. Quijano, „Tendencias. . .“, S. 300, 326 f.

Anders liegen die Dinge bei dem Sektor, den Webb den ländlichen traditionellen Sektor nennt. Ihm gehörten im Jahre 1961 ungefähr 49,6 % der arbeitenden Bevölkerung an⁴⁷. Die Konsumstruktur der städtischen Bevölkerung, bei der importiertes Fleisch und Getreide eine große Rolle spielen, bringt es mit sich, daß die wachsenden städtischen Bedürfnisse für Agrarprodukte sich kaum auf den ländlichen traditionellen Sektor übertragen. Dazu kommt, daß die Preis- und Subsidienpolitik der Regierung für Nahrungsmittel diesen Sektor systematisch benachteiligt und zu einem Einkommenstransfer aus diesem Sektor zum modernen Sektor führt⁴⁸. Bei den Kleinbauern, die den größten Anteil bei diesem Sektor ausmachen, ist daher auch ein minimaler Einkommenszuwachs festzustellen (0,8 % pro Jahr), der noch weit unter dem liegt, was der städtische traditionelle Sektor aufzuweisen hat (2,1 % pro Jahr zwischen 1950 und 1966)⁴⁹.

Die Unterschiede bei der Entwicklung der unterkapitalisierten Sektoren zwischen Venezuela auf der einen und Kolumbien und Peru auf der anderen Seite dürften paradoxerweise im enormen Kapitalreichtum Venezuelas begründet liegen und in der Tatsache, daß dieser Reichtum der produktiven Anstrengung von nur 20 000 Menschen entspringt, die in einem Wirtschaftszweig beschäftigt sind, dessen Produktivität die der übrigen Wirtschaft um das 25fache übersteigt⁵⁰. Dieser Kapitalreichtum hat, wie wir gesehen haben, sowohl die Kapitalintensität und die Technologieintensität der modernen Industrie enorm gesteigert wie auch zu deren hohen Oligopolisierungsgrad beigetragen. Darüber hinaus hat das billige Geld zu der extremen Importabhängigkeit des Landes bei Kapitalgütern, Halbfertigwaren und Grundstoffen geführt⁵¹, die viel billiger zu importieren als im Land selbst zu produzieren sind, was wiederum die Zulieferintegration zwischen den beiden Sektoren in Venezuela nachteilig beeinflußt hat. Beides hat dazu beigetragen, daß der unterkapitalisierte Sektor von dem hochkapitalisierten Sektor in zunehmendem Maße seine wirtschaftliche Basis entzogen bekam, ohne daß die extrem kapitalintensiven Betriebe im hochkapitalisierten Sektor die dadurch freigesetzten Arbeitskräfte hätten absorbieren können. Sie wurden stattdessen in noch unproduktivere Betätigungen abgedrängt und gezwungen, einen realen Einkommensverlust hinzunehmen. In Kolumbien und Peru hingegen führt die relative Kapitalknappheit zu einer verstärkten Eigenproduktion vor allem von Grundstoffen und Halbfertigwaren⁵² und damit zu einer größeren Zulieferverflechtung der beiden Sektoren und läßt somit die Technologie- und Produktivitätsdisparitäten zwischen den Sektoren langsamer wachsen, als dies in Venezuela der Fall ist.

Die relative bzw. absolute Polarisierung der Wirtschaft in zwei Sektoren schafft zwar die strukturellen Voraussetzungen für die Entstehung zweier, diesen Sektoren zugeordneter Arbeitsmärkte; sie erklärt jedoch nicht, warum es den Arbeitern im hochkapitalisierten Sektor gelungen ist, in ihrem Arbeitsmarkt Bedingungen der relativen Arbeitskräfteknappheit zu simulieren und ihn gegen die inflationäre Entwicklung im Arbeitsmarkt des unterkapitali-

47 Berechnet nach R. Webb, „Políticas gubernamentales...“, S. 45. Anders als bei Webb wurden in unserer Berechnung die Landarbeiter auf den Küstenhaciendas dem modernen Sektor zugerechnet.

48 Siehe Felipe Portocarrero, „La economía peruana en 1973 y sus perspectivas“, Documento de Discusión, Taller Urbano-Industrial, Pontificia Universidad Católica de Perú. Versión Preliminar, Lima 1974, S. 3.

49 R. Webb, „Políticas gubernamentales...“, S. 45.

50 Diese Zahl gilt für 1969. Eigene Berechnung nach Banco Central de Venezuela, La economía venezolana... S. 77-79, 97, 141, 161.

51 Zur Importabhängigkeit bei Grundstoffen, Halbfertigwaren und Kapitalgütern im Falle Venezuelas: Venezuela, Cordiplan, II Encuesta Industrial 1966; siehe auch D. F. Maza Zavala, Los mecanismos... S. 56; Banco Central de Venezuela, Informe económico 1973, Caracas o.D., Tabelle A-VIII-2.

52 Zu Kolumbien: Vergl. Luis Ospina Vasquez, Industria y protección en Colombia 1810-1930, Medellín 1974, S. 585 f., und Francisco E. Thoumi, „Evolución de la industria manufacturera fabril 1958-1967“, Boletín mensual de estadística del DANE No. 236 (März 1971), S. 72; zu Peru: Perú, Dirección Nacional de Estadística y Censos, Anuario estadístico 1966, S. 1324 f.; Perú, Oficina Nacional de Estadística y Censos, Anuario estadístico 1969, S. 930; Jorge Torres Z., „Análisis de la estructura económica de la economía peruana“, Publicaciones CISEPA, No. 17, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima 1974.

sierten Sektors abzuschirmen. Daß im hochkapitalisierten Sektor höhere Löhne gezahlt werden können, erklärt noch nicht, warum sie auch tatsächlich gezahlt werden. Daß die gewerkschaftliche Organisierung im hochkapitalisierten Sektor positive Konsequenzen für die Lohnbildung hat, wurde im Falle Kolumbiens methodisch einwandfrei nachgewiesen⁵³. Dennoch ist offensichtlich, daß das höhere Lohnniveau im hochkapitalisierten Sektor insgesamt nicht der Tatsache zu verdanken ist, daß sich die gewerkschaftlichen Organisationen in allen drei Ländern fast ausschließlich auf diesen Sektor beschränken. Die Gewerkschaften sind weder der alleinige noch der entscheidende Faktor bei der Herausbildung der inter-sektoralen Lohnunterschiede. Einiges deutet darauf hin, daß Firmen im hochkapitalisierten Sektor im Interesse der Stabilität der Arbeiterschaft und der Arbeitsproduktivität ihren Arbeitern, und zwar unabhängig vom Qualifikationsgrad der Arbeiter, höhere Löhne zu zahlen bereit sind, als sie es den Gegebenheiten auf dem Arbeitsmarkt zufolge müßten. Wichtiger ist jedoch, daß die Trennung der Arbeitsmärkte durch die staatliche Arbeitsgesetzgebung institutionell gefestigt wird, d. h. daß die Arbeits- und Sozialgesetzgebung in allen drei Ländern im hochkapitalisierten Sektor den Zustand der Arbeitskräfteknappheit simuliert und den Arbeitsmarkt des unterkapitalisierten Sektors dadurch zwingt, den ständig wachsenden Arbeitskräfteüberschuß alleine zu verkraften. Die Gewerkschaften profitieren von dieser Entwicklung, sie sind aber nicht deren Urheber. Warum es zu dieser gesetzlich simulierten Trennung von Arbeitsmärkten kam, in welchem gesellschaftlichen Interesse sie lag und liegt, und wie dieser Prozeß mit den Besonderheiten der abhängigen Entwicklung zusammenhängt, soll der nächste Abschnitt erklären helfen.

III. Regierung und Industriearbeiterschaft: Von der Politik der präventiven Konfliktlösung zur wirtschaftspolitischen Kontrolle

Seit der Herausbildung einer modernen Industriearbeiterschaft wurde die Haltung der Regierungen gegenüber der Arbeiterschaft im wesentlichen von drei Faktoren bestimmt, deren relatives Gewicht mit verschiedenen Phasen der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung variierte. Diese Faktoren sind

- ein im Interesse der Herrschaftssicherung liegender Versuch der präventiven Konfliktlösung in der Absicht, das moderne Industrieproletariat politisch zu neutralisieren;
- die Art und Weise der Herrschaftslegitimierung, d. h. die formale Demokratisierung der politischen Herrschaft, die dem Industrieproletariat und seinen Organisationen den Charakter von politischen Ressourcen für politische Eliten verlieh;
- und die jeweilige Entwicklungsstrategie der Regierungen gerade im Hinblick auf das Problem der abhängigen Entwicklung, in deren Zusammenhang die Gewerkschaften entweder als Instrument der staatlichen Entwicklungspolitik oder als Akkumulationshindernis betrachtet wurden.

Die wechselnde Bedeutung dieser Faktoren in den verschiedenen Phasen der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung Venezuelas, Kolumbiens und Perus soll im folgenden dargestellt werden.

⁵³ Miguel Urrutia M., *The Development of the Colombian Labor Movement*, New Haven 1969, S. 263–267.

3.1 Die Politik der präventiven Konfliktlösung

Um die Jahrhundertwende begann in Kolumbien und Peru die Industriearbeiterschaft in das Bewußtsein der politisch artikulierten Oberschicht zu treten. Kolumbien hatte seit 1880 und Peru seit 1890 einen industriellen Aufschwung erlebt, in dem vor allem in dem Nahrungsmittelsektor und im Textilbereich einige größere Industriebetriebe entstanden waren. Ferner hatten der Bergbau in Peru, der Ausbau des Transportsystems in beiden Ländern sowie die exportorientierte Landwirtschaft größere Ansammlungen von Lohnarbeitern hervorgebracht. In Venezuela hatte sich ab 1920 auf den Ölfeldern ein Proletariat gebildet sowie in einigen kleinen Industrien; als politisches Problem stellte sich dieses kleine Proletariat bis zum Tode des Diktators Gómez im Dezember 1936 insofern nicht, als jeglichem Ansatz zur Opposition, und nicht nur den gelegentlichen Streikversuchen der Arbeiter, mit brutaler Repression begegnet wurde.

Die miserablen Arbeitsbedingungen sowie der Statusverlust eines Teils der Arbeiter, die sich vor allem in Peru aus ehemaligen agrarischen Kleinproduzenten und Handwerkern rekrutierten, führten recht bald zu meist spontanen und unorganisierten Streiks, die wegen der leichten Ersetzbarkeit der Streikenden durch Streikbrecher in der Regel Fabrikbesetzungen und massiven Polizei- und Militäreinsatz nach sich zogen. Wie reagierten die Oberschichten dieser Länder auf diese ersten Lebenszeichen eines Proletariats, und wie beeinflussten diese Reaktionen die Maßnahmen der Regierungen gegenüber der Arbeiterschaft?

Die Arbeiterschaft stieß mit ihren Forderungen durchweg auf paternalistische Sympathien, mit denen sich, in guter Kenntnis der jüngeren europäischen Sozialgeschichte, die Sorge um die Herausbildung eines möglichen sozialen Krisenherdes mischte. In der peruanischen Presse, die selbstredend von der Oberschicht kontrolliert und für diese geschrieben wurde, wurde die Berechtigung der Arbeiterforderungen nirgendwo bestritten⁵⁴. Zuweilen findet sich sogar milde Kritik an den repressiven Maßnahmen der Behörden. Die Streikwelle im Jahre 1919, die die Durchsetzung des Acht-Stundentags zum Ziel hatte, und die angesichts des gleichzeitigen Generalstreiks in Argentinien und der zum ersten Mal auftauchenden roten Fahnen den Oberschichten ominös vorkommen mußte, wurde in *La Prensa* (11. Jan. 1919, Morgenausgabe, S.3) mit dem Hinweis auf die „dem Kapitalismus eigene Ungleichheit, bei der alle Rechte, aller Nutzen und alle Privilegien ausschließlich dem Kapital zugute kommen“ kommentiert, der angekündigte Generalstreik in Lima wurde gar als „legitimes Mittel“ bezeichnet (*La Prensa*, 13. Jan. 1919, Morgenausgabe, S.3). Im *El Comercio*, der anderen großen Zeitung des Landes, verstieg sich ein Kommentator angesichts einer weiteren Streikwelle im selben Jahr zu der Bemerkung: „Wenn die Doktrinen des Sozialismus und des Anarchismus die Humanität als höchstes Ideal haben, wie kann man ihnen dann das Recht auf Ausdehnung verweigern?“ (*El Comercio*, 6. Mai 1919, Morgenausgabe, S.3).

Dasselbe Phänomen läßt sich auch in Venezuela beobachten, als dort nach dem Tode des General Gómez sich Gewerkschaften zu organisieren begannen und im Dezember 1936 in den Ölfeldern Zulias ein Streik ausbrach. Selbst die Presse der konservativsten Kreise unterstützte alle Forderungen der Arbeiter einhellig und gab den Ölgesellschaften den Rat, sie schleunigst zu akzeptieren (*La Esfera*, 8. Dez. 1936, S.1). Die guten Familien in Caracas boten an, die Kinder streikender Arbeiter bei sich aufzunehmen, und es wurden Sammlungen zugunsten der streikenden Arbeiter organisiert⁵⁵. In der Berichterstattung der großen ko-

⁵⁴ Diese Aussage bezieht sich auf die Streikberichterstattung zwischen 1896 und 1919 in den Zeitungen *El Comercio*, *La Prensa* und *La Crónica*.

⁵⁵ Für Details siehe Juan Bautista Fuenmayor, 1928–1948: *Veinte años de política*, Madrid 1968, S. 166–168.

lumbianischen Zeitungen läßt sich ein ähnlicher Tenor feststellen, wenngleich den Sympathien für die streikenden Arbeiter dort nicht ganz so überschwenglich Ausdruck gegeben wurde.

Man kann zwar voraussetzen, daß Forderungen nach dem „wahren Sozialismus“ und der „Vorherrschaft des Proletariats“ nicht unbedingt wörtlich gemeint waren (siehe *La Prensa-Peru* 1. Mai 1919, S.7); daß in den Oberschichten für die Arbeiter ein erhebliches Sympathiepotential vorhanden war, kann aber nicht bestritten werden. Es stellt sich daher die Frage nach den Motiven dieser Haltung und nach ihren politischen Folgen. Den aufmerksamen Beobachtern der europäischen Entwicklung unter den Oberschichten dieser Länder war klar, daß die kapitalistische und industrielle Entwicklung Sozialkonflikte und Ideologien hervorbringen würden, die die existierende Wirtschaftsordnung selbst gefährden könnten. Ein gewisses Entgegenkommen gegenüber den Forderungen der Arbeiter schien angebracht, wollte man den sich abzeichnenden Sozialkonflikten von vornherein die Spitze abbrechen. So formulierte der Präsident der Liberalen Partei Kolumbiens 1904 in einer programmatischen Rede: „Um den Sozialismus der Straße und der öffentlichen Plätze zu verhindern, bleibt nichts anderes übrig, als einen wohlverstandenen Staatssozialismus zu schaffen und Konflikte zu lösen, bevor sie entstehen.“⁵⁶ Es überrascht kaum, daß die Bismarck'sche Sozialgesetzgebung mit ihren paternalistischen Intentionen und dem Ziel der politischen Neutralisierung der Arbeiterschaft als vorbildlich verstanden wurde: „Der Staat als Helfer und Freund der Arbeiter ...“ (*La Prensa-Peru*, 4. Juli 1919, Morgenausgabe, S. 10). Unter „Staatssozialismus“ verstand man genau diese Art der paternalistischen staatlichen Regelung der Arbeitsbedingungen in präventiver Absicht. Interessanterweise befürwortete Luis Miro Quesada, später Bürgermeister von Lima, Kongreßabgeordneter und Herausgeber der einflußreichen Zeitung *El Comercio* in einer seiner akademischen Arbeiten (1904) in diesem Zusammenhang auch die Gewerkschaftsbildung, da diese die Lage der Arbeiter zu verbessern vermöge und die Arbeiter von „den Absurditäten des revolutionären Sozialismus“ fernhielte, wie das Beispiel Englands zeige.⁵⁷ Es versteht sich von selbst, daß nach 1917 die „Absurditäten des revolutionären Sozialismus“ die Überlegungen der Oberschichten zur „Arbeiterfrage“ noch viel stärker beeinflussten als zuvor und zur besorgten Forderung Anlaß gab, daß „... wir angesichts des Maximalismus und Bolschevismus in unserem Vaterland Ungerechtigkeiten und Vorurteile vergessen und den Notwendigkeiten der arbeitenden Bevölkerung vor allen anderen Notwendigkeiten den Vorrang geben müssen“ (*La Prensa-Peru*, 3. Januar 1919, Morgenausgabe, S. 3).

Hinzu kam, daß den Oberschichten dieser aufgeklärte Paternalismus wirtschaftlich recht leicht fiel. Das vorherrschende Interesse bei den Oberklassen war durch den Exportsektor geprägt. Eine Industriellenklasse, die als solche ihre Interessen hätte verteidigen können, gab es nicht. Die Industrien waren entweder in ausländischer Hand oder waren aber – wie zum großen Teil in Peru – Gründungen von zumeist italienischen Immigranten, die trotz ihrer wirtschaftlichen Prosperität nicht in den inneren Kreis der „guten Familien“ vorzudringen vermochten. Wenn sich also Vertreter der Oberschicht gegenüber den Arbeitern großzügig zeigten, dann geschah dies zunächst einmal auf Kosten von ausländischen Firmen und von Immigranten. In Venezuela kam wegen der beherrschenden Rolle ausländischer Ölkonzerne noch eine ausgesprochen nationalistische Komponente hinzu. Sobald die Forderungen der Arbeiter die Interessen des exportorientierten Agrarsektors selbst betrafen, wurden sie freundlich, aber bestimmt zurückgewiesen. Als Arbeiter in Peru auf den Zusammenhang

⁵⁶ General Rafael Uribe Uribe, *Socialismo del Estado* (Conferencia del Teatro Municipal, Bogotá 1904), Bogotá o.D., S. 51.

⁵⁷ Luis Miro Quesada, *Albores de la reforma social en el Perú*, Lima 1965, S. 112.

zwischen der Umstellung vieler Küstenhaciendas auf den Baumwollanbau und die Lebensmittelverteuerung hinwiesen (diese Haciendas hatten zuvor Lima mit Lebensmitteln versorgt), hielt La Prensa diese Umstellung angesichts der hohen Weltmarktpreise für Baumwolle für völlig gerechtfertigt und im Interesse des Landes (La Prensa-Peru, 5. Mai 1919, Morgenausgabe, S. 3).

Im Gegensatz zur rein literarischen Behandlung der „Indianerfrage“ blieb der sozialpolitische Paternalismus der Oberschichten in Peru für die Arbeiter nicht folgenlos. In den ersten beiden Dekaden des 20. Jahrhunderts wurden eine ganze Reihe von staatlichen Arbeitsschutzgesetzen erlassen, und auch die Einrichtung einer Arbeitssektion im Innenministerium stand ganz im Zeichen der präventiven Konfliktregelung.⁵⁸ In Venezuela wurde 1936 unter Mitarbeit des Internationalen Arbeitsamtes ein modernes Arbeitsgesetz erlassen, das den Arbeitern das Recht auf gewerkschaftliche Organisation verbrieft und im Bereich der Arbeitsbedingungen einige echte Fortschritte brachte, das aber gleichzeitig jede politische Betätigung von Gewerkschaften verbot. Die Zielrichtung dieser Politik war deutlich: einerseits sollte die Arbeiterschaft durch eine moderne Gesetzgebung sowie durch konkrete materielle Zugeständnisse, wie sie etwa in dem Dekret zur Profitbeteiligung von 1938 zum Ausdruck kamen, an den Staat gebunden und davon überzeugt werden, daß ihre Interessen bei den zuständigen Behörden bestens aufgehoben seien; andererseits versuchte man alles, um zu verhindern, daß sich die Arbeiterschaft und die Gewerkschaften zu Brutstätten von Gegeneliten entwickelten und von diesen als politische Ressource gegen das Regime eingesetzt wurden.

Diese Neutralisierungsstrategie entsprach ganz den politischen Notwendigkeiten des venezolanischen Regimes. Trotz einer partiellen Demokratisierung der politischen Strukturen ab 1936 war der Zugang zum politischen Entscheidungsprozeß noch fest von einer Machtelite kontrolliert, die sich aus traditionellen Agrarinteressen und Mitgliedern des Handelssektors rekrutierte. Wahlpolitische Ressourcen spielten noch keine Rolle. Die Regierung war daher auch nicht auf die Unterstützung der Arbeiterschaft angewiesen. Ihr war, wie auch in Peru, lediglich daran gelegen, daß sich die Arbeiterschaft nicht in den Dienst von politischen Kräften stellte, die eine Öffnung des Systems für das politisch marginalisierte Kleinbürgertum forderten oder gar auf eine politische und wirtschaftliche Systemveränderung abzielten. Dies ließ sich mit einer Politik erreichen, die aus einer Mischung aus administrativer Repression (in Peru nach 1921 härter als in Venezuela nach 1936) und maßvollen materiellen Zugeständnissen bestand. Daß diese Politik aber letztlich doch ohne Erfolg blieb, lag an der Begrenztheit der Position der qualifizierten Toleranz und präventiven Konfliktlösung. Was konservative Regimes mit dieser Politik der Arbeiterschaft bieten konnten, war weit weniger als das, was sowohl reformerische Parteien wie die *Acción Democrática* in Venezuela und die APRA in Peru oder die kommunistischen Parteien in Aussicht stellen konnten: während erstere für den Fall einer Machtübernahme einen direkten Zugang zur Macht und staatliche Unterstützung bei der gewerkschaftlichen Organisation der Arbeiterschaft versprechen konnten, definierten sich die kommunistischen Parteien ohnehin als die Parteien der Arbeiterklasse. Daß sich die reformistischen Parteien überhaupt um die Arbeiterschaft und die Gewerkschaften bemühten, lag einmal daran, daß sie ihren universal-demokratischen Anspruch legitimieren mußten, und ferner an dem Charakter der Gewerkschaften als politischer Ressource für den Fall, daß wahlpolitische Ressourcen eines Tages für den Zugang zur Macht entscheidend werden sollten. Daß diese Haltung ebenfalls von einem penetranten Paternalismus geprägt war, zeigt eine Bemerkung Haya de la Torres, des

⁵⁸ Siehe Ricardo Martínez de la Torre, *Apuntes para una interpretación marxista de historia social del Perú*, Lima o.D., Bd. 1, S. 100 f.

Gründers der peruanischen APRA, in der er 1931 die Arbeiterschaft „als ein Kind“ bezeichnete, „das Schmerzen empfindet ... wegen des Schmerzes protestiert; ein Kind ist jedoch nicht in der Lage, sich selbst anzuleiten“.⁵⁹

In Kolumbien war zwar ebenfalls viel die Rede von „Staatssozialismus“ und antizipieren der Konfliktlösung. Im Gegensatz zu Peru und zu Venezuela wurde aber erstaunlich wenig davon politisch umgesetzt. Ein Grund hierfür dürfte darin gelegen haben, daß die sozialistischen Tendenzen in der kolumbianischen Gewerkschaftsbewegung keine Bedrohung für das traditionelle und überaus integrationskräftige kolumbianische Parteiensystem darstellte, daß man sich also keine Sorgen um die Gewerkschaften als mögliche Fußtruppen einer ernstzunehmenden politischen Opposition zu machen brauchte. Da die Gewerkschaften trotz des Werbens der liberalen Minderheitspartei sich bis 1934 weigerten, diese bei Wahlen zu unterstützen, mag es der dominierenden konservativen Elite immer noch billiger erschienen sein, die in der Tat häufigen und mit großer Erbitterung geführten Streiks in Kauf zu nehmen und gegebenenfalls mit Gewalt zu unterdrücken, als den Versuch zu machen, mit sozialen Zugeständnissen die nicht-landwirtschaftliche Arbeiterschaft zu kooptieren oder politisch zu neutralisieren. Hinzu kam, daß es den Gewerkschaften lange Zeit nicht gelungen ist, über punktuelle und häufig auch rein spontane und daher unkoordinierte Aktionen hinauszugehen.⁶⁰ In Kolumbien hat es daher eine Politik der präventiven Konfliktlösung nie gegeben. Als dort die Gewerkschaften schließlich ab 1934 politisch integriert und gefördert wurden, geschah dies unter ganz anderen Vorzeichen. Darauf wird gleich noch einzugehen sein.

3.2. Industrialisierung und Gewerkschaften nach 1930

a) Kolumbien

Die Weltwirtschaftskrise und anschließend der Zweite Weltkrieg stürzte das exportorientierte Modell der abhängigen Entwicklung in Lateinamerika in eine schwere Krise. Die Agrarexporte fanden wegen der weltweiten Marktverengung weniger Abnehmer, was die Deviseneinnahmen und damit die Industrieimporte aus den Industrieländern drastisch verringerte. Die Umstellung der amerikanischen Privatwirtschaft auf die Kriegsproduktion während des 2. Weltkrieges tat ein weiteres, um die Importmöglichkeiten zu schmälern. Die Krise der exportabhängigen Entwicklung war auch gleichzeitig die Krise der exportorientierten Agrar- und Handelsoligarchien. Diese Krise fiel in Kolumbien mit einem Machtwechsel zusammen; dank einer Spaltung der Konservativen Partei gelang es 1930 der Liberalen Partei zum ersten Mal in diesem Jahrhundert, den Präsidenten zu stellen. Während die erste Liberale Regierung noch im Zeichen einer Kompromißpolitik mit den Konservativen stand, die ein erneutes Aufflammen des chronischen kolumbianischen Bürgerkrieges vermeiden helfen sollte, wagte sich die zweite Liberale Administration unter Präsident Alfonso Lopez an den – für die damalige Situation – überaus kühnen Versuch der Überwindung der Wirtschaftskrise auf Kosten der Exportinteressen. Die Politik dieser Regierung (1934 - 1938) war ein Versuch, das Land aus seiner extremen Exportabhängigkeit durch eine gezielte Industrialisierungspolitik zu lösen, die bei der damaligen Schwäche des europäischen und US-amerikanischen Kapitals notwendigerweise durch eine vom Staat unterstützte nationale Bourgeoisie getragen werden mußte. Mit einer – wenn auch sehr bescheidenen – Landreform

59 Zitiert bei Francois Bourricaud, „Ideología y desarrollo: el caso del partido Aprista peruano“, Jornadas (Mexico City), No. 58, 1966, S. 15.

60 Siehe Daniel Pécaut, Política y sindicalismo en Colombia, Bogotá 1973, S. 89–99.

sollten interne Ressourcen mobilisiert und der Markt für industrielle Güter vergrößert werden; eine Steuerreform und der Einsatz zollrechtlicher und fiskalischer Mittel sollten ebenfalls der Ressourcenmobilisierung und deren Umorientierung auf den industriellen Sektor dienen. Diese Politik hatte allerdings nur die Unterstützung einer Minderheitsfraktion der Liberalen Partei und des kleineren Teils der Industriebourgeoisie, während sie den größeren Teil dieser Schicht und die gesamte Agraroligarchie und Exportoligarchie gegen sich hatte, die in der Liberalen Partei genau repräsentiert waren wie in der Konservativen. Da sich der Versuch einer nationalen Industrialisierungspolitik nicht auf die traditionellen Eliten stützen konnte, mußte sich die Regierung zwangsläufig außerhalb dieser Eliten um eine Macht- und Legitimationsbasis bemühen. Dafür boten sich die städtischen Arbeiter und Gewerkschaften an. Die Gewerkschaften, die schon unter der vorhergegangenen Liberalen Administration den Achtstundentag und ihre gesetzliche Absicherung erhalten hatten, ohne sich besonders dafür eingesetzt zu haben,⁶¹ wurden nun von der Regierung aktiv gefördert. Die Zahl der Gewerkschaftsneugründungen stieg rapide an, wobei deutlich war, daß sie ihre Existenz der staatlichen Unterstützung verdankten. Nach dem Ende der ersten Amtszeit des Präsidenten Lopez gingen viele wieder ein, obwohl die nachfolgende, ebenfalls Liberale Regierung keine gewerkschaftsfeindliche Politik betrieb; sie überließ die Gewerkschaften nur mehr oder weniger sich selbst.⁶² Der Partei gelang es mit der aktiven Förderung der Gewerkschaftsbewegung nicht nur, die Unterstützung der Gewerkschaften zu gewinnen, was wahltaktisch von Bedeutung war, sondern auch die politische Kontrolle über die Gewerkschaften, was wirtschaftspolitische Folgen hatte. Letzteres wurde ihr durch das Einschwenken der Kommunistischen Partei des Landes auf die Volksfrontlinie im Jahre 1936 erleichtert, wonach sich der größte Gewerkschaftsverband des Landes unter kommunistischer Beteiligung „in ein Instrument der Mobilisierung im Dienste des Projektes der nationalen Industrialisierung“⁶³ verwandelte. Mit der Stärkung der Gewerkschaften suchte sich die Regierung überhaupt einmal die notwendige wirtschaftspolitische Autonomie sowohl gegenüber den traditionellen Exportinteressen wie auch gegenüber der widerstrebenden nationalen Bourgeoisie zu verschaffen, was die Kooperationswilligkeit dieser Bourgeoisie nicht gerade verstärkte. Sie mußte um ihre Machtposition auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik fürchten und sah sich von der Dynamik der einmal in Gang gesetzten Entwicklung bedroht. Die Sozialkonflikte nahmen mit einem Mal eine eindeutig politische Dimension an, was den bisherigen Rahmen der Politik als das Geschäft einer parteipolitisch gespaltenen, sozial und wirtschaftlich aber homogenen oligarchischen Führungsschicht zu sprengen drohte. Die Liberale Partei wurde im Zuge ihrer Industrialisierungspolitik zu einer Partei für die Unterschichten, und die traditionelle Führungselite dieser Partei mußte befürchten, daß sie früher oder später zu der Partei der Unterschichten werden würde.

Es waren also im wesentlichen zwei Faktoren, die die Mehrheitsfraktion der „nationalen Bourgeoisie“ gegen das Experiment einer nationalen Industrialisierung Stellung nehmen ließ: die angesichts der Schwäche der Bourgeoisie zwangsläufige Stärkung des Staates in der Wirtschaftspolitik, d.h. dessen Versuch, sich mit Hilfe der Gewerkschaftsbewegung gegenüber den traditionellen Eliten und der unwilligen Industriebourgeoisie ein gewisses Maß an wirtschaftspolitischer Autonomie zu verschaffen; und zweitens die in diesem Zusammenhang unumgängliche politische Mobilisierung der Unterschichten und die Politisierung der bisher parteipolitisch ausgeblendeteten Sozialkonflikte. Als bei den Wahlen von 1938 der

61 Op. cit., S. 121, 123 f.

62 Op. cit., S. 194, 205–207.

63 Op. cit., S. 153.

„gemäßigte“ Flügel der Liberalen Partei Eduardo Santos zum Präsidenten wählen lassen konnte, war das kurze Experiment einer nationalen Industrialisierung politisch schon gescheitert, wenngleich durch die fortdauernde Schwäche des US-Kapitals und dessen Bindung an die Kriegsproduktion ab 1941 die wirtschaftlichen Möglichkeiten für eine solche Strategie bis 1945 noch gegeben waren. Daran änderte auch die Wiederwahl von Präsident Lopez im Jahre 1942 nichts mehr. In der zweiten Administration Lopez stand die staatliche Gewerkschaftspolitik ganz im Zeichen der politischen Domestizierung der Gewerkschaften und deren Anbindung an die Liberale Partei. Sie war nicht mehr das Instrument einer umfassenden sozialen Veränderung im Dienste einer nationalen Industrialisierung. Bezeichnenderweise fiel in diese Periode das Gros der Arbeits- und Sozialgesetzgebung, die in Kolumbien die sektorale Trennung der Arbeitsmärkte institutionalisierte. Die Aufmerksamkeit der Sozialpolitik galt von da an fast ausschließlich der städtischen Arbeiterschaft; die ländlichen Massen, deren Emanzipation Voraussetzung für das Modell der nationalen Industrialisierung gewesen wäre, waren abgeschrieben. Sie wurden für die begrenzte Industrialisierung auf der Basis eines Oberschichtenmarktes nicht mehr gebraucht.

Seit dem Rücktritt von Präsident Lopez im Jahre 1945 war das Hauptziel der Gewerkschaftspolitik der Regierung wieder die Kontrolle der Gewerkschaften, wobei die Kontrolle nicht mehr im Interesse einer nationalen Industrialisierungspolitik ausgeübt wurde, sondern im Interesse der Unternehmerschaft und ihrer Akkumulation. Die Folge dieser Umorientierung der Gewerkschaftspolitik war die Depolitisierung sozialer Konflikte und die Restauration des oligarchischen Modells der Politik, das die Politik wieder zum exklusiven Geschäft einer parteipolitisch zuweilen bis zum Bürgerkrieg zerstrittenen, sozial aber homogenen Elite machte. Die Kontrolle der Industriearbeiterschaft und der Gewerkschaften im Interesse der Akkumulationsrate ließ sich immer dann durchsetzen, wenn das oligarchische Zweiparteiensystem intakt war. So sanken die Reallöhne in der Periode der konservativen Dominanz zwischen 1946 und 1953⁶⁴ und auch dann wieder, als verschiedene Bedrohungen des Zweiparteiensystems durch populistisch orientierte Gruppierungen während der 60er Jahre abgewehrt waren, die Sozialkonflikte zu politisieren versucht hatten. Umgekehrt korreliert die Schwäche des Zweiparteiensystems mit steigenden Reallöhnen. So wuchsen sie ab 1955 wieder an, als die Parteien suspendiert waren, und als der damalige Militärdiktator seine politischen Ambitionen mittels einer erneuten Politisierung sozialer Konflikte zu fördern suchte.⁶⁵ Die Diktatur wurde 1958 durch die Parteien abgelöst, die sich unter dem Druck der Diktatur und auch angesichts der unkontrollierbaren Konsequenzen der Bürgerkriegssituation zu einer „Nationalen Front“ zusammengeschlossen hatten. Die paritätische Aufteilung aller Wahlämter sowie die alternierende Übernahme der Präsidentschaft zwischen den beiden großen Parteien trugen zwar dazu bei, den chronischen Parteienkonflikt zu entschärfen, sie reduzierten aber gleichzeitig die Integrationskraft der Parteien und gaben sozialpolitisch engagierten politischen Gruppierungen Entfaltungsmöglichkeiten. Während dieser Periode der Schwäche der Parteien hatten die Gewerkschaften einigen Spielraum, den sie auch nutzten. Die Reallöhne stiegen zwischen 1958 und 1966 um 71 %.⁶⁶ Nach der Niederlage der konservativ-populistisch orientierten ANAPO des Ex-Diktators Rojas Pinilla bei den Wahlen von 1970 und 1974 und mit dem Ende der verfassungsmäßig festgelegten Periode der „Nationalen Front“ gewann das Zweiparteiensystem in Kolumbien wieder an Integrations-

64 Siehe Pécaut, *Politica*. . . , S. 193–228, 245–250.

65 Siehe Albert Berry y Miguel Urrutia M., „Salarios reales en la industria manufacturera y en el sector gobierno 1915–1963“, in: Miguel Urrutia M. y Mario Arrubla, Hrsg., *Compendio de estadísticas históricas de Colombia*, Bogotá 1970, S. 77.

66 Berry-Urrutia, „Salarios. . .“, S. 77.

kraft und konnte die Funktion erfüllen, die der Präsidentschaftskandidat der Konservativen Partei von 1974 indirekt folgendermaßen umriß: „... wenn sich die Impotenz der Parteien verfestigt, dann wird ein Kampf zwischen Klassensolidaritäten folgen: zwischen der (Solidarität) der Besitzenden und der jener, die nichts besitzen“.⁶⁷

b) Venezuela

In Venezuela führten zwischen 1941 und 1945 sowohl die spezifische Konjunktur des zweiten Weltkrieges wie auch die vor allem seit 1943 enorm gesteigerten Erdöleinnahmen zu einem Versuch einer nationalen Industrialisierung. Die zahlenmäßig schwache Industriebourgeoisie war sich der Gefahren wohl bewußt, welche die auf das Land zukommende Kapitalschwemme für die Produktionsstruktur mit sich brachte für den Fall, daß die Erdöleinnahmen für Importe ausgegeben werden sollten.⁶⁸ Mit einem auf eine tatsächliche Landverteilung abzielenden Landreformprojekt hoffte man, den Agrarsektor in den nationalen Markt zu integrieren und die strukturellen Voraussetzungen für eine nationale industrielle Entwicklung zu schaffen.⁶⁹ Diese Strategie brachte das Regime an zwei Fronten in Konflikt: einmal mit den ausländischen Erdölgesellschaften, die 1943 zusätzlich zur Zahlung der royalties zu einer Gewinnsteuer herangezogen wurden, und dann mit der einheimischen Agraroligarchie und den Export-Import-Interessen, die bis 1941 noch das politische Rückgrat der Regierung gebildet hatten. Wenngleich die „nationale Bourgeoisie“ in Venezuela im Gegensatz zur kolumbianischen unter der ersten Präsidentschaft Lopez allem Anschein nach hinter den Plänen der Regierung stand, war sie zahlenmäßig und wirtschaftlich zu schwach, um der Regierung eine gesellschaftliche Basis für ihre Strategie zu bieten. Die Regierung des Generals Medina Angarita sah sich daher mit ähnlichen Problemen konfrontiert wie einige Jahre zuvor die Regierung Lopez in Kolumbien. Sie mußte sich für ihre Politik erst einmal einen gesellschaftlichen Rückhalt verschaffen. Dabei stand sie jedoch vor einem speziellen Dilemma. Die naheliegende Lösung wäre eine Demokratisierung des politischen Prozesses in Venezuela gewesen, da damit der traditionellen Machelite die Kontrolle über deren politische Ressourcen entzogen worden wäre. Eine Öffnung des politischen Systems hätte das Regime jedoch der populistisch-reformistischen Acción Democrática ausgeliefert, die den größten Teil der Wähler hinter sich hatte, und die ganz andere Entwicklungsvorstellungen verfolgte als die Regierung Medina. Als Ausweg bot sich eine kontrollierte, schrittweise Demokratisierung bei einem gleichzeitigen, stillschweigenden Bündnis mit der Kommunistischen Partei an, die bei ihrer damals noch mehrheitlichen Kontrolle über die Gewerkschaften über eine Massenbasis verfügte. Die Arbeits- und Sozialpolitik sowie die bislang ungewöhnliche Toleranz gegenüber der Politisierung der Gewerkschaftsbewegung können als ein Versuch interpretiert werden, dem Regime die Massenbasis zu verschaffen, die ihm allein das notwendige Durchsetzungsvermögen und die Legitimierung für seine antioligarchische Politik verleihen konnte. Dieser Versuch mißlang jedoch, da die Acción Democrática ab 1944 die Kontrolle über die Mehrzahl der Gewerkschaften gewinnen konnte.⁷⁰ Das

67 Zitiert bei Oscar Delgado, *Ideologías políticas y agrarias en Colombia*, Bd. 1, Bogotá 1973, S. 106.

68 Zu den Vorstellungen des wirtschaftspolitisch führenden Kopfes des Regimes des Generals Medina Angarita siehe Arturo Usilar Pietri, *Sumario de economía venezolana*, Caracas 1945, vor allem S. 63–65, 74, 278–287.

69 Einzelheiten bei Salvador de la Plaza, *El problema de la tierra*, Bd. 1, Caracas 1973, S. 82–92.

70 Einzelheiten in A. Boeckh, *Organized Labor and Government under the Conditions of Economic Scarcity: The Case of Venezuela*, Diss., Gainesville 1972, S. 176–178.

Regime verlor damit seine Massenbasis, was sich spätestens im Oktober 1945 bemerkbar machte, als die *Acción Democrática* im Verein mit jungen Offizieren erfolgreich gegen General Medina putschte.

Nach dem Putsch öffnete die Partei das Land für das inzwischen wieder mobile amerikanische Kapital und gab die weiter steigenden Erdöleinnahmen für wahllose Importe aus. Damit zerstörte sie ganz bewußt die wirtschaftliche Basis der Kreise, die das Regime Medina und dessen Versuch einer nationalen Industrialisierung gestützt hatten.

Die – in diesem Falle rein politisch motivierte – Aufgabe der nationalen Industrialisierung führte aber nicht, wie in Kolumbien, zu einer restriktiven Gewerkschaftspolitik. Die Partei betrachtete die Gewerkschaften als wichtige politische Ressource, weniger jedoch im Hinblick auf die Wahlen, die sie zwischen 1945 und 1948 ohnehin haushoch gewann, sondern als Versicherung gegen allfällige Putschversuche. Daß diese Hoffnung trog, zeigte der ineffektive Generalstreikversuch bei dem Putsch von 1948, der den Beginn einer zehnjährigen Militärdiktatur bedeutete.

Nach dem Sturz des Militärregimes Anfang 1958 und der Einführung eines demokratischen Mehrparteiensystems stand wieder der Aspekt der politischen Ressourcen bei der Gewerkschaftspolitik von Parteien und Regierung im Vordergrund. Da bis 1973 keine Partei über eine absolute Mehrheit verfügte, war der oft erbittert geführte Kampf um die Kontrolle über die Gewerkschaften auch ein Kampf um eine mobilisierbare und verlässliche Wählerschaft. Daß dieser Kampf mit seiner überaus partikularistischen Sozialpolitik im Interesse der modernen Industriearbeiterschaft durchaus mit den Akkumulationserfordernissen eines abhängigen und damit begrenzten Entwicklungsmodells zu vereinbaren war, lag an dem Kapitalreichtum des Landes und der höchst oligopolistischen Struktur der modernen Wirtschaft, wie weiter oben schon ausgeführt worden ist. Unter venezolanischen Bedingungen ließ sich eine faktorale Umverteilung des Nationaleinkommens zugunsten des Faktors Kapital mit einer eindrucksvollen Steigerung der Reallöhne im modernen Sektor der Wirtschaft durchaus in Deckung bringen. Die Konsequenz dieser Politik lag, wie schon gezeigt, in der extremen Polarisierung der beiden wirtschaftlichen und sozialen Sektoren des Landes.

c) Peru

In Peru hatte es bis zum Militärputsch von 1968 keinen ernsthaften Versuch gegeben, eine nationale Industrialisierung in Gang zu bringen. Die Gewerkschaften hatte man zunächst zu eliminieren und die Industriearbeiterschaft mit Mitteln der antizipierenden Konfliktlösung politisch zu neutralisieren versucht. Beides hatte sich als Fehlschlag erwiesen, vor allem, weil es einer populistisch-reformistischen Partei, der APRA, gelungen war, nach 1930 die Kontrolle über die Mehrheit der Gewerkschaften zu erlangen und trotz der gegen sie gerichteten massiven Repression zu behaupten. Im Gegensatz zu Kolumbien verfügten die peruanischen Eliten jedoch nicht über ein integrationsfähiges Parteiensystem, was dazu führte, daß sie sich in zunehmendem Maße bei der wachsenden Politisierung der Sozialkonflikte von Militärdiktaturen vertreten lassen mußten. Diese somit offensichtlich dünne Legitimationsbasis der exportorientierten Eliten machte für diese daher eine Annäherung an die APRA und deren politische Kooptierung um den Preis einer politischen Demokratisierung unumgänglich, eine Annäherung, für die sich die APRA nach jahrzehntelanger Unterdrückung und Verfolgung im Jahre 1956 bereit fand. Die APRA war unter zwei Bedingungen bereit, sich vehement für die Interessen der Agrar- und Exportoligarchien einzusetzen: einmal bestand sie auf allgemeinen Wahlen, was ihr bei ihrer steten Kontrolle über etwa 33 % der Wähler Ausichten auf eine baldige Machtübernahme versprach, und zum zweiten mußte die Regierung

die Klientel der Partei, und das heißt vor allem die moderne Industrie- und Landarbeiter-schaft, sozialpolitisch bedienen. Damit konnte die Partei trotz ihrer politischen Anpassung ihre Klientel halten. Dabei war die Gleichzeitigkeit einer modernen Sozialgesetzgebung für die Arbeiterschaft im hochkapitalisierten Sektor mit einer auch von der APRA unterstützten Repression von Emanzipationsbemühungen im traditionellen Sektor der Gesellschaft (vor allem im Agrarbereich des peruanischen Hochlandes) kein Widerspruch in sich, sondern der konsequente Ausdruck einer konservativen Politik im Rahmen einer abhängigen, d.h. begrenzten Entwicklung. Die Militärregierung von 1968 war im wesentlichen mit zwei Zielen angetreten: einmal wollte sie dem extremen Partikularismus bei den präventiven Reformen ein Ende bereiten und diese genau auf den Sektor ausdehnen, der am meisten von sozialen Unruhen erschüttert war, nämlich den Agrarsektor. Das zweite Ziel lag in der Schaffung der strukturellen Voraussetzungen für eine nationale Industrialisierung. Daß sie bei der Verfolgung beider Ziele nicht dieselbe Strategie verfolgen konnte, wie Jahrzehnte zuvor die Regierung Lopez in Kolumbien und die Regierung Medina in Venezuela, liegt auf der Hand. Einmal waren die Gewerkschaften zu diesem Zeitpunkt schon fest in das System der abhängigen Entwicklung integriert und daher kaum als organisatorisches Gegengewicht gegen etablierte Interessen brauchbar. Darüberhinaus erwies sich die Hoffnung des Regimes, daß sich die peruanische Industriebourgeoisie und die Agraroligarchie in die Schumpeterianer der Anden verwandeln würden, wenn man ihnen nur die nötigen Anreize geben würde,⁷¹ als trügerisch. Wegen der engen personellen Verflechtung von Industriebourgeoisie und Agraroligarchie⁷² fühlte sich auch die Industriebourgeoisie von der distributiven Landreform von 1969 bedroht, und die Umleitung des Auslandskapitals in den staatlichen Sektor der Wirtschaft tat angesichts der engen Anbindung des peruanischen Privatkapitals an das Auslandskapital ein übriges, um dieses zu verunsichern. Die von den Militärs angepeilte Entwicklung bekam daher fast zwangsläufig innerhalb des beibehaltenen kapitalistischen Rahmens einen staatskapitalistischen Charakter. Damit entfiel aber für den Staat auch die Notwendigkeit, zur Erlangung einer wirtschaftspolitischen Autonomie den Schiedsrichter zwischen Kapital und Arbeit spielen zu müssen, wie das in Kolumbien zwischen 1934 und 1938 der Fall gewesen war. Der Staat war nun im Verteilungskonflikt unmittelbar selbst Partei: einmal als Wirtschaftsplaner und dann als Kapitalist. Die Gewerkschaftspolitik der Militärregierung nahm daher ganz andere Züge an als in Venezuela und Kolumbien.

Angesichts der aktiven Rolle der Regierung in der Wirtschaftspolitik war das Hauptproblem der staatlichen Gewerkschaftspolitik die Anpassung der Gewerkschaften an die Entwicklungsstrategie der Regierung. Zahlreiche, überaus deutliche Äußerungen von Vertretern der Regierung lassen hieran keine Zweifel zu.⁷³ Neben einer breiten Palette repressiver Maßnahmen bediente sich das Regime zu diesem Zweck vorwiegend distributiver Reformen in den Bereichen der Industrie, des Bergbaus, des Fischfangs und im Agrarsektor, die die Akkumulation insofern nicht beeinträchtigten, als sie das Betriebsvermögen (bzw. im Agrarsektor den Grund und Boden) betrafen und nicht das variable Kapital. Diese Reformen verfolgten im wesentlichen drei Ziele. Erstens sollten damit die strukturellen Voraussetzungen für eine nationale Industrialisierung geschaffen werden. Zweitens hoffte man, mit der vertikalen Organisation der Arbeiterschaft in den verschiedenen wirtschaftlichen Sektoren

71 An Anreizen fehlte es nicht. Es wurden großzügige steuerliche Investitionsanreize geschaffen. Zudem konnten die 1969 enteigneten Großagrarien ihre Entschädigung in Bar ausgezahlt bekommen, sofern sie diese in Industrien investierten, die von der Regierung Priorität erhalten hatten.

72 Hierzu ausführlich Carlos Malpica, *Los dueños del Perú*, Lima 1974 (6. Auflage).

73 Pedro Sala Orosco, *La política de la revolución en el sector trabajo*, Lima 1974, S. 16, 19; Victor Villanueva, *Ejército peruano. Del caudillaje anárquico al militarismo reformista*, Lima 1973, S. 344.

in Kooperativen und Betriebseinheiten die horizontale Organisation der Arbeiterschaft in Gewerkschaften abbauen zu können. Und drittens glaubte man, daß mit der Beteiligung am Betriebsvermögen und an der Betriebsleitung die Arbeiter die Rationalität eines kapitalistischen Betriebes übernehmen würden, d.h., daß sie ihre Lohnforderungen den Notwendigkeiten der Akkumulation anpassen würden.

Was den ersten Punkt betrifft, so scheint die Regierung entgegen ihren erklärten Absichten mit den getroffenen Maßnahmen die strukturelle Heterogenität für peruanische Verhältnisse auf die Spitze getrieben zu haben. Die distributiven Reformen haben ausschließlich zu einer Vermögensumverteilung innerhalb des obersten Quartals der Einkommenspyramide geführt⁷⁴. Die geographische und sektorale Konzentration der staatlichen Investitionstätigkeit und -förderung auf die hochkapitalisierte Rohstofferschließung und -verarbeitung hat die sektorale Polarisierung der Gesellschaft weiter verschärft⁷⁵.

Mit der anti-gewerkschaftlichen Zielsetzung der distributiven Reformen ist die Regierung ebenfalls gescheitert. Es scheint vielmehr, daß die Bildung von Kooperativen und die Förderung der betrieblichen Mitbestimmung die Gewerkschaften gestärkt haben⁷⁶. Und was die Übertragung einer Unternehmerrationalität auf die Arbeiterschaft betrifft, läßt sich angesichts einer sehr dünnen und widersprüchlichen empirischen Evidenz kein abschließendes Urteil über den Erfolg der Regierung bilden.

Daß das peruanische Regime mit seiner auf den Abbau der strukturellen Heterogenität und eine nationale Industrialisierung ausgerichteten Entwicklungsstrategie gescheitert ist, steht mittlerweile außer Zweifel. Der Versuch, diese Politik vor allem mit einer Steigerung der Rohstoffexporte (vor allem Kupfer) zu finanzieren, hat den peruanischen Staat angesichts der fallenden Kupferpreise auf dem Weltmarkt nahe an den Staatsbankrott gebracht. Die unter dem Druck ausländischer Kreditgeber getroffenen Austeritätsmaßnahmen bedeuten das Ende struktureller Reformen in Peru und haben den Versuch der Regierung, die Arbeiterschaft mittels distributiver Reformen zu domestizieren und für ihre entwicklungspolitischen Ziele einzuspannen, endgültig scheitern lassen⁷⁷.

IV. Schlußbemerkungen

Dieser Aufsatz stellt einen Versuch dar, die wirtschaftlichen und politischen Parameter der Gewerkschaftspolitik in drei Ländern Lateinamerikas im Kontext verschiedener Entwicklungsphasen darzustellen. Im Laufe der Untersuchung hat es sich gezeigt, daß – ungeachtet der unterschiedlichen entwicklungs- und gewerkschaftspolitischen Zielsetzungen der Regierungen dieser Länder in den verschiedenen Stadien ihrer Entwicklung – es das zentrale Interesse der Gewerkschaftspolitik von Regierungen war, die Gewerkschaften zu kontrollieren: um sie möglichen Gegeneliten als politische Ressourcen zu entziehen, um sie als politisches Gegengewicht gegen etablierte, wenn auch geschwächte Macheliten zu mobilisieren, oder um ihren Einfluß auf die Akkumulation zu mindern. Diese Kontrolle war jedoch selten rein repressiver Natur. Fast immer trug die Gewerkschaftspolitik auch paternalistische Züge, wobei sowohl Überlegungen der präventiven Konfliktlösung wie auch parteipolitische

74 Zum Effekt der distributiven Reformen siehe Adolfo Figueroa, „El impacto de las reformas actuales sobre la distribución de ingresos en el Perú“, *Revista Inter-Americana de Planificación* 7:26 (Juni 1973), S. 45–63. Siehe auch R. Webb, „Políticas gubernamentales. . .“.

75 Einzelheiten bei Patricia Ann Wilson, „Influencias institucionales en el desequilibrio espacial del Perú: La regionalización de las inversiones públicas“, *Publicaciones CISEPA*, No. 21, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima 1974.

76 Interview 17-9-74.

77 Siehe *Neue Züricher Zeitung* vom 14. 4. 1975, S. 7; 20. 7. 1976, S. 3; 14. 10. 1976, S. 12; 30. 10. 1976, S. 5; 14. 6. 1977, S. 6; 6. 8. 1977, S. 16; 19. 1. 1978, S. 16.

Konkurrenz hinsichtlich der Gewerkschaftsklientel eine Rolle spielen konnten. Dieser Paternalismus hat das Verhalten und die Erwartungen der Gewerkschaften entscheidend geprägt: dem staatlichen Paternalismus entspricht eine deutlich klientelistische Mentalität aufseiten der Gewerkschaften⁷⁸.

Voraussetzung für diese Entwicklung war jedoch die abhängigen Gesellschaften eigene strukturelle Polarisierung der Wirtschaft und Gesellschaft, die eine sektorale Spaltung der Arbeiterschaft und eine strukturelle Trennung von Arbeitsmärkten mit sich brachte. Der dem modernen Sektor der Wirtschaft zugehörige Teil der Arbeiterschaft gewann trotz seines immer noch bescheidenen Lebensniveaus zunehmend den Charakter einer Arbeiteraristokratie, was sich nicht nur im Verhalten der Gewerkschaften, sondern auch in dem der Arbeiterschaft ausdrückte⁷⁹. Daß die Sektoralisierung der Arbeiterschaft durch eine partikularistische Interessenakkomodierung der Rationalität einer abhängigen, d. h. ungleichen und unvollständigen Entwicklung entspricht, liegt auf der Hand. Der Partikularismus der Interessenakkomodierung hat zu einem ebensolchen, institutionell verfestigten Partikularismus bei der Interessenartikulation geführt und damit zu einer Fragmentierung aller Widerstände, die sich gegen das Modell der abhängigen und begrenzten Entwicklung richten könnten⁸⁰. Die zumindest partielle Akkomodierung der Interessen und die Kooptierung der modernen Industriearbeiterschaft ist Voraussetzung der Herrschaftssicherung im Rahmen einer abhängigen Entwicklung, da gerade diese Gruppe noch am ehesten dank ihrer strategischen Position in diesem Gefüge diese Entwicklung zu sprengen in der Lage wäre.

Diese Notwendigkeit der Interessenakkomodierung führt jedoch auch zu Widersprüchen. Wie wir gesehen haben, beschränkt sie in Kolumbien und Peru die Akkumulationsmöglichkeiten im modernen Sektor und führt zu Konflikten zwischen Gewerkschaften und Regierungen, wobei letztere ständig zwischen der Notwendigkeit der Integration der modernen Arbeiterschaft und den Erfordernissen der Akkumulation im Rahmen einer begrenzten Entwicklung zu wählen haben. Der bisherige Verlauf dieser Konflikte läßt jedoch vermuten, daß sie kaum systemsprengende Wirkung haben werden. Dafür ist die Fragmentierung bei der Interessenartikulation der Arbeiterschaft, die sich auch im hochkapitalisierten Sektor mit ihren Ansprüchen an den Staat in Konkurrenz untereinander befindet, institutionell zu verfestigt. In Venezuela tritt dieser Widerspruch erst gar nicht in Erscheinung. Dort erlaubt der Kapital- und Devisenreichtum und die dank der hohen Oligopolisierung im hochkapitalisierten Sektor von den Kosten losgelöste Profitbildung und Akkumulation eine faktorielle Umverteilung des Nationaleinkommens zugunsten des Faktors Kapital bei einer gleichzeitigen kräftigen Steigerung des Realeinkommens der modernen Arbeiterschaft.

78 Für Belege siehe A. Boeckh, *Interne Konsequenzen* . . . , Kap. 7.

79 Siehe Anm. 78.

80 Darin sieht z. B. Cardoso ein Haupthindernis für die Überwindung der abhängigen Entwicklung. Siehe F. H. Cardoso, *Estado y sociedad* . . . , S. 55 f.

“Government Policies Toward Unions and Dependent Development.”

BY A. BOECKH

The study of government policies toward unions in Venezuela, Colombia and Peru is preceded by an investigation of the economic parameters of such policies. For each country, the specifics of its dependent economic structure are outlined. Particular attention is paid to changes with respect to capital intensity of investments, productivity, degrees of competition, income, and income distribution within economic sectors and the relationship between these sectors. Thus, some understanding of the forces shaping the labor markets can be achieved.

The results can be summarized as follows: In Venezuela, the abundance of capital and the extremely oligopolistic structure of the foreign oriented, highly capitalized sector has resulted in a rigid separation of economic sectors and labor markets, negative income and growth effects for the undercapitalized sector, and in the fact, that in the highly capitalized sector wages do not affect profits. In Colombia and Peru, on the other hand, the economic margins for union activities are much smaller. However, the separation of the economic sectors seems to be less rigid than in Venezuela, and the growth of the highly capitalized sector generally has positive growth and income effects for the rest of the economy.

During the various stages of development, the labor and union policies of governments have been influenced by considerations of preventive conflict solution, the role of unions as political resources, and the attempts of governments to adjust to or solve the problems of dependent development. It can be shown that the specific mixture of motives and the particular limitations of government policies toward modern labor and unions are largely determined by the economic parameters of the different stages of dependent development.

“Labor Law and Labor Relations in Chile 1900–1970. . .”

BY HELEEN F.-P. IETSWAART

The article first describes how in Chile developed, during the first two decades of this century, a system of labor relations, and how then the economically dominant classes tried to change this system through legislation, thus requiring substantial changes in the behavior patterns of the social groups concerned. The analysis then focusses on how the interaction between those legal prescriptions and the concrete social and political forces as they developed has over time led to the particular mixture of legal, illegal and a-legal behavior which characterizes labor relations in Chile in the late 1960's, and emphasizes the relative importance of the legal system for an adequate understanding of the development of those labor relations.

Trade Unions in the People's Republic of China

BY LIU JEN-KAI

In the People's Republic of China, a country which is applying Marxist-Leninist principles on politics and economics, trade unions are considered as a transmission belt between the Communist Party and the masses and a school where the workers learn management and learn communism. There have been several conflicts due to “economism” and “syndicalism”. It is the duty of the trade unions to educate the workers to understand that there