

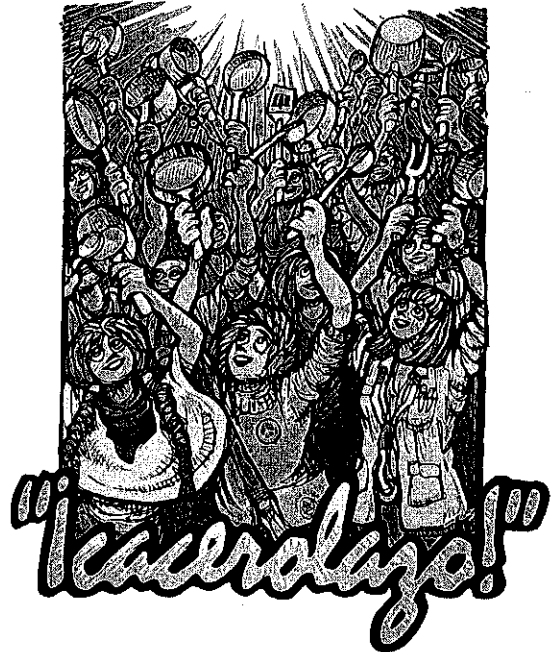
1 Einleitung¹

Als im Dezember 2001 die Wirtschaft Argentiniens zusammenbrach, füllten sich die Strassen und Plätze des ganzen Landes mit Menschen, vor allem Frauen². Sie alle kamen mit Töpfen und Pfannen und schlugen im Rhythmus der Sprechchöre zum Protest. In den Folgemonaten dieses argentinischen Sommers blockierten aufgebrachte Menschenmassen Strassen, besetzten Fabriken, versammelten sich in der Nachbarschaft oder eben, hämmerten Suppenlöffel gegen Pfannendeckel, Pfannen gegen Töpfe, Deckel gegen Deckel.

Cacerolazo nennt sich dieses aufmüpfige Ritual der Kochutensilien und hat in der lateinamerikanischen Protestlandschaft eine lange Tradition. Doch warum erhob sich an der Jahrtausendwende ein ganzes Volk zum scherbeldenden Protest, weshalb schaute die ganze Welt in jenem Dezember auf Argentinien? «¡Que se vayan todos!», skandierte der aufgebrachte Mob, «sollen sie alle verschwinden!». Gemeint war eine ganze politische Klasse, jene Elite, welche die Demonstrantinnen³ für die hereinbrechende Wirtschaftskrise verantwortlich glaubten, die durch korrupte Machenschaften und eine orthodoxe neoliberale Politik das Land in die Misere getrieben haben sollen. Und auch die internationale Presse zeigte sich zumindest verwundert bis bestürzt über die Vorgänge im Süden Lateinamerikas: «Wie ist ausgerechnet Argentinien in diesen Teufelskreis hineingeraten? War denn das Land Mitte der 1990er Jahre vom IWF und Finanzwelt nicht geradezu als Paradebeispiel eines erfolgreichen wirtschaftlichen Turnarounds gefeiert worden?» (Neue Zürcher Zeitung 2001: 19).

Damit wären zwei der zentralen Faktoren der Krise, der Internationale Währungsfond (IWF) und die von den politischen Eliten im Eiltempo durchgewungenen wirtschaftlichen Strukturanpassungen, bereits genannt. Beim Überblicken der Darlehenszahlungen des IWF an Argentinien taucht vor dem inneren Auge unweigerlich das Bild eines zum Bersten aufgeblasenen Ballons auf. 150 Milliarden US-Dollar Verschuldung im Juli 2001 und eine Schuldendienstquote, welche 75 Prozent der Exporteinkünfte ausmacht (Boris 2001: 476). Die Privatisierungen durch den Staat gleichen einem Kaufhausausverkauf. Rentensystem, Energiefirmen und Gesundheitswesen fallen

Abb 1.1 – Cacerolazo



Quelle: Latin American Solidarity Coalition (2009).

¹ Diese Lizentiatsarbeit beruht auf einem im Rahmen des Soziologiestudiums an der Universität Zürich verfassten und ebenfalls von Michael Nollert und Ivo Staub betreuten Forschungsbericht.

² Verschiedene Beobachterinnen konstatieren eine Überzahl an Frauen unter den *cacerolistas*, gewisse sprechen gar von 75 Prozent Frauenanteil (Borland & Sutton 2007: 700–01).

³ Im Folgenden wird im Sinne des generischen Femininum durchweg die weibliche Form verwendet, wobei die männliche Form, sofern nicht anders vermerkt, eingeschlossen ist.

in die Hände internationaler Investoren und korrupte argentinische Eliten bedienen sich als eigenmächtige Nutzenmaximiererinnen an den Einkünften der Verkäufe.

Es wäre verkürzt zu behaupten, einzig die Finanzinstitutionen trügen an dem politischen und wirtschaftlichen Chaos Schuld. Expertinnen gehen heute von einem Zusammentreffen unterschiedlicher interner und externer Faktoren aus: Währungskrise in Asien und Brasilien (1997–99), anhaltende Rezession, Schuldenlast, Austerität, Anbindung des Pesos an den US-Dollar (Boris 2001: 476). Wenngleich sich die Massnahmen internationaler Finanzinstitutionen (IFI) in einen vielschichtigen Kontext eingliedern lassen, muss angefügt werden, dass ebendiese schon länger Gegenstand einer öffentlichen und auch wissenschaftlich geführten Debatte waren. Besonders den von den IFI durchgesetzten und an Gelddarlehen geknüpften wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen galt weltweit heftige Kritik, vor allem angesichts der Intensivierung dieser Entwicklungspolitik seit den 1980er Jahren. Die Effizienz und Effektivität des neoliberalen Entwicklungsparadigmas, das die Funktion und den Einfluss des Staates zu Gunsten wirtschaftlicher Effizienz minimiert, wird denn auch bis heute kontrovers diskutiert. Wirtschaftsprofessor William Easterly schreibt im Bezug zu den Hauptverfechterinnen dieses Ansatzes in seinem Buch *The Elusive Quest for Growth* (2001: 102–03): «In the 1980s, the World Bank and the IMF gave an average of six adjustment loans to each country in Africa, an average of five adjustment loans to each country in Latin America, an average of four adjustment loans to each country in Asia, and an average of three adjustment loans to each country in Eastern Europe, North Africa and the Middle East. The operation was a success for everyone except the patient. There was much lending, little adjustment, and little growth in the 1980s and the 1990s. The per capita growth rate of the typical developing country between 1980 and 1998 was zero». Neben der Anprangerung der wirtschaftlichen Erfolglosigkeit der Reformen wird aus akademischen wie auch zivilgesellschaftlichen Kreisen zudem die Kritik laut, dass Strukturanpassung undemokratisch sei und die globale Ungleichheit vergrößere (von Schnitzler 2008: 474–75). Das Problem liegt gemäss dem ehemaligen Chefökonom der Weltbank Josef Stiglitz (2002: 73) in der Förderung eines *one size fits all*-Ansatzes zur Krisenbekämpfung und «its mistakes in sequencing and pacing, and the failure to be sensitive to the broader social context». In diesem Zusammenhang erscheint die Begriffsgeschichte des Terminus *Washington Consensus* von Bedeutung, welcher 1990 durch den Wirtschaftswissenschaftler John Williamson begründet wird «to refer to the lowest common denominator of policy advice being addressed by the Washington-based institutions to Latin American countries as of 1989» (Williamson 2000: 251). Williamson veröffentlicht eine Liste von zehn zentralen ökonomischen Massnahmen, welche die «intellektuelle Konvergenz» (Williamson 2000: 251) bezüglich wirtschaftspolitischen Reformen im Kreise der IFI, allen voran der Weltbank und des IWF, resümiert (vgl. Tabelle 1.1). Doch schon bald wird der Konsens breit rezipiert und losgelöst von seinem Kontext als Synonym für Neoliberalismus in Lateinamerika oder gar als quasi-offizielle wirtschaftliche Entwicklungsstrategie für die Länder des Südens verwendet. Im Zuge dieser Entwicklung üben viele Wissenschaftlerinnen erhebliche Kritik am Konzept des *Washington Consensus*, so auch der Harvard-Ökonom Dani Rodrik, welcher 2003 den ursprünglichen zehn Geboten zehn weitere anfügt (vgl. Tabelle 1.1). Er zielt mit seiner Korrektur auf den Einbezug negativer Folgeerscheinungen

von Reformen und deren Linderung ab und erwähnt beispielsweise die Armutsbekämpfung als explizite wirtschaftspolitische Massnahme.

Doch was besagen diese «rules of good behavior for promoting economic growth» (Rodrik 2003: 974) in ihrer ursprünglichen als auch in der erweiterten Fassung? Welche Rückschlüsse erlauben die prominent gehaltenen Gebote effizienter Wirtschaftspolitik auf das eingangs erörterte argentinische und von Frauen dominierte Szenario? Was dahingehend besonders ins Auge fällt, ist das Totschweigen geschlechtsspezifischer Auswirkungen in der Entwicklungspolitik der IFI. Der Genderbegriff und damit in Verbindung gebrachte Verzerrungsmechanismen finden keinen Eingang in den *Washington Consensus* und die entsprechenden Praktiken. Dies obwohl bereits 1995 an der vierten Weltfrauenkonferenz in Peking eine Aktionsplattform verabschiedet wird, welche die Notwendigkeit betont, Genderthemen vermehrt ins Zentrum der Entwicklungsdebatte zu rücken. Neben der Empfehlung von Massnahmen zur Beseitigung von Ungleichheit im Bildungs- und Gesundheitsbereich, der Reduktion von weiblicher Armut und der Förderung der Menschenrechte von Frauen finden schon damals auch die ökonomischen Entwicklungsmassnahmen als kritischer Bereich Eingang in das Dokument. Der Ungleichbehandlung in Wirtschaftsstrukturen und -praktiken, in allen Formen produktiver Aktivität und im Zugang zu Ressourcen müsse auf dem Weg zu mehr Gleichheit zwischen den Geschlechtern besondere Aufmerksamkeit gelten

Tab 1.1 – Washington Consensus: Wo ist die Genderperspektive?

| <i>Washington Consensus</i> (Williamson 1990) | <i>Augmented Washington Consensus</i> (Rodrik 2003) |
|--|--|
| Steuerdisziplin | Verbesserung der <i>corporate governance</i> |
| Umverteilung der öffentlichen Ausgaben zu Gunsten Bereichen, welche hohe ökonomische Profite versprechen und das Potential haben, die Einkommensverteilung zu verbessern (zum Beispiel Gesundheit, Bildung, Infrastruktur) | Korruptionsbekämpfung |
| Steuerreformen | Flexibilisierung der Arbeitsmärkte |
| Liberalisierung der Zinsraten | Einhaltung der WTO-Vorgaben |
| Kompetitive Wechselkurse | Einhaltung internationaler Standards im Finanzsektor |
| Handelsliberalisierung | Vorsichtige Öffnung nationaler Kapitalmärkte |
| Förderung ausländischer Direktinvestitionen | Feste oder flexible Wechselkurse (aber keine Zwischenlösungen) |
| Privatisierung | Unabhängigkeit der Zentralbanken, direkte Inflationssteuerung |
| Deregulierung | Aufbau sozialer Sicherungssysteme |
| Schutz des Privateigentums | Armutsbekämpfung |

Quelle: Rodrik (2003), Williamson (1990); eigene Darstellung.

(United Nations 1995). Und dies obwohl eine Unzahl an Organisationen und Akteurinnen, wie der *United Nations Development Fund for Women* (UNIFEM) immer wieder auf die Problematik der Feminisierung der Armut hinweist. Auch weltbanknahe Wissenschaftlerinnen beschwören die genderspezifischen Merkmale von Entwicklungsstrategien und Armut: «Men and women experience poverty differently. As a result of their different constraints, options, incentives, and needs, women and men frequently have different priorities and are affected differently by many kinds of development interventions» (Bamberger et al. 2002: 339).

Mittlerweile haben gar die IFI selbst die Notwendigkeit der Reflexion sozialer und politischer Aspekte der Entwicklung – zumindest auf konzeptioneller Ebene – eingestanden. 1999 stellen

die *Bretton Woods*-Institutionen erstmals die neu entwickelten *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) vor. Diese sogenannten Zweitgenerationsreformen sollen in einem partizipatorischen Ansatz vermehrt auch zivilgesellschaftliche Akteurinnen in den Entwicklungsprozess einbeziehen und die Strukturanpassung mit besonderen Armutsreduktionsprogrammen abfedern. Somit haben Weltbank und IWF wenigstens auf dem Papier ein Instrument geschaffen, welches erlauben würde, das Problem der Geschlechterungleichheit in den konzeptuellen Überbau aufzunehmen.

Tatsächlich scheint seit der Jahrtausendwende im Bereich der makroökonomischen Entwicklungspolitik eine neue Ära angebrochen zu sein und von der Weltfrauenkonferenz bis zu den IFI ein Konsens etabliert, wonach wirtschaftliche Strukturreformen unerwünschte soziale Effekte, Ungleichheit und Armut generieren und sich unter den Leidtragenden in überdurchschnittlichem Masse Frauen finden. Dies gilt insbesondere für den lateinamerikanischen Subkontinent, welcher in den Achtzigern und Neunzigern ein regelrechtes Übungsfeld wirtschaftlicher Strukturanpassung im Sinne des *Washington Consensus* darstellt. So sind auch die politischen Umwälzungen in Lateinamerika seit den späten Neunzigern und die Welle linker, national-popularer Wahlsiege in ihrer Wechselbeziehung mit der makroökonomischen Anpassungspolitik der IFI zu betrachten: Einerseits erscheint der Zuspruch für Hugo Chávez in Venezuela oder Evo Morales in Bolivien als gesellschaftliche Unmutsbekenntnis gegenüber den neoliberalen Rezepten der zwei vergangenen Dekaden, andererseits können auch die Reformbemühungen der IFI hin zu vermehrter Partizipation zu einem guten Teil als Reaktion auf diese Unzufriedenheit gedeutet werden.

In der vorliegenden Arbeit soll die Skepsis der Menschenmassen jener argentinischen Dezembertage im Sinne einer lateinamerikanischen *pars pro toto* aufgenommen, auf die Ebene eines ganzen Kontinentes abstrahiert und in den wissenschaftlichen Diskurs eingeordnet werden. Somit sind die sozialen Konsequenzen wirtschaftlicher Strukturreformen in Lateinamerika Inhalt der vorliegenden Analyse. Jedoch wird die Forschungsfrage dahingehend weiter präzisiert, dass nicht jegliche Auswirkungen sozialer Tragweite ins Visier gelangen. Wiederum ausgehend vom argentinischen Protest wird der Überrepräsentation von Frauen unter den Demonstrantinnen Aufmerksamkeit geschenkt und eine Brücke geschlagen zur Überlegung, ob diese denn als Sinnbild einer geschlechterspezifischen Verzerrungswirkung von wirtschaftlichen Anpassungsmassnahmen verstanden werden könnte. Hierbei liegt der zeitliche Fokus auf den 1990er Jahren, also auf jenem Jahrzehnt, in welchem das Strukturanpassungsregime seine breiteste Ausdehnung auf dem Subkontinent erfährt. Die von diesem Standpunkt aus gesehen eher homogene Dekade folgt auf eine von Rezession und staatlichem Bankrott geplagte Phase der Achtziger und geht einer erneuten Krisenanfälligkeit und einer politischen Neuorientierung Lateinamerikas um die Jahrtausendwende voraus. Die forschungsleitende Frage lautet demnach: *Haben die im Lateinamerika der Neunziger hauptsächlich von internationalen Finanzinstitutionen vorangetriebenen wirtschaftlichen Strukturanpassungsprogramme die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern zu Ungunsten der Frau vergrössert?*

Damit wird wissenschaftliches Terrain beschritten, das bereits seit den 1970ern bearbeitet wird und seit den Achtzigern den entwicklungspolitischen Diskurs feministischer Ökonominen und Sozialwissenschaftlerinnen dominiert. Im Zentrum dieser Debatte steht die Auseinandersetzung mit der modernisierungstheoretischen Behauptung einer alle Gesellschaftsschichten begünstigen-

den Entwicklung einerseits und der gendersensitiven Betrachtung von Entwicklungsmassnahmen andererseits. Während erstere annimmt, dass gemäss dem *trickle down*-Prinzip Frauen und Männer gleichsam von makroökonomischer Restrukturierung und der resultierenden Zunahme an Arbeitsplätzen profitierten, entlarvt der genderanalytische Ansatz gesellschaftliche Normen und Praktiken als Hemmschwellen für eine geschlechterneutrale Wirkung der Reformen, unabhängig davon, ob sie Arbeitsplätze generieren. Im Kern dieser zweiten Theorie steht die gesellschaftlich zugeschriebene Aufgabe der Frau, Reproduktionspflichten, wie das Kochen, das Aufziehen der Kinder oder die Pflege von Kranken und älteren Menschen, zu übernehmen und die Tatsache, dass genau diese alltäglichen und unumgänglichen Verrichtungen aus der wirtschaftlichen Sphäre ausgespart sind. Sie haben keinen ökonomischen Nutzen und keinen Wert und werden deshalb auch nicht bezahlt. In der Folge führt die erwähnte soziale Rolle der Frau zu einer mindestens dreifachen Diskriminierung gegenüber dem Mann. Erstens verfügt keine Hausfrau über monetäres Einkommen und steht – in den meisten Fällen – in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Mann, dem traditionellen Brotverdiener. Werden nun Arbeitsplätze geschaffen und die weibliche Arbeitstätigkeit gefördert, findet sich die Frau zweitens in einem sogenannten *double day* zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit wieder, in einer Doppelrolle welche die psychische und physische Gesundheit massiv beeinträchtigen kann. Drittens führt die (mutmassliche) Stellung der Frau als Zweitverdienerin zu einer Unterbewertung weiblicher Lohnarbeit. Das Einkommen der Frau gilt als Zusatzeinkommen und nicht als Brotverdienst, weshalb Gender zu einem fundamentalen Ordnungsprinzip der Arbeitswelt avanciert. Weibliche Arbeitnehmerinnen sind besonders in schlecht bezahlten und prekären Stellen der informellen Wirtschaft überrepräsentiert. Die einschlägige Forschung spricht von einer weitläufigen Unterschichtung der Arbeitsmarkthierarchie durch die Frau.

Die erläuterten Zusammenhänge zwischen wirtschaftlichen Massnahmen und Gender wurden in ihren Teilaspekten und in qualitativen Fallstudien bereits zahlreich erforscht. Quantitative, lateinamerikaweite Studien, welche Aspekte der Strukturreformen im Gesamtpaket in ihrer Wirkung auf Genderbeziehungen untersuchen, sind jedoch rar. Hier soll deshalb versucht werden, diese Lücke zu schliessen in der Annahme, neue Erkenntnisse besonders auch auf der Ländervergleichenden Ebene zu erwerben.

Im Folgenden sollen zunächst in einem theoretischen Teil Begrifflichkeiten und Konzepte genauer definiert, sowie Genderaspekte in der Entwicklungstheorie im Allgemeinen sowie in Strukturreformansätzen im Besonderen erörtert werden. Dabei steht stets die Frage im Vordergrund, ob und welche genderspezifischen Mechanismen von wirtschaftlicher Entwicklung in den entsprechenden Konzepten aufgezeigt werden. Nach der Einordnung der Fragestellung in den aktuellen Forschungsstand wird aufgrund der erarbeiteten konzeptuellen Grundlagen ein theoretisches Modell erstellt. Hierfür werden sechs Hypothesen formuliert, welche die Wirkungsbeziehung zwischen wirtschaftlichen Restrukturierungsmassnahmen und Genderungleichheit aus unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchten.

Der empirische Teil dient zunächst dem Beschreiben der Datenbasis und der Operationalisierung, der Festlegung der Analysemethoden und in einem darauf aufbauenden Schritt der Überprüfung der postulierten Zusammenhänge. Einerseits werden uni- und bivariate Verfahren angewandt,

welche sich auf einer rein deskriptiven Ebene halten. Andererseits wird mittels Panelregression der in den Hypothesen beschriebene gerichtete Zusammenhang getestet, wobei einer korrekten Wahl und Spezifikation des Analysemodells ausgiebig Beachtung zukommt.

Zur Ergänzung der statistischen Auswertung kommt in einem letzten Teil nochmals vertieft der Rückschluss von den empirischen Ergebnissen auf die Theorie zur Sprache. Im Rahmen eines Exkurses über Geschlechterindices werden die Problematik der Operationalisierung von Gendernungleichheit diskutiert und Alternativen zum verwendeten Konstrukt aufgezeigt.