Journal für Entwicklungspolitik (JEP)

Austrian Journal of Development Studies

Herausgeber:
Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den Österreichischen Universitäten
Projekt Institut für Internationale Entwicklung / Zentrum für überfakultäre Forschung der Universität Wien

Redaktion:
Gerald Faschingeder, Karin Fischer,
Margit Franz, Irmi Hanak,
Franz Kolland (verantwortl.), René Kuppe, Brita Neuhold,
Andreas Novy, Herwig Palme,
Christof Parnreiter, Kunibert Raffer,
Andreas Schedler, Walter Schicho,
Anselm Skuhra, Sandra Zech

Board of Editors:
John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhans (Leipzig),
Jacques Forster (Genève), John Friedmann (St. Kilda),
Peter Jankowitsch (Paris), Friedrich Katz (Chicago),
Helmut Konrad (Graz), C. T. Kurien (Madras),
Ulrich Menzel (Braunschweig), Jean-Philippe Platteau (Namur),
Dieter Rothermund (Heidelberg),
Heribert Steinbauer (Wien), Paul Streeten (Boston),
Osvaldo Sunkel (Santiago de Chile)

Brandes & Apsel / Südwind

Auf Wunsch informieren wir regelmäßig über das Verlagsprogramm sowie die Beiträge dieser Zeitschrift. Eine Postkarte an den Brandes & Apsel Verlag, Scheidswaldstr. 33, D–60385 Frankfurt a. M. genügt. Oder per e-mail: **Brandes-Apsel@t-online.de** genügt. Nähere Informationen über bisher erschienene Hefte (Schwerpunkte, Beiträge etc.) erhalten Sie auch direkt unter folgender Internet-Adresse:
http://www.univie.ac.at/int-entwicklung/jep

Gefördert aus öffentlichen Mitteln

Österreichische
Entwicklungszusammenarbeit

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)
ISSN 0258-2384, Erscheinungsweise: vierteljährlich
Heft 3-4/2001; XVII. Jg.
Preis des Einzelhefts: DM 19,80 / öS 120,- / sFr 21,-
Preis des Jahresabonnements: DM 79,- / öS 480,- / sFr 72,-
Abonnementsbezug für Deutschland, Schweiz u. a.:
Brandes & Apsel Verlag GmbH, Scheidswaldstr. 33, D–60385 Frankfurt a. M.
Abonnementsbezug nur für Österreich:
Südwind-Buchwelt Buchhandelsges. m. b. H., Baumgasse 79, A–1034 Wien
Redaktionsadresse:
Journal für Entwicklungspolitik, Währingerstr. 17/104, A-1090 Wien
E-mail: int-entwicklung@univie.ac.at

1. Auflage 2001
© by Brandes & Apsel Verlag GmbH, Scheidswaldstr. 33,
D-60385 Frankfurt a. M.
Jede Verwertung bedarf der vorherigen schriftlichen Zustimmung der Redaktion und des Verlages. Das gilt insbesondere für Nachdrucke, Bearbeitungen und Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in allen Arten von elektronischen und optischen Systemen, der öffentlichen Wiedergabe durch Hörfunk-, Fernsehsendungen und Multimedia sowie der Bereithaltung in einer Online-Datenbank oder im Internet zur Nutzung durch Dritte. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung des Verlages wieder.
Offenlegung nach § 25 Mediengesetz: Medieninhaber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den Österreichischen Universitäten, Währingerstr. 17/104, A-1090 Wien. Grundlegende Richtung des JEP: Wissenschaftliche Analysen und Diskussionen von entwicklungspolitischen Fragestellungen und Berichte über die entwicklungspolitische Praxis. Verantwortlich für Inhalt und Korrekturen sind die Autoren bzw. die Redaktion.
Umschlaggestaltung: Volker Plass, Wien
Satz: Ch. Weismayer, A–1080 Wien/A–5026 Salzburg
Druck: Difo-Druck OHG, Bamberg, Deutschland
Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem und chlorfrei gebleichtem Papier

ISSN 0258-2384

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK, XVII. Jg., Heft 3, 4, 2001
Austrian Journal of Development Studies

Mexiko – eine kritische Bilanz von 15 Jahren freiem Handel in Nordamerika

Schwerpunktredakteur: Christof Parnreiter

Editorial 221

Artikel

Enrique Dussel Peters
Globalisierung auf Mexikanisch: die Transnationalisierung der mexikanischen verarbeitenden Industrie 223

Harley Shaiken
The New Global Economy: Trade and Production under NAFTA . . . 241

Kristina Pirker
Der Herbst der Patriarchen ...
Mexikanische Gewerkschaften und neoliberale Modernisierung . . . 255

Magda Fritscher Mundt
Mexikos Landwirtschaft im Neoliberalismus:
Chronik eines Zusammenbruchs 273

Petra Purkarthofer
Transformation ohne Demokratisierung? 295

Patricia Mar Velasco
Höhere Schulbildung in Mexiko im Kontext der Veränderungsprozesse der letzten beiden Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts 313

Hans-Jürgen Burchardt
Dezentralisierung und *local governance:* empirische Befunde und neue theoretische Anforderungen 329

Enrique Dussel Peters und Magda Fritscher Mundt analysieren in ihren Texten die Auswirkungen der Liberalisierungs- und Freihandelspolitik auf die mexikanische Industrie und Landwirtschaft. Trotz der erwartungsgemäß erheblichen Unterschiede zwischen den beiden Sektoren springt vor allem die Ähnlichkeit der strukturellen Probleme von Industrie und Landwirtschaft ins Auge. Beide Sektoren sind gekennzeichnet a) durch eine wachsende Importpenetration, die die heimische Produktion an den Rand drängt oder überhaupt verdrängt; und b) durch eine zunehmende Desintegration von nationalen Wertschöpfungsketten, die auf die wachsende Abhängigkeit von Importen folgt. Diese Situation führt im industriellen Sektor zu einer schrittweisen Maquiladorisierung der gesamten Industrie, also zur Verwandlung des ganzen Landes in eine einzige Exportproduktionszone. Mexiko dient, wie auch Harley Shaiken analysiert, zunehmend als Produktionsstätte für transnationale Konzerne, die ob der niedrigen Löhne und des Freihandelsabkommens in das Land kommen. In der Landwirtschaft ist das Ergebnis von wachsender Importpenetration und Desintegration von nationalen Wertschöpfungsketten der Zusammenbruch der agrarischen Ökonomien und Gesellschaften.

In politischer Hinsicht wurde Mexiko in den letzten Jahren durch die schrittweise Aushöhlung und die Herausforderung des Machtmonopols der Staatspartei PRI geprägt. Petra Purkarthofer geht der Frage nach, ob etwa die Wahlrechtsreformen und der Machtwechsel an der Spitze des Staates (und auch auf zahlreichen „mittleren" Ebenen) als Demokratisierungsprozess gedeutet werden können – trotz der nach wie vor dominanten Position des Präsidenten, der Militarisierung einiger Bundesstaaten, dem fortbestehenden Klientelismus und der steigenden sozialen Ungerechtigkeit. Einen spezifischen Aspekt der politischen Veränderungen untersucht Kristina Pirker. Sie hält einerseits fest, dass die Gewerkschaften ihre traditionellen Einflussmöglichkeiten verlieren, was zum einen das Ergebnis der durch die Liberalisierungs- und Freihandelspolitik veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist. Zum anderen ist aber auch die Krise des Korporativismus, die oft als Demokratisierung interpretiert wird, verantwortlich für den Rückgang gewerkschaftlicher Mitbestimmungsmöglichkeiten.

Das nach dem Aufstand der Zapatisten im Bundesstaat Chiapas wohl deutlichste Zeichen von sozialer Unruhe und politischem Widerstand war der fast einjährige Streik an der größten staatlichen Universität UNAM 1999–2000. Patricia Mar Velasco untersucht in ihrem Beitrag die strukturellen Veränderungen im mexikanischen Hochschulwesen, die zu diesem Streik geführt haben.

Zusammengenommen zeigen die in diesem Heft versammelten Beiträge eine nachteilige – wenn nicht offen negative – Bilanz der Liberalisierungs- und Freihandelspolitik für den Großteil der mexikanischen Gesellschaft und Wirtschaft. Diese problematischen Erfahrungen sollten, gerade angesichts der angekündigten Schaffung einer „Free Trade Area of the Americas", Ernst genommen werden. Die Liberalisierungs- und Freihandelspolitik bringt den Ländern und Menschen in Lateinamerika mehr Gefahren als Chancen.

Christof Parnreiter

Journal für Entwicklungspolitik XVII/3, 4, 2001, S. 223–240

Enrique Dussel Peters

Globalisierung auf Mexikanisch: die Transnationalisierung der mexikanischen verarbeitenden Industrie

1. Einleitung

Mit dem Amtantritt von Carlos Salinas de Gortari im Jahr 1988 wurde in Mexiko eine neue Entwicklungsstrategie eingeschlagen. Sie zielte auf Exportorientierung und makroökonomische Stabilität (was Mexiko in den Augen zahlreicher internationaler Institutionen und Autoren zu einem Vorbild machte), aber auch auf Marktöffnung für Importe. Mexiko's Bemühungen, sich verstärkt in den Weltmarkt zu integrieren, haben sich in zahlreichen bilateralen und multilateralen Freihandelsverträgen, insbesondere dem Nordamerikanischen Freihandelsvertrag (NAFTA), niedergeschlagen. Das Ergebnis war, dass Mexiko einen tiefgreifenden sozioökonomischen und politischen Wandel durchgemacht hat. Aufgrund dieses Wandels ist insbesondere die Industriestruktur von heute in keiner Weise mit jener am Anfang der 1980er Jahre zu vergleichen.

Das Thema dieses Artikels ist zum einen die Analyse der Rahmenbedingungen für die mexikanische Industrie innerhalb der Strategie, die seit 1988 verfolgt wird. Zum anderen werden einige Charakteristika des mexikanischen Globalisierungsprozesses untersucht, insbesondere die Integration der verarbeitenden Industrie in die US-amerikanische Wirtschaft.

Im ersten Teil des Textes wird kurz auf die Prioritäten der neuen volkswirtschaftlichen Strategie eingegangen, die seit 1988 verfolgt wird und unter dem Namen „Liberalisierungsstrategie" bekannt ist. Weiters werden einige für die Industrieentwicklung relevanten makroökonomischen Entwicklungen sowie die Funktion der Industrie seit Ende der 1980er Jahre thematisiert. Der zweite Abschnitt behandelt die wichtigsten Tendenzen innerhalb der verarbeitenden Industrie, wobei besonderer Wert auf den Strukturwandel in Hinblick auf die Integration in den Weltmarkt und die Transnationalisierung der Wirtschaft gelegt wird. Dass der Artikel nicht im einzelnen auf die Gründe und Auswirkungen von NAFTA, der im Januar 1994 in Kraft trat, eingeht, hängt damit zusammen, dass dieser Vertrag Teil jener Liberalisierungsstrategie ist, die Ende der 1980er begonnen wurde.

2. Die Liberalisierungsstrategie und die verarbeitende Industrie

Dieser Abschnitt umfasst zunächst die grundsätzlichen Punkte der Öffnungsstrategie, welche von Mexiko seit Ende der 1980er Jahre verfolgt wird. An-

schließend wird auf die makroökonomischen Effekte hingewiesen, wobei das Augenmerk auf jenen Variablen liegt, die die Entwicklung der Industrie beeinflussen.

2.1 Exportorientierte Industrialisierung und Liberalisierungsstrategie

Die Entwicklungsstrategie Mexiko's seit 1988 räumte, unter anderem als Antwort auf die Krisen von 1982 und 1986, der makroökonomischen Stabilität und der Anwerbung von Auslandsinvestitionen absoluten Vorrang ein. Während mit makroökonomischer Stabilität vor allem Geldwertstabilität und Haushaltsgleichgewicht gemeint war, sollten die Auslandsinvestitionen die neue Entwicklungsstrategie der exportorientierten Industrialisierung finanzieren. Gleichzeitig wurde der sozioökonomische Einfluss des Staates deutlich reduziert, was, in offiziellen Worten, einer Verringerung der Störungen des Marktmechanismus dienen sollte (Aspe Armella 1993; Dussel Peters 2000a).

Diese Änderungen in der Wirtschaftspolitik können aus verschiedenen Perspektiven erklärt werden. Einerseits kam die Entwicklungsstrategie der importsubstituierenden Industrialisierung (ISI) schon Ende der 1980er Jahre zu einem sozioökonomischen und politischen Ende. Auf der anderen Seite hat sich das volkswirtschaftliche Denken in den letzten zwei Dekaden verändert, was entsprechende Auswirkungen auf die makroökonomische Politik generell und im konkreten auf Mexiko hatte.

Während der ISI, die während der Regierungszeit von Lázaro Cárdenas (1934–1940) begonnen wurde und bis in die ersten Jahre der 1980er anhielt, war die sozioökonomische Entwicklung auf den Binnenmarkt orientiert. Die sozioökonomische Modernisierung – als Inbegriff für Industrialisierung – erforderte den Eingriff der öffentlichen Hand. Der Staat wurde gebraucht, um die Verkehrserschließung voranzutreiben und um eine Industrie aufzubauen, wozu Subventionen, Zoll- und Handelspolitik sowie die Förderung prioritärer Bereiche die Mitteln waren. Man erhoffte sich von dieser gemischten Wirtschaftspolitik nicht nur eine erfolgreiche Substitution oder Ersetzung von Importen durch Eigenproduktion, sondern, in späteren Etappen ,auch eine Zunahme der Exporte und eine verstärkte Integration in den Weltmarkt (Villarreal 2000). Seit Ende der 1960er Jahre war die Landwirtschaft, die als Finanzierungsquelle für den Aufbau der Industrie diente, allerdings nicht mehr in der Lage, den erforderlichen Handelsbilanzüberschuss zu erwirtschaften. Im Gegenteil, die Handelsbilanz des Agrarsektors war von immer größeren Defiziten gekennzeichnet. Zwei Maßnahmen haben die Strukturengpässe der ISI zunächst noch überdeckt, nämlich die seit den 1970ern zunehmende Auslandsverschuldung (eine Zunahme von etwa 6 Mrd. US-Dollar 1970 auf über 70 Mrd. im Jahr 1981) und die Erdölausfuhren. Mexiko, das bis in die 1960er Jahre ein Importeur von Erdöl war, exportierte zu Beginn der 1980er Jahre Öl für mehr als 15 Mrd. US-Dollar.

Grund für die sogenannte „Schuldenkrise" der 1980er Jahre war aber nicht nur die wachsende Verschuldung der lateinamerikanischen Länder, sondern vor

allem der Bedarf an Kapital von Seiten der OECD-Länder, insbesondere der USA. Um Kapitalflüsse in die USA umzudirigieren, erhöhten die USA den Zinssatz für den Dollar drastisch (Schubert 1985). Dies führte zu einem deutlich erhöhten Schuldendienst der (verschuldetenLänder), weshalb Mexiko sich in den 1980er Jahren zu einem Netto-Exporteur von Kapital wandelte. Gleichzeitig hat sich während derselben Zeit das mexikanische BIP verringert, die jährlichen Inflationsraten erreichten Werte bis 160% und das Haushaltsdefizit – gemessen am BIP – erreichte bis zu 15%. Aus dieser Perspektive resultierte die Krise der ISI nicht nur aus der Unmöglichkeit , die Industrialisierung weiterhin durch die Landwirtschaft oder aus internationalen Quellen zu finanzieren. Zur Krise der ISI kam es auch, weil der private Sektor, der viele Jahre umfangreiche Subventionen und andere Förderungen erhalten hatte, nicht in der Lage war, sich auf internationalen Märkten zu behaupten. Statt dessen „produzierte" er weiterhin hohe und zunehmende Handelsdefizite.[1]

Außerdem ist es wichtig auf einige soziopolitischen Aspekte der Krise der ISI hinzuweisen. Die ISI in Mexiko war von Beginn an stark verbunden mit dem Modell des Korporativismus und mit einem autoritären politischen System unter der Vorherrschaft der Partei der Institutionellen Revolution (PRI). Die zahlreichen politischen Krisen der „Staatspartei", die mit dem Massaker an Studenten in Mexico City im Jahr 1968 offensichtlich wurden, und die sich in den 1980er Jahren häuften, spiegeln wider, dass es immer schwieriger (bis unmöglich) wurde, die verschiedenen sozialen Gruppen – Bauern, Industriearbeiter, Beamte, Unternehmer und andere Gruppen – mit dem Ziel der Verteilung der Gewinne des Wirtschaftswachstums zu vereinigen (Valdés Ugalde 1997).

Ein weiterer wichtiger Faktor für die Änderungen in der Wirtschaftspolitik Mexikos ist, dass in den Wirtschaftswissenschaften eine neue Denkschule etabliert wurde. In den 1960er Jahren begann eine Gruppe von Autoren – insbesondere Bela Balassa, Jagdish Bhagwati und Anne Krueger – die „exportorientierte Industrialisierung" (EOI) zu propagieren. Diese Autoren hatten einen großen Einfluss auf das theoretische und wirtschaftspolitische Denken in Lateinamerika und in Mexiko, was unter anderem daher rührt, dass zahlreiche Politiker und Volkswirte, die hohe Ämter und Ministerposten bekleideten, ihr Studium in den USA bzw. in anderen von dieser Denkrichtung beeinflussten Länder absolviert haben.[2] Bei der EOI, welche sich seit den 1980ern in akademischen Kreisen in den USA, in Lateinamerika und in multinationalen Einrichtungen wie der Weltbank und dem Internationalem Weltwährungsfond großer Beliebtheit erfreut, steht der Weltmarkt als sozioökonomischer Bezugspunkt im Mittelpunkt des Interesses. Im Gegensatz zur ISI, die primär auf den Binnenmarkt orientiert war, zielt die EOI auf jene Unternehmen, Regionen und Nationen ab, welche ihre Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt durch ihre Exporte unter Beweis stellen. In zahlreichen Veröffentlichungen wird auf den Zusammenhang zwischen diesen Variablen hingewiesen und betont, dass Exporte die Grundlage für Wachstum und wirtschaftliche Entwicklung seien (Balassa 1981, Bhagwati/Krueger 1985). Das Argument der „*infant industry*",

entwickelt während der ISI, welches darauf hinweist, dass Unternehmen und/oder Industrien Zeit, Förderung und Außenschutz für ihre Entwicklung brauchen, wird durch die EOI verworfen. Diese Förderungen sind, so die Entgegnung, hauptsächlich den sozioökonomischen Eliten in Lateinamerika zugute gekommen. Des weiteren seien die Subventionen von den am stärksten überalterten Sektoren der Region als Renten vereinnahmt worden (Krueger 1997).

Die von der EOI vorgeschlagene Politik stellt makroökonomische Stabilität, den Rückzug des Staates aus den sozioökonomischen Aktivitäten sowie den Mechanismus, der sich aus den freien Marktkräften ergibt, in den Mittelpunkt. Im Gegensatz zur ISI schlägt die EOI eine „neutrale bzw. horizontale" Wirtschaftspolitik vor mit dem Ziel, dass alle Bereiche der Wirtschaft in gleicher Weise betroffen werden. Im Gegensatz zur Politik der aktiven Förderung durch die öffentliche Hand sollten sogenannte „Störungen des Marktes" so weit wie möglich vermieden werden.

In diesem nationalen und internationalen Umfeld wird in Mexiko mit der Unterschrift unter den ersten Wirtschafts- und Solidaritätspakt *(Pacto de Solidaridad Económico)* im Dezember 1987 und dem Amtsantritt von Präsident Carlos Salinas de Gortari im Jahr 1988 eine Variante der EOI, die wir Liberalisierungsstrategie nennen, eingeführt (Dussel Peters 2000a). Diese neue Strategie, die von den Regierungen Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo und Vicente Fox (zumindest bis Mitte 2001) in einer kohärenten Form verfolgt wurde und wird, geht von folgenden, im direkten Gegensatz zur ISI stehenden, Punkten aus (Aspe Armella 1993; BANCOMEXT 1999; Córdoba 1991; Gurría 1993; Martínez/Fárber 1994; Zabludovsky 1990; Zedillo 1994).

1. Das Hauptziel der staatlichen Wirtschaftspolitik ist die makroökonomische Stabilität, welche ihren Rückhalt in der restriktiven Geld- und Kreditpolitik der Banco de México findet. Seit 1988 versteht die Regierung unter Makroökonomie Geldwertstabilität (Stabilität der relativen Preise), Ausgleich des Haushaltsdefizits sowie Anwerbung von Auslandsinvestitionen als die prinzipiellen makroökonomischen Eckpfeiler der Liberalisierungsstrategie. Eine solchermaßen reduzierte Sicht steht auch im Gegensatz zur makroökonomischen Theorie (inklusive dem neoklassischen Denkansatz), welche die Variablen Beschäftigung, Löhne, Investitionen und Konsum mit einschließt.
2. Angenommen wird, dass die makroökonomische Stabilität zu einer Transformation auf sektorieller und mikroökonomischer Ebene führt. Dies bedeutet, dass sämtliche politischen Eingriffe in bestimmte Sektoren oder Unternehmen zugunsten einer neutralen Politik abzuschaffen sind. Das erwartete Ergebnis sind weniger Marktverfälschungen und erhebliche Einsparungen im Staatshaushalt.
3. Der nominelle Wechselkurs soll als „Antiinflationsanker" genutzt werden. Da die Kontrolle der Inflation das Hauptziel der makroökonomischen Politik darstellt, schließt sie eine Währungsaufwertung mit ihren negativen Folgen für den Handel (niedrigere Preise für Import- und höhere Preise für Exportgüter) ein.

4. Das Banken- und Finanzsystem wurde Mitte der 1990er Jahre erneut privatisiert – ebenso wie die meisten Staatsbetriebe. Die private Industrie spezialisiert sich auf exportierbare Industriegüter. Außerdem ist es ihr jetzt möglich, aufgrund der Importliberalisierung (Erweiterung von Importquoten, Reduzierung von nicht tarifären Handelsbeschränkungen und einer bedeutenden Reduzierung der Zölle) Importgüter zu internationalen Preisen einzukaufen.
5. Auch die Politik gegenüber den Gewerkschaften hat sich verändert. In den Verhandlungen über die Wirtschafts- und Solidaritätspakte seit 1987 war nur ein Teil der Gewerkschaften berechtigt, Lohnverhandlungen mit den Unternehmen zu führen, während der Grossteil der nicht-ofiziellen Gewerkschaften für illegal erklärt wurde. Die Nicht-Anerkennung eines großen Teils der Gewerkschaften (der z.T. mit gewalttätiger Unterdrückung verbunden war) erlaubte während der 1980er und 1990er Jahre Verhandlungen zwischen Regierung und regierungsnahen Gewerkschaften und eine *ex post* Indexierung der Löhne, die aus der Sicht der Liberalisierungsstrategie der Hauptgrund für Inflation sind.

Die Industrie und die Industriepolitik waren und sind ein funktionaler Teil der Liberalisierungsstrategie. Seit 1988 war die Industriepolitik horizontal oder neutral, das heißt ohne politische Eingriffe in bestimmte Sektoren oder Unternehmen. Im Gegensatz zur Zeit der ISI wurde die Industriepolitik seit Ende der 1980er Jahre drastisch reduziert, und zwar sowohl was die Finanzierungsmöglichkeiten als auch was die Förderungsprogramme betraf. Die aktive Industriepolitik, die das Ziel der Förderung einer gemischten Wirtschaft mit prioritären Sektoren verfolgt hatte, wurde durch eine Politik der „schlanken" Institutionen ersetzt, welche die Bürokratie reduzieren und Rahmenbedingungen schaffen sollte, damit der Markt funktionieren kann (Blanco Mendoza 2000). Auch der Auftrag der Entwicklungsbanken, die mit ihren günstigen Kreditzinsen geschichtlich gesehen eine der Hauptsäulen der industriellen und regionalen Entwicklung gewesen waren, änderte sich. In der neuen Wirtschaftspolitik wurden sie zu Institutionen der zweiten Linie, welche lediglich Bürgschaften für die Handelsbanken übernehmen, damit diese ihrerseits Kredite zu marktüblichen Zinssätzen vergeben konnten. Entsprechend den Leitsätzen der Liberalisierungsstrategie war die Industriepolitik schlank (lean) und billig geworden. Ihre Hauptinstrumente konzentrierten sich auf Maßnahmen, die weder als direkte Förderungen gelten können noch der öffentlichen Hand Einnahmen brachten. Ein Beispiel für diese Art von Industriepolitik sind die „temporären Einfuhren zur Wiederausfuhr", die die Exporte stimulieren sollen. Für Waren, die zum Re-Export bestimmt sind, fallen bei den Importen weder Zölle, Mehrwertsteuer noch Gewinnsteuer an (siehe unten).

3. Charakteristika der mexikanischen industriellen Organisation in den 1990ern

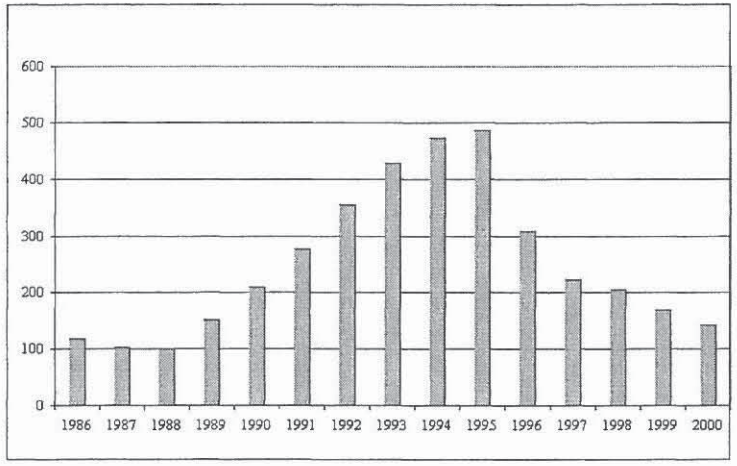
3.1 Makroökonomische Auswirkungen auf die industrielle Organisation

Es ist wichtig anzuerkennen – wenn auch mit einiger Ironie –, dass die Strategie der Liberalisierung hinsichtlich ihrer eigenen Zielsetzung recht erfolgreich war. Die Inflation ist seit den 1990er Jahren deutlich zurückgegangen – mit Ausnahme der Jahre 1995 und 1996 lag sie immer unter 20% und damit erheblich unter den Werten der 1980er Jahre. Auch das Haushaltsdefizit (als Prozentsatz zum BIP) ist auf Werte unter 3% jährlich zurückgegangen, was das Ergebnis einer umfangreichen Reduzierung der Staatsausgaben (etwa im Bereich der Investitionen) ist. In einigen Jahren wurde sogar ein bedeutender Überschuss erzielt.[3] Die Auslandsinvestitionen und insbesondere die direkten Auslandsinvestitionen (FDI) haben während der zweiten Hälfte der 1990er Jahre jährliche Durchschnittswerte von über 9,5 Mrd. US-Dollar erreicht, womit Mexiko sich zu einem der erfolgreichsten Länder hinsichtlich der Anwerbung von Auslandsinvestitionen entwickelt hat. Schließlich haben sich, wie von der Liberalisierungsstrategie und der EOI geplant, die mexikanischen Exporte von 1988 bis 2000 im Jahresdurchschnitt um 15,1% erhöht. Sie sind von 30,7 Mrd. US-Dollar (1988) auf 166,4 Mrd. US-Dollar im Jahre 2000 angewachsen, was einem Anstieg von etwa 15% des BIPs auf Werte von annähernd 30% gleichkommt.

Trotz dieser Erfolge ist es wichtig auf andere makroökonomische Aspekte und Ergebnisse seit 1988 einzugehen, insbesondere auf solche, die sich auf die Industrie beziehen.[4] Zunächst muss ein fundamentaler Bestandteil der Liberalisierungsstrategie genannt werden – die Freigabe der Importe, das Ersetzen verschiedenerEinfuhrbeschränkungen durch Zölle und die Reduktion von Zöllen. Die Zollsätze für Wareneinfuhren sind von durchschnittlich 22% in den 1980er Jahren auf unter 10% am Ende der 1990er gesunken, und zwar als Ergebnis der Reformen von 1985 und 1987, dem nordamerikanischen Freihandelsabkommen NAFTA von 1994 und weiteren bilateralen und multilateralen Handelsabkommen. Wenn diese Reduzierungen wenig erscheinen, muss bedacht werden, dass in den 1980er Jahren der Zollsatz für zahlreiche Produkte über 100% betrug, während am Ende dieser Dekade der höchste Zollsatz bei etwa 20% lag. Diese Reduktion der Einfuhrzölle war elementar, um den Exportindustrien die Möglichkeit zu eröffnen, ihre Importwaren (d.h. Vor- und Zwischenprodukte) zu Weltmarktpreisen zu beziehen. Daraus hat sich eine Exportstruktur entwickelt, die sich auf „temporäre Einfuhren zur Wiederausfuhr" (mit dazwischen liegender Weiterverarbeitung in Mexiko) stützt. Die „maquila" ist ein entscheidender Baustein in dieser Struktur, auch wenn es nicht der einzige ist: Das entscheidende Element, das hilft, den Exporterfolg Mexikos zu verstehen, sind die „temporären Einfuhren zur Wiederausfuhr". Das Ergebnis dieser Politik war, dass – im Gegensatz zur klassischen Exportförderung – die in Mexiko ansässigen Produzenten in einer relativen kurzen Zeit einem massiven Importansturm ausgesetzt waren.

Ein zweiter makroökonomischer Aspekt, der sich zwangsläufig aus der Liberalisierungsstrategie ergibt und der den Industriesektor hart getroffen hat, war die Tendenz zur Überbewertung des Wechselkurses. Um das Hauptziel, nämlich Geldwertstabilität, zu erreichen, hat man den Wechselkurs als „Antiinflationsanker" genutzt. Anders ausgedrückt: Um die Inflation zu bremsen hat man verhindert, dass der Peso abgewertet wird. Damit war der Peso im Verhältnis zum US-Dollar ständig überbewertet – mit Ausnahme der unmittelbar auf die Krise von 1994/95 folgenden Zeit (CEPAL 2001a, 2001b). Weil durch die Überbewertung gegenüber dem US-Dollar die Einfuhren relativ billig waren, wurden ständig Anreize für vermehrte Importe von jeglicher Art von Waren geschaffen. Umgekehrt – und paradoxerweise im Gegensatz zum Projekt der Exportorientierung! – entstanden durch die Überbewertung des Peso hohe Kosten für den Exportsektor.

Ein dritter wichtiger makroökonomischer Aspekt, der sich aus der Liberalisierungsstrategie für die Industrie ergibt, ist die Unfähigkeit der Wirtschaft, dem produktiven Sektor neue Finanzmittel zuzuführen. Aus dem Wunsch Auslandskapital anzuziehen, und der damit verbundenen Notwendigkeit, relativ hohe (in US-Dollar berechnete) Zinssätze anzubieten, ergab sich insgesamt für den Finanzbereich ein hoher realer Zinssatz. Dieser traf auch jene Kredite, die für die nationale Produktion bestimmt waren. Wie man aus der Grafik 1 entnehmen kann, nahmen die direkten Finanzmittel, die durch die Geschäftsbanken an den Nicht-Banken Bereich vergeben wurden, seit Anfang 1995 ständig ab und stellten im Jahr 2000 nur noch 23% des Wertes von 1995 dar. Die Hauptfinanzierungsquelle der Industrie war der Lieferantenkredit mit mehr als 53,3% Anteil an der gesamten Kreditvergabe – mit seit den 1990er Jahren bis Mitte 2001 steigender Tendenz (Banco de México 2001).[5]



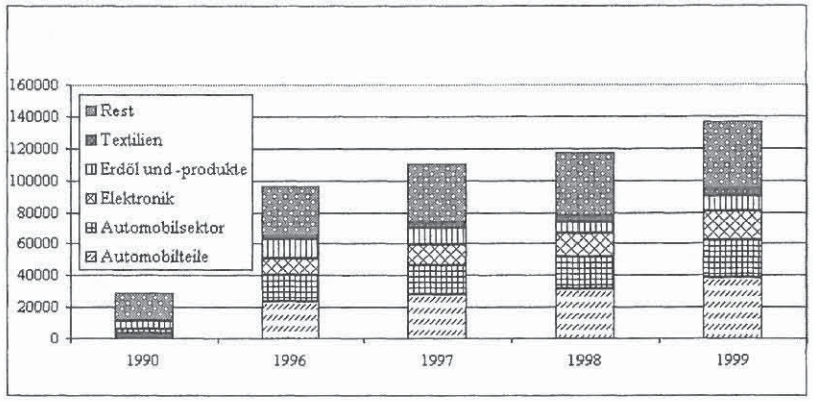
Grafik 1: Direkte Finanzierung des Nicht-Banken-Sektors durch die kommerziellen Banken (1986–2000) (im Verhältnis zum BIP, 1988 = 100)
Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von BANCOMEXT und INEGI

Fazit: Aus makroökonomischer Sicht ist die Liberalisierungsstrategie eine höchst zweischneidige Angelegenheit. Sie hat es zwar geschafft, eine Zahl von makroökonomischen Variablen zu kontrollieren. Andererseits hat sie es aber versäumt, dass sich diese „Erfolge" auf sektorieller Ebene niederschlagen können, geschweige denn im Wohlstand der Bevölkerung (Stallings/Péres 2000; Weller 2000). Darüber hinaus wurde für die verarbeitende Industrie ein äußerst schwieriges makroökonomisches Umfeld geschaffen, was die industrielle Entwicklung sehr behindert hat.

3.2 Struktur und Charakteristika der industriellen Organisation

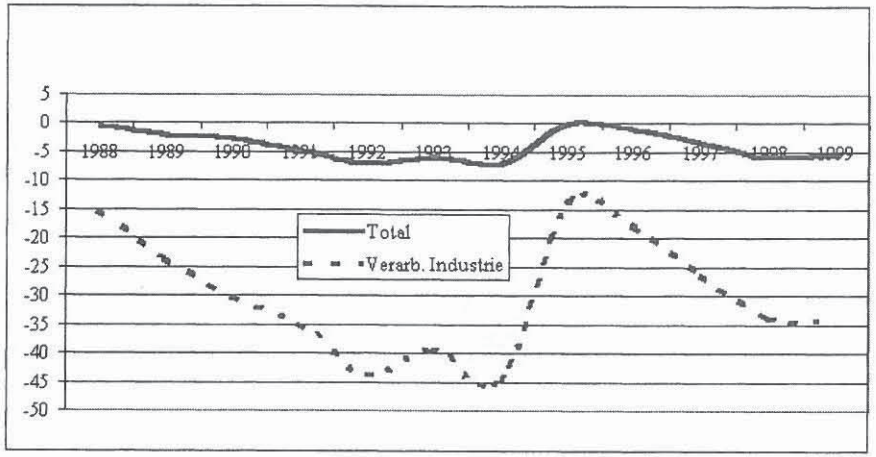
Seit Anfang der 1980er Jahre hat die Industrie ihren Anteil am BIP ständig vergrößert, um im ersten Trimester 1988 einen Wert von 23% zu erreichen. Seitdem ist, unter anderem auch als Folge der zunehmenden Penetration durch industrielle Importe, der Wert des industriellen BIPs auf unter 17% des gesamten BIPs gefallen, um Anfang 2001 wieder leicht zu steigen (auf 18,2%).

Im Folgenden sollen einige der zentralen Strukturänderungen der Industrie in den letzten Jahren angeführt werden.[6] An erster Stelle ist der Exportkoeffizient (Anteil der Exporte am BIP) zu nennen, welcher für die Gesamtwirtschaft von einem Wert um 15% (1988) auf mehr als 30% im Jahr 2000 zugenommen hat. Für den industriellen Sektor ist der Exportkoeffizient (Anteil der industriellen Exporte am industriellen BIP) von 31,6% (1988) auf über 65% seit 1995 gestiegen. Aus diesem Blickwinkel hat sich die Industrie durch ihre Exporte, wie in der Liberalisierungsstrategie vorgesehen, zum Wachstumsmotor der mexikanischen Wirtschaft entwickelt. Nicht erdölbedingte Exporte kamen Ende der 1990er Jahre auf mehr als 85% der gesamten Exporte; nur drei der insgesamt 73 volkswirtschaftlichen Branchen, nämlich Automobil, Autoteile und Elektronik, stellten 1999 41,7% der Gesamtexporte, verglichen mit 27,4% im Jahr1988. Die Grafik 2 zeigt deutlich die zunehmende Konzentration der Exporte auf die drei genannten Bereiche.



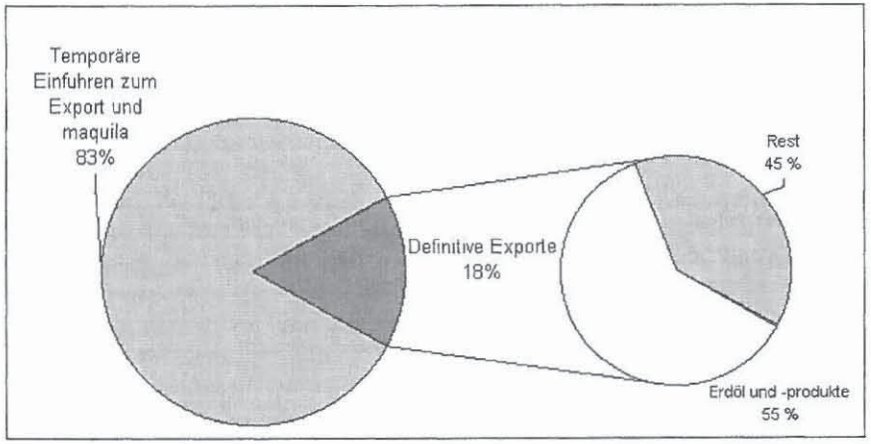
Grafik 2: Exportstruktur (Mio. $US) (1990–2000)
Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von BANCOMEXT (SIC-M)

Zweitens sind die Importe zu erwähnen , die in ihrer Dynamik den Exporten nicht nachstehen. Ihr Anteil am gesamten BIP stieg von 12,4% (1988) auf 21,7% in 1999; auf die verarbeitende Industrie bezogen waren die Werte 47,0% und 98,2% (im gleichen Zeitabschnitt). Wie im Fall der Exporte waren es auch bei den Importen nur fünf Branchen (Elektromaschinen, Elektronik, Autoteile, andere Industrieprodukte und elektrische Ausrüstungen), deren Anteil während des Zeitraumes 1988–1999 von 44,6% auf 49,9% anstieg. Die umfassende Penetration des mexikanischen Marktes durch Importe spiegelt sich auch in einem der wichtigsten Charakteristika der Industrie wider, das sich seit der Einführung der Liberalisierungsstrategie herausgebildethat: die zunehmende Abhängigkeit von Importen und als Folge davon eine zunehmende Desintegration von nationalen Wertschöpfungsketten. Diese Tendenz wird im Koeffizienten der Handelsbilanz/BIP sichtbar. Seit 1988, also seit dem Beginn der neuen Entwicklungsstrategie, sinkt dieser Wert mit negativem Vorzeichen für die gesamte Wirtschaft, aber auch für die verarbeitende Industrie (siehe Grafik 3). Das bedeutet, dass die dynamischsten Branchen der mexikanischen Industrie seit der Liberalisierungsstrategie zunehmend von Importen abhängig sind und ein hohes und ständig steigendes Handelsbilanzdefizit verursachen, u.a. auch weil ein Teil dieser Importe in Mexiko bleibt und nicht wieder exportiert wird. Einige dieser Industriebranchen, wie z.B. die Elektronik, zeigen einen Wert von weniger als 150%. Diese Zahlen enthüllen eine Industriestruktur, die auf „temporären Einfuhren zur Wiederausfuhr" basiert und spiegeln die damit verbundene geringe Wertschöpfung in Mexiko wider.



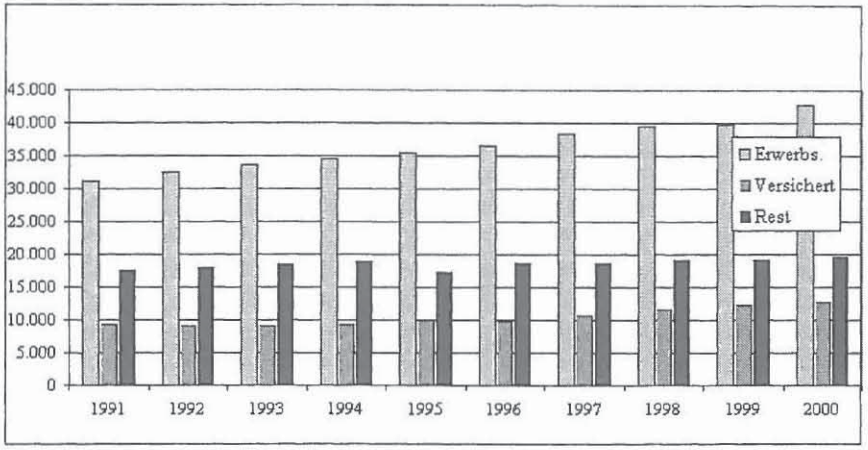
Grafik 3: Handelsbilanz/BIP (1988–1999) (in %)
Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von INEGI (SCN)

Drittens ist es wichtig, auf den Zusammenhang zwischen Wertschöpfungsprozess und den Ursprung der wachsenden mexikanischen Industrieexporte seit 1988 hinzuweisen. Unabhängig von der Art der Produkte, die exportiert werden, hingen zu Ende der 1990er Jahre etwa 85% der Gesamtexporte von Programmen der „temporären Einfuhren zur Wiederausfuhr" ab, zu denen auch die *maquiladora* zählen (siehe Grafik 4). Aus diesem Blickwinkel betrachtet beinhalten die mexikanischen Exporte per Definition einen minimalen Wertschöpfungsprozess. In der Maquiladora-Industrie beträgt der nationale Input nicht mehr als 3% der gesamten Inputs. Auch die übrige Industrie ist äußerst abhängig von Materialimporten. Darüber hinaus orientieren sich diese importabhängigen Exporte in den 1990er Jahren zu über 95% auf die USA, wobei auf sie weder Einfuhrzölle noch Mehrwertsteuer entfallen und ihr Anteil an der Gewinnsteuer *(Impuesto sobre la Renta)* äußerst gering ist. Im Jahre 2000 hingen nur 17% der gesamten Exporte nicht von einem Programm der „temporären Einfuhren zur Wiederausfuhr" ab. Von diesen 17% waren allerdings mehr als die Hälfte Produkte, die keinen nennenswerten Transformationsprozess durchlaufen haben (wie z.B. Kraftstoffe, Mineralien und Erdöl). Diese Form der Produktions- und Handelsspezialisierung verursacht umfassende Kosten für den Rest des Produktionsapparates und erfordert, dass die rechtlichen Normen, welche die „temporären Einfuhren zur Wiederausfuhr" regeln, auch in Zukunft Bestand haben: Die Programme der Sektorialen Förderung (PROSEC), welche die Regierung seit Januar 2001 als Antwort auf neue in Kraft tretende NAFTA-Regeln eingeführt hat, haben alle Einfuhrzölle deutlich gesenkt und damit zusätzlich die nationale Produktion belastet.[7]



Grafik 4: Mexiko: Exportstruktur (2000)
Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von BANCOMEXT (SIC-M).

Viertens ist zu erwähnen, dass sich der Exportzuwachs seit 1988 auf eine kleine Anzahl von Regionen und Unternehmen konzentriert. Auf Unternehmensebene sind es 300 Unternehmen und etwa 3.500 *maquilas,* die mehr als 95% der Exporte erzielen (1993–1999).[8] Die restlichen 3,1 Millionen Unternehmen Mexikos sind mit nur 5% an den Exporten beteiligt. Allerdings: Die großen Exporteure und die *maquilas* beschäftigten im Zeitraum 1993–1998 nur etwa 5% der Erwerbsbevölkerung. Die Exportaktivitäten, die zu einem Gutteil aus intrafirm-Handel (Handel zwischen den Niederlassung eines Konzerns in unterschiedlichen Ländern) bestehen und die, im Verhältnis zum Rest der mexikanischen Industrie, kapitalintensiv sind, schafften es nicht, die erforderlichen Arbeitsplätze für eine wachsende Erwerbsbevölkerunganzubieten. Darüber hinaus sind die Unternehmen, die sich auf den Binnenmarkt konzentriert haben, die Geschädigten. Der Anteil der Klein- und Mittelbetriebe an der Beschäftigung in der verarbeitenden Industrie hat sich von über 51% am Anfang der 1990er Jahre auf ca. 42% zu Ende der 1990er verringert.



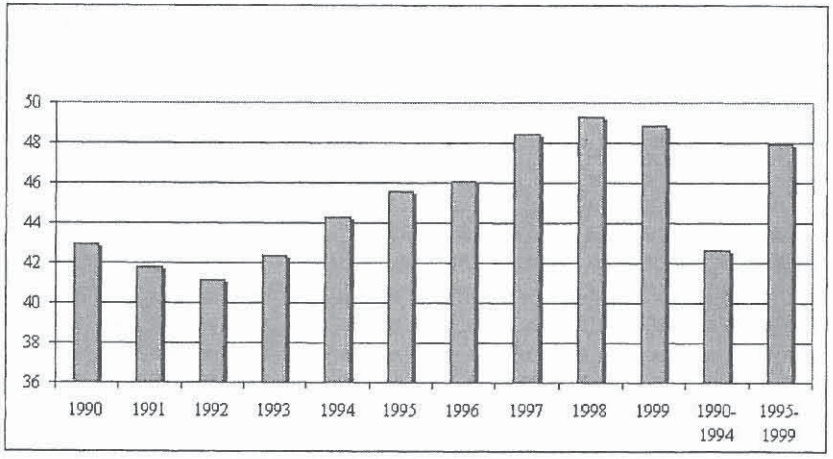
Graik 5: Erwerbs- und beschäftigte Bevölkerung (1991–2000) (in 1000)
Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Gómez (2001), INEGI und PEF (2000)

Fünftens ist wichtig darauf hinzuweisen, dass die realen Mindestlöhne in der Industrie im Jahr 2001 nur mehr 30% bis 60% des Wertes von 1980 betragen (CEPAL 2001a, 2001b). Darüber hinaus stieg die Erwerbsbevölkerung zwischen 1991 und 2000 jährlich im Durchschnitt um 1,2 Millionen Menschen (im gesamten Zeitraum also um 11,6 Millionen Menschen), während die Wirtschaft nur 3,5 Millionen neue Arbeitsplätze mit Sozialversicherungsschutz im IMSS (Institut der mexikanischen Sozialversicherung) bzw. 5,5 Millionen Arbeitsplätze insgesamt (mit und ohne Sozialversicherung) geschaffen hat. Der Anteil der Arbeitsplätze mit Sozialversicherungsschutz stieg in keinem Moment über 40% der Beschäftigten an, der Anteil der Arbeitslosen (als Prozentsatz der Erwerbsbevölke-

rung)nahm hingegen permanent zu von 14,4% (1991) auf 24,7% (2000) (siehe Grafik 5). Die Differenz zwischen dem Arbeitsplatzangebot und der Zunahme der Erwerbsbevölkerung betrug im Zeitraum 1991–2000 sechs Millionen Arbeitsplätze. Daraus ergibt sich für Millionen Menschen die Notwendigkeit, in den informellen Wirtschaftsbereich zu gehen und/oder in die USA auszuwandern. Diese Zahlen zeigen, wie groß die sozioökonomische Herausforderung zur Schaffung von Arbeitsplätzen ist.

Aus der Perspektive der Regulationstheorie (vor allem in Hinblick auf Arbeiten bezüglich den endogenen Wachstumsbedingungen der Industrieländer während des Fordismus) ist es wichtig, auf die enormen Unterschiede zwischen den Reallöhnen und der Arbeitsproduktivität hinzuweisen. Diese Unterschieden haben zugenommen, und zwar insbesondere bei jenen Aktivitäten, die die dynamischsten sind und welche auf den Auslandsmarkt orientiert sind. Für die gesamte Wirtschaft und für die verarbeitende Industrie im besonderen ist dieser Unterschied allein im Zeitraum 1994–1999 um 20% bzw. um 11,4%gewachsen – im Automobilsektor nahm die Kluft gar um 60% zu. Dies ist das Ergebnis der Reduktion realer Löhne bei gleichzeitiger Zunahme der Arbeitsproduktivität (Dussel Peters 2001b).

Sechstens muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass der intraindustrielle Handel während der 1990er Jahre permanent zugenommen hat und 1999 einen Wert von etwa 50% der Gesamtexporte erreichte. Fast die Hälfte der Exporte stammen aus artverwandten Aktivitäten, wobei es sich in vielen Fällen sogar um intrafirm-Handel handelt (zur Zeit gibt es leider keine genauen Daten, um eine entsprechende Analyse durchzuführen).[9] Grafik 6 spiegelt wider, dass der Anteil des intraindustrielle Handel nach dem Inkrafttreten des NAFTA und der Krise von 1994–1995 bedeutend zugenommen hat.



Grafik 6: Intraindustrieller Handel (als Prozentsatz der gesamten Exporte) (1990–1999)
Quelle: Léon Pacheco/Dussel Peters (2001)

4. Zusammenfassung: Zwischen Transnationalisierung und Polarisierung?

Zumindest seit dem Ende der 1980er Jahre hat sich Mexiko sowohl als „Versuchskaninchen" als auch als „Musterknabe" für zahlreiche multinationale Institutionen und für die Implementierung der Strategie der Exportorientierten Industrialisierung herausgestellt. Mexiko wird als Beispiel für jene Länder gesehen, die in ihren Bemühungen zur Einführung der Liberalisierungsstrategie „zurückgeblieben" sind und/oder noch nicht begonnen haben, eine solche zu implementieren. Mexiko ist damit ein Paradigma für die sozioökonomischen Entwicklungen seit den 1990er Jahren geworden.

Wie im Detail analysiert wurde, sind die Liberalisierung der Importe, die Überbewertung des Wechselkurses und die fehlenden Finanzierungsmöglichkeiten Ergebnisse der seit dem Ende der 1980er Jahre in Mexiko verfolgten Strategie. Sie haben den Industriesektor direkt betroffen und in besonderer Form seine Integration in den Weltmarkt bestimmt.

Im Artikel wurde hervorgehoben, dass, gemäss den Zielen der Liberalisierungsstrategie, die in den Jahrzehnten der ISI verfolgte Industriepolitik aufgegeben wurde und eine neue, horizontale oder neutrale Industriepolitik eingeschlagen wurde. In anderen Worten: Die auf lange Sicht orientierte Vision der ISI sowie ihre Instrumente, Mechanismen und Mitteln wurden zum Grossteil zugunsten eines „korrekten" Funktionieren des Marktes und der Preise aufgegeben.

Allerdings: Der zentrale Charakterzug der Liberalisierungsstrategie ist die tiefgreifende und zunehmende sozioökonomische Polarisierung bei gleichzeitiger Transnationalisierung eines kleinen Segmentes der Ökonomie gewesen. Die Transnationalisierung jenes Segments, die sich in einem enormen Zuwachs der Exporte und der Importe widerspiegelt, ist ein Grund für den sozioökonomischen Polarisierungsprozesses, in dem nur eine relativ kleine Gruppe von Haushalten, Unternehmen, Sektoren, Branchen und Regionen an der Weltmarktintegration teilnehmen, während die große Mehrheit davon ausgeschlossen ist. Dieser Prozess der Polarisierung kommt nicht überraschend. Im Wettbewerb mit großen Unternehmen, die mit nationalem und internationalem Kapital agieren, haben kleinen Unternehmen, von wenigen Ausnahmen abgesehen, keine Möglichkeit zu überleben.

Der Wachstumsmotor der mexikanischen Wirtschaft sind seit 1988 die Industrieexporte der Privatindustrie gewesen, und zwar sowohl von Betrieben in nationaler als auch in ausländischer Hand. Die Industrie hat sich auf *Produkte* mit einem relativ hohen technologischen Anteil – u.a. Autoteile, Automobile, Elektronik – und *Prozesse* mit einem geringen Wertschöpfungsanteil spezialisiert. Es ist also elementar, den Unterschied zwischen dem exportierten Endprodukt und dem Herstellungsprozess, der in Mexiko stattfindet, zu unterscheiden. Aus dem Blickwinkel des Herstellungsprozesses waren die „temporären Einfuhren zur Wiederausfuhr" der wirkliche Motor hinter der Weltmarktintegration Mexikos.[10] Es ist daher sowohl in akademischer als auch in politischer Sicht

weder ausreichend noch korrekt, sich in einer Kritik der mexikanischen Industrieentwicklung ausschließlich auf die *maquila* zu konzentrieren. Diese umfasst nämlich nur einen Teil der für den Wiederexport zeitlich beschränkten Einfuhren: Gegenwärtig hängen um die 85% der Exporte von temporären Importen ab, auf die weder Mehrwertsteuer noch Zoll erhoben werden und die bezüglich der Gewinnsteuern unbedeutend sind.[11] Ohne Zweifel ist diese Entwicklung eine der stärksten Auswirkungen der Integration Mexikos in den Weltmarkt und der Transnationalisierung seiner Wirtschaft.

Schließlich wurden in diesem Aufsatz die durch die Transnationalisierung der Industrie erzeugten Exportstrukturen, die Entwicklung der Produktivität und das deutlich niedrigere BIP-Wachstum verglichen mit jenem in den Jahrzehnten der ISI untersucht. Diese Strukturen zeichnen sich durch ihren hohen Grad des intraindustriellen Handels aus, welcher sich fast ausschließlich auf die USA orientiert. Transnationalisierung und Integration in den Weltmarkt bedeuten im Falle von Mexiko daher Integration in die Wirtschaft der USA.

Die neuen, seit dem Ende der 1980er Jahre erzeugten Strukturen bedeuten darüber hinaus tiefe Probleme für die mexikanische Wirtschaft und Gesellschaft. Auf der einen Seite war der Exportsektor weit davon entfernt, die für die mexikanische Gesellschaft erforderlichen Arbeitsplätze zu schaffen. Der große Abstand zwischen den Variablen „Schaffung von formalen Arbeitsplätzen" und „Wachstum der Erwerbsbevölkerung" und die mangelnde Qualität der Arbeitsplätze, die sich – im Verhältnis zu 1980 – in niedrigeren Reallöhnen niederschlägt, führen zu mittel- und langfristigen Problemen. Noch besorgniserregender ist, dass die Branchen mit den höchsten Produktivitätszuwächsen jene sind, die die größten Rückstände bezüglich der Reallöhne aufweisen (seit Mitte der 1990er Jahre).

Diese Schwierigkeiten bei der Schaffung von Arbeitsplätzen durch das Exportmodell zeigen eines seiner wichtigsten Charakteristika: die Unfähigkeit, bestehende Strukturen aufzubrechen und neue territoriale *linkages* zu schaffen. Diese Unfähigkeit entspringt zum einen der inneren Logik des Modells, zum anderen aber auch der gegenüber einer „transnationalen Rationalität" fehlenden Notwendigkeit, solche *linkages* zu schaffen. Diese Tendenz zeigt sich insbesondere im Koeffizienten Handelsbilanz/BIP mit Werten von weniger als–30% für die Wirtschaft generell und bis zu–45% für die Industrie (1994). Aus dieser Sicht war die verarbeitende Industrie der Hauptgrund für die Strukturkrise von 1994/95, weil sie eine negative Handelsbilanz von annähernd 30 Mrd. US-Dollar aufwies, welches von anderen Sektoren der Gesellschaft und der Wirtschaft getragen werden musste, und wegen der fehlenden „territorialen endogenen Verhältnissen". Die Unfähigkeit des Exportmodells, territoriale *linkages* zu schaffen, erklärt auch die fehlende Erzeugung von Wertschöpfung, technischer Entwicklung, Arbeitsplätzen und einem Lernprozess im allgemeinen sowie die niedrigen Reallöhne.

Diese Strukturen sind ohne Zweifel nicht nur ein Ergebnis der Politik und der fehlenden Kapazität der in Mexiko angesiedelten Unternehmen. Vielmehr entspringen sie der „transnationalen Rationalität" der in Mexiko angesiedelten Unternehmen, welche die „temporären Einfuhren zur Wiederausfuhr" durchführen und welche von den Entscheidungen in den Muttergesellschaften abhängen. Diese Unternehmen werden, da sie keine lokalen, regionalen und/oder nationalen Zulieferer finden, weiterhin ihre Vor- und Zwischenprodukte importieren. Dadurch wird der Abstand zwischen den nationalen Produzenten, die sich nicht in den Weltmarkt integrieren können, und den transnationalen Unternehmen, die kein ihren Anforderungen (z.B. hinsichtlich Lieferzeit, Qualität, Sicherheit etc.) entsprechendes Warenangebot vorfinden, ständig erhöhen.

Zahlreiche Schlüsse können aus der mexikanischen Erfahrung des gegenwärtigen Integrationsprozesses in den Weltmarkt und insbesondere in die Wirtschaft der USA gezogen werden. Es wäre sicherlich falsch, anzunehmen, dass das Exportmodell *per se* falsch wäre: Ganz im Gegenteil, der Erfolg bei einigen makroökonomischen Variablen (nicht bezüglich der gesamten Makroökonomie, denn diese umfasst sogar im neoklassischen Denken viele andere Variabeln) und die Exportspezialisierung sind Fakten, die den tiefgreifenden Strukturwandel, durch den die mexikanische Wirtschaft gegangen ist, widerspiegeln. Die Sektoren, denen der Wandel seit Ende der 1980er Jahre genutzt hat, repräsentieren machtvolle politische und wirtschaftliche Gruppen. Auf der anderen Seite wäre es illusorisch anzunehmen, dass es sich bei dieser Strategie um eine auf mittlere und lange Sicht nachhaltige Strategie handelt. Sie ist es nicht, da sie weder sozial oder wirtschaftlich noch politisch den Prozess der zunehmenden Polarisierung aufhalten kann. Damit stellt die gegenwärtige Strategie nicht nur ein soziales oder ein Verteilungsproblem dar – sie ist genaugenommen ein wirtschaftliches Problem. Die fehlenden Wertschöpfungsketten des Exportsektors und die fehlende Verknüpfung mit dem mit dem Rest der Wirtschaft, die aus den von den Importen verursachten Brüchen der bestehenden Wertschöpfungsketten resultieren, haben zu einer ständigen Unsicherheit bezüglich der Handelsbilanz und der Zahlungsbilanz geführt.

Die Erfahrung aus der Liberalisierungsstrategie, dem exportorientierten Industrialisierungsprozess und der besonderen Form, wie sich Mexiko in den Weltmarkt integriert hat, ist nicht nur für Mexiko von Bedeutung. Ein bedeutender Teil Lateinamerikas – insbesondere die Karibik und Zentralamerika – und Osteuropas hat sich für einen ähnlichen Entwicklungsweg entschieden. Die Alternativen dazu müssten sicherlich von einer Neubewertung der Liberalisierungsstrategie und der exportorientierten Industrialisierung ausgehen und Aspekte der „endogenen Territorialität" in einem Zusammenhang mit der Globalisierung beinhalten, welche die enormen sozioökonomischen Herausforderungen der jeweiligen Gesellschaften berücksichtigen. Andernfalls droht ein Szenario, in dem Gesellschaften immer stärker in den Weltmarkt integriert sind, ihre makroökonomische Variablen „in Ordnung halten" und ihre Exportsektoren den Weltmarktqualitätsstandard entsprechen, aber ihre Menschen mit einer immer stärkeren Polarisierung auf der Ebene von Haushalten, Branchen und Regionen leben müssen. Der Aufstand des *Ejército Zapatista de Liberalición Nacional (EZLN)* im Januar 1994 ist ein wichtiger Aufruf, der die Untragbarkeit dieser Liberalisierungsstrategie für die ausgeschlossenen Teile der Gesellschaft aufzeigt.

Abstracts

Since the late 1980s the Mexican government has imposed a radical export-oriented model. As a result the transnationalization of a small segment of Mexico's economy has been accompanied by an increasing overall polarization. This article presents the main assumptions, the rationality and shortcomings of the new development strategy and the macroeconomic and industrial organizations performance since then. It also suggests that the new development strategy presents limitations regarding the socioeconomic sustainability, since most households, firms, branches, sectors and regions have not participated in the profound integration into the US-economy. The article examines the production and trade structure of Mexico's economy in terms of the process it has specialized in. These issues are analyzed in terms of macroeconomic conditions, the overall performance of manufacturing, as well as more specific topics such as productivity, employment, real wages and intraindustrial trade.

Seit den späten 1980er Jahren verfolgt die mexikanische Regierung eine radikal exportorientiertes Entwicklungsmodell. Als Ergebnis dieser Stategie lässt sich die Transnationalisierung eines kleinen Segments der mexikanischen Wirtschaft beobachten, die mit einer allgemein zunehmenden Polarisierung einher geht. Dieser Artikel beschreibt die wichtigsten Voraussetzungen, die Rationalität und die Mängel dieser Entwicklungsstrategie. Dabei wird davon ausgegangen dass ihre sozioökonomische Nachhaltigkeit begrenzt ist, nachdem die meisten Haushalte, Unternehmen, Branchen, Sektoren und Regionen nicht an der grundlegenden Integration in die US-amerikanische Wirtschaft teilhaben. Unter diesem Blickwinkel werden die Produktions- und Handelsstruktur der mexikanischen Wirtschaft untersucht, was sowohl auf der Ebene der makroökonomischen Bedingungen und der Gesamtentwicklung der Erzeugung als auch im Hinblick auf spezifische Bereiche wie u.a. Produktivität, Beschäftigung, Reallöhne und zwischenindustrieller Handel geschieht.

Anmerkung

1 Darüber hinaus ist es wichtig auf die bedeutenden Erfolge der ISI in Mexiko hinzuweisen: das BIP und das pro Kopf BIP stiegen zwischen 1940 und 1981 im Durchschnitt jährlich um 6,1% bzw. 3,3%. Während dieser Zeit absorbierte die Wirtschaft den Grossteil der Erwerbsbevölkerung.

2 Aus Platzgründen kann hier nicht auf die konzeptionellen, geschichtlichen und wirtschaftspolitischen Unterschiede zwischen EOI und neoliberalem Denken in Lateinamerika eingegangen werden. Dazu siehe Dussel Peters 2000a.

3 Die Frage des Haushaltsdefizits erfordert allerdings eine tiefergehende Analyse. Es ist zwar richtig, dass das Staatsdefizit auf das erwähnte Niveau zurückging. Wenn man allerdings die Ausgaben des „Fondo Bancario de Protección al Ahorro" (FOBAPROA) und des „Instituto de Protección al Ahorro Bancario" (IPAB) mit einbezieht, so ist das Haushaltsdefizit in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre erheblich höher und erreicht Werte von über 5% des BIP. 1996 wurden die Schulden der privaten Banken auf den öffentlichen Sektor zu übertragen (welche etwa 20% des BIP ausmachen!), was einer Sozialisierung der Kosten der Krise von 1994/1995 gleichkommt (siehe: CEPAL [2001a]).

4 Für eine tiefergehende Analyse und Diskussion zu diesem Thema siehe: Blanco Mendoza 2000; De María/Campos 2000; Dussel Peters 2001; PEF 2000; Villarreal 2000.

5 Diese Ergebnisse sind sehr aufschlussreich, da sie zeigen, dass der Lieferantenkredit in Wirklichkeit ein bedeutendes Aufschieben des Zahlungsziels darstellt, da er statt nach 30 Tagen in der Regel erst nach 45, 60 oder mehr Tagen gezahlt wird.

6 In den folgenden Abschnitten werden, sofern keine andere Quelle genannt wird, Daten der Nationalen Gesamtrechnung *(Sistema de Cuentas Nacionales [SCN])* genutzt, die vom mexikanischen Statistischen Bundesamt (INEGI) im Zeitraum von 1988–1999 erfasst wurden. Das SCN erlaubt einen hohen Aufschlüsselungsgrad. Die Volkswirtschaft wird in 73 Branchen gegliedert, von denen sich 49 auf die Industrie beziehen. Die Daten beinhalten auch Maquiladora-Industrie.

7 Die PROSEC wurden im Januar 2001 einführt. Bisher durften „temporären Einfuhren zur Wiederausfuhr" mit einem Zollsatz von 0% eingeführt werden, definitive oder endgültige Importe mussten jedoch höhere Zölle zahlen. Um diesen differenzierten Zollsatz aufzuheben wurden die PROSEC bestimmt: die mexikanische Regierung hat den allgemeinen Zollsatz deutlich gesenkt, was den temporären Importen zugute kam und dem Rest der nationalen Wirtschaft entschieden schadet. Für eine tiefergreifende Analyse siehe: Alvarez Galván/Dussel Peters (2001).

8 Sowohl die Exporte im allgemeinen als auch im besonderen jene dieser Unternehmensgruppe sind hauptsächlich in ausländischer Hand. In anderen Studien (Dussel Peters 2000b) wird ein Zusammenhang zwischen der Exportdynamik und den Auslandsinvestitionen hergestellt. Im Zeitraum 1993–1998 ist der Exportanteil der Unternehmen mit Auslandskapital, ohne *maquiladoras* einzuberechnen, von 18,0% auf 28,2% gestiegen.

9 Für eine detaillierte Analyse über diesen Punkt siehe: León Pacheco/Dussel Peters (2001).

10 Mexiko ist einer der Vorreiter und eines der bedeutendsten Beispiele für diesen Prozess. Zweifelsohne wurden auch in der Karibik sowie in Zentralamerika und im zunehmenden Masse in Osteuropa diese Art von Aktivitäten, welche unter dem Namen *„in bond"* bekannt sind, durchgeführt.

11 Dieser Umstand ist zentral, um die Probleme der gegenwärtigen Regierung, ihre Steuereinnahmen zu erhöhen, zu verstehen. Die Hauptquelle des Wirtschaftswachstums, die „temporären Einfuhren zur Wiederausfuhr", erzeugen für den Fiskus keine Einnahmen. Dies ist eine der Hauptgründe, weshalb sich die Staatseinnahmen gemessen am BIP in den letzten Jahren nicht erhöht haben. Wenn diese Aktivitäten keine Beiträge zum Staatshaushalt – z.B. in Form einer Art Verkaufssteuer leisten, dann wird es unmöglich sein, die Staatseinnahmen im bedeutenden Umfang zu erhöhen.

Literatur

Alvarez, Galván, José Luis, Enrique Dussel Peters. 2001. „Causas y efectos de los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC) en la Economía mexicana: ¿un segundo TLCAN para con terceros países? *Comercio Exterior*, 51 (5), 446–456.

Aspe Armella, Pedro. 1993. *El camino mexicano de la transformación económica*. Mexiko: Fondo de Cultura Económica.

Balassa, Bela. 1981. *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*. New York: Pergamon Press.

Banco de México. 2001. *Resultados de las encuestas de evaluación coyuntural del mercado crediticio*. Segundo trimestre de 2001. Mexiko: Banxico.

BANCOMEXT (Banco Nacional de Comercio Exterior). 1999. *México. Transición económica y comercio exterior*. México: BANCOMEXT/Fondo de Cultura Económica.

Bhagwati, J., A. Krueger. 1985. „Exchange Control, Liberalization and Economic Development". In: Bhagwati, J. Hg. 1985. *Dependence and Interdependence*. Cambridge: The MIT Press, 68–79.

Blanco Mendoza, Herminio. 2000. „Objetivos y metas alcanzados por la SECOFI en el período 1994–2000". *El Mercado de Valores*, LX (10), 4–7.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2001a. *México: informe de la coyuntura económica, 2000 (LC/MEX/L.446)*. Mexiko: CEPAL.
CEPAL. 2001b. *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2001–2002*. Santiago de Chile: CEPAL.
Córdoba, José. 1991. „Diez lecciones de la reforma económica en México". *Nexos*, 158, 31–49.
De María y Campos, Mauricio. 2000. „Una política de desarrollo industrial y fomento empresarial para la próxima década". *El Mercado de Valores*, LX (10), 16–25.
Dussel Peters, Enrique. 2000a. *Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy*. Boulder/Londres: Lynne Rienner Publishers.
Dussel Peters, Enrique. 2000b. „La inversión extranjera en México". *Desarrollo Productivo*, 80, 1–100.
Dussel Peters, Enrique. Hg. 2001a. *Condiciones, retos y propuestas de política para las PYMES en México*. Mexiko: CEPAL/CANACINTRA/Edit. JUS.
Dussel Peters, Enrique. 2001b. „La creciente polarización de la economía mexicana: generación de empleo, productividad y comercio exterior". Elaborado para *Latin American Studies Association* (LASA), Washington D.C., 5–9 September.
Gómez, Arnulfo. 2001. *El empleo en México*. Mímeo.
Gurría Treviño, José Angel. 1993. *La política de la deuda externa*. Mexiko: Fondo de Cultura Económica.
Krueger, Anne O. 1997. „Trade Policy and Economic Development: How we Learn". *The American Economic Review*, 87 (1), 1–22.
León González, Alejandra, Enrique Dussel Peters. 2001. „El comercio intraindustria en México (1990–1999)". *Comercio Exterior*, wird demnächst publiziert.
Martínez, Gabriel, Guillermo Fárber. 1994. *Desregulación económica (1989–1993)*. Mexiko: Fondo de Cultura Económico.
PEF (Poder Ejecutivo Federal). 2000. *Sexto Informe de Gobierno*. Mexiko: Anexo Estadístico. PEF.
PEF. 2001. *Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006*. Poder Ejecutivo Federal, Mexiko.
Schubert, Alexander. 1985. *Die internationale Verschuldung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
Stallings, Barbara, Wilson Péres. 2000. *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*. Mexiko: CEPAL/FCE.
Valdés Ugalde, Francisco. 1997. *Autonomía y legitimidad. Los empresarios, la política y el estado en México*. Mexiko: Siglo XXI.
Villarreal, René. 2000. *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929–2000)*. Mexiko: Fondo de Cultura Económico.
Zabludovsky, Jaime. 1990. „Trade Liberalization and Macroeconomic Adjustment". In: Brothers, Dwight S., A. E. Wick. Hg. 1990. *Mexico's Search for a New Development Strategy*. Boulder: Westreview Press, 173–197.
Zedillo, Ernesto. 1994. „La propuesta económica de Ernesto Zedillo. Palabras de Ernesto Zedillo Ponce de León, candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República". *Crecimiento económico para el bienestar familiar*, Mexiko Stadt, 6. Juni.

Enrique Dussel Peters, División de Estudios de Posgrado, Volkswirtschaftliche Fakultät, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM, Mexico City)
Kontakt: dussel@servidor.unam.mx
Übersetzung: Lars Pernice

Journal für Entwicklungspolitik XVII/3, 4, 2001, S. 241–254

Harley Shaiken

The New Global Economy: Trade and Production under NAFTA

1. Introduction

What has happened to US-Mexico trade since the implementation of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) on January 1, 1994? Proponents of NAFTA point with pride to a tripling of cross-border trade to over $235 billion in 2000, propelling Mexico past Japan into the second largest trading partner of the U.S. U.S. trade representative Robert B. Zoellick opined in the *Los Angeles Times* that the U.S. exports "more to Mexico than to the combination of the four European members of the G-7: Britain, France, Germany and Italy" (Zoellick 2001). Since exports create jobs in the U.S., proponents argue, this expansion of trade has beneficial consequences. Franklin J. Vargo, a vice president of the National Association of Manufacturers, told the U.S. Congress in May 2001 that "last year Mexico accounted for close to one-third of all U.S. export growth worldwide" (2001: 2). Vargo then added that the proposed Free Trade Agreement of the Americas (FTAA) "will have the same effect on our exports to Central and South America as NAFTA did on our exports to Mexico" (2001: 2). Critics, however, focus on the burgeoning trade deficit the US runs with Mexico which reached a record $34 billion in 2000 compared to a $1.6 billion trade surplus in 1993.[1] As Robert E. Scott points out in an *Economic Policy Institute* (EPI) report "the U.S. has experienced steadily growing global trade deficits for nearly three decades, and these deficits have accelerated rapidly since NAFTA took effect on January 1, 1994" (Scott 2001: 3). Scott points out elsewhere that "EPI's analysis of the impact of trade reflects a simple, uncontested accounting rule: exports create demand for domestically produced goods, and imports reduce demand for domestically produced goods" (Scott 2001a: 2).

While both expanded trade flows and growing deficits define important dimensions of the US-Mexico trading relationship, this data alone leaves a critical question unanswered: what is the *character* of US-Mexico trade under NAFTA? Examining only the aggregate trade numbers conjures up images of Mexican consumers clamoring for U.S. goods while U.S. consumers are purchasing even more products from Mexican firms. The reality is far different. An increasing percentage of US manufacturing shipments to Mexico are "revolving door" exports-parts and components shipped to Mexico for assembly and further processing and ultimately sold to consumers in the US market. These "revolving door" exports comprised more than 60 percent of US manufacturing shipments to Mexico in 1999 compared to just over 40 percent in 1993.[2] Put differently, the