

IHS Political Science Series
Working Paper 2
November 1992

Die Funktionsbedingungen konzentrierter Politik: Überlegungen zu Lateinamerika

Andreas Schedler





INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna

Impressum

Author(s):

Andreas Schedler

Title:

Die Funktionsbedingungen konzentrierter Politik: Überlegungen zu Lateinamerika

ISSN: Unspecified

1992 Institut für Höhere Studien - Institute for Advanced Studies (IHS)

Josefstädter Straße 39, A-1080 Wien

E-Mail: office@ihs.ac.at

Web: www.ihs.ac.at

All IHS Working Papers are available online: http://irihs.ihs.ac.at/view/ihs_series/

This paper is available for download without charge at: <https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/656/>

Institut
für
Höhere Studien

Reihe Politikwissenschaft

2 November 1992

**Die Funktionsbedingungen
konzertierter Politik
Überlegungen zu Lateinamerika**

Andreas Schedler

Abstract

Is "neocorporatist concertation" an exportable product? Invented and made in Europe, can it be adopted and adapted in contexts so radically different as in Latin America? And if so, under what conditions?

Looking through the Latin American discussion on "social concertation", as well as the North American and European literature on "neocorporatism", the present article tries to provide some systematical insights to this question. It argues that "discursive" forms of macroeconomic decision-making are *conditional upon five sets of factors*: (1) logical preconditions (the existence of actors and their mutual recognition), (2) conditions of entry (the prevalence of consensual policy styles and recognized relations of interdependence), (3) acceptability of outcomes (the functional and strategic rationality of negotiation results), (4) the successful management of temporal constraints (scarcity of time and uncertainty) and finally (5) the overcoming of "external" political constraints (intrastate and intraorganizational limiting factors).

All these conditions of "social concertation" are highly demanding. Consequently, the article concludes that efforts of "neocorporatist" policy-making in Latin America are feasible – while their probability of success is rather modest.

Inhalt

1	Einleitung
3	Zwei Diskussionsstränge
4	Das Erkenntnisinteresse
5	Theoretische Vorentscheidungen
8	Rationalitätsunterstellungen
9	»Externe« Beschränkungen
10	Bedingungstypen
13	I. Logische Vorbedingungen
15	1. Akteure
15	1.1. Organisation
15	1.2. Autonomie
15	1.3. Repräsentativität
16	1.4. Vertretungsmonopol
18	2. Gegenseitige Anerkennung
18	2.1. Die interaktive Neudefinition von Identitäten
18	2.2. Die Transformation des Konfliktgegenstandes
19	2.3. Die Beschränkung der zulässigen Mittel
19	2.4. Der Konfliktivitätsgrad
21	II. Eintrittsbedingungen
23	3. Konsensuale politische Stile
23	4. Interdependenz
23	4.1. Abhängigkeit und Kooperation
24	4.2. Asymmetrische Interdependenzen
25	4.3. Interdependenz: notwendig, aber nicht hinreichend
27	III. Bedingungen rationaler Ergebnisakzeptanz
29	5. Funktionale Rationalität
29	5.1. Der normative Konsens
30	5.2. Der kognitiv-instrumentelle Konsens
31	5.3. Der temporale Konsens
31	5.4. Resümee

32	6. Strategische Rationalität
32	6.1. Kosten/Nutzen-Kalkül 1: Tauschlogik
32	6.2. Kosten/Nutzen-Kalkül 2: Strategievergleiche
33	6.3. Kosten/Nutzen-Kalkül 3: Zeithorizonte
33	6.4. Kosten/Nutzen-Kalkül 4: Reziprozität
34	6.5. Die auf dem politischen Markt handelbaren Güter
35	6.6. Resümee

37 **IV. Temporale Constraints**

39	7. Ungewißheit
39	7.1. Ungewißheit und Vertrauen
39	7.2. Die Metapher des Gefangenendilemmas
40	7.3. Soziales Vertrauen
41	7.4. Steuerungsvertrauen
41	7.5. Resümee

42 **8. Zeitdruck**

43 **V. Externe Strukturzwänge**

45 **9. Politische Strukturzwänge**

45 **10. Verbandsinterne Verpflichtungsfähigkeit**

48 **Literaturhinweise**

Einleitung*

Zwei Diskussionsstränge

Das Thema der »konzertierten«, diskursiv verständigungsorientierten Politik durchlief Mitte der 80er Jahre in Lateinamerika, im Kontext von Wirtschaftskrise und Demokratisierungsprozessen, eine zwar kurzlebige, aber durchaus eindrucksvolle Karriere. In Politik wie Politikwissenschaft avancierte die Formel der politischen und soziale »Pakte« zu einem hoffnungsbetonten Allgemeinplatz, zu einem potentiellen »Sesam-Öffne-Dich« vor den Toren wirtschaftlicher, demokratischer und sozialer Stabilität. Der gesellschaftliche Bedarf an Kooperation und Konsens wurde dabei zumeist als evident unterstellt, und die gezwungenermaßen normativ-kontrafaktische Diskussion konzentrierte sich darauf, über die Voraussetzungen seiner Einlösung nachzudenken. Um die realen Anwendungschancen dieses »Importmodells« für den lateinamerikanischen Kontext ausloten, stellte eine solche Reflexion der strukturellen Bedingungen sozialer Konzertierung einen »kategorischen Imperativ« dar.

Wenn die vorliegende Arbeit die Frage nach den »Funktionsbedingungen konzertierter Politik« stellt, dann bezieht sie sich in erster Linie auf diese lateinamerikanische Diskussion.¹ Deshalb auch ihr Untertitel. Der analytische Blick auf diese Debatte erfolgt allerdings gleichsam mit europäischen Brillen: jener Diskussionsstrang, aus dem bereits die lateinamerikanische Konzertierungsdiskussion nicht nur ihre Fragen, sondern auch viele ihrer Antworten bezogen hatte, die Analysen zum europäischen »Neokorporatismus« bzw. (in seiner österreichischen Variante) zur »Sozialpartnerschaft«, werden auch im folgenden einen ebenso permanenten wie prominenten Bezugsrahmen darstellen.

Die Neokorporatismusdiskussion ist mittlerweile zwar nicht ganz versiegt, doch aber deutlich verebbt – auch wenn es Anzeichen gibt, daß sie im rezenten Konjunkturaufschwung des neueren Konzeptes der »Politiknetzwerke« (*policy networks*) gemeinsam mit ihrem pluralistischen Vorläuferparadigma unter einem neuen Etikett etwas wiederbelebt werden könnte (vgl. etwa das diesem Thema gewidmete *European Journal of Political Research*, No. 21, 1992). Und auch die lateinamerikanische Diskussion, die ja zunächst in einem bemerkenswerten *time lag* zur zeitgleich verstummten neokorporatistischen »Mutterdiskussion« entstand war, weilt mittlerweile – mit wenigen länderspezifischen Ausnahmen – nicht mehr in der Familie der lebenden Diskurse. Allerdings, aufgrund der unterschiedlichen Entstehungsgründe und Kontexte der beiden Diskussionen waren ihre »Todesursachen« durchaus verschieden gelagert.

* Der vorliegende Aufsatz entstand in seinen Grundzügen im Rahmen des Forschungsprojektes »Steuerung und Verständigung. Zur armutspolitischen Rationalität der Mindestlohnkonzertierung in Chile (1990–1991)«. Das Projekt wurde vom österreichischen Fonds zur Förderung der Wissenschaftlichen Forschung (FWF) finanziert und zwischen März 1990 und Februar 1991 an der Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) in Santiago de Chile durchgeführt. Vorhergehende Fassungen des Textes, der hier weitgehend umgestellt und überarbeitet worden ist, finden sich in Schedler 1992a und 1992c.

¹ Unsere pauschalierende Rede von der »lateinamerikanischen Konzertierungsdiskussion« stützt sich im wesentlichen auf drei Quellen: (a) die vom Centro de Estudios del Desarrollo (CED) in Santiago de Chile innerhalb des Forschungsschwerpunktes »Politische und soziale Konzertierung, nationales Projekt und Demokratie« zwischen 1984 und 1987 realisierten Arbeiten; (b) die Studien, die vom Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) im Rahmen des Forschungsprojektes »Konzertierte Einkommens- und Beschäftigungspolitiken« in den Jahren 1985 bis 1989 durchgeführt wurden und im wesentlichen in beiden Sammelbänden PREALC 1988 und 1990 enthalten sind; und schließlich (c) die Ergebnisse des regionalen Forschungsprojektes von PNUD, UNESCO und CLACSO über »Soziale Konzertierung in den Prozessen der Demokratisierung«, die partiell in Dos Santos (1987) zusammengefaßt sind.

Die europäischen Neokorporatismusanalysen hatten von empirischen Irritationen ihren Ausgang genommen, von faktischen Beobachtungen, die mit den »pluralistischen« Prämissen in Widerspruch standen und neue Konzeptualisierungen verlangten. In der Folge bildeten sie sich wohl nicht zuletzt deshalb von einem *mainstream* zu einem schmalen Seitenarm der politologischen Diskussion zurück, weil ihr realer Gegenstand an Bedeutung und Attraktivität verloren hat.

Die lateinamerikanische Debatte wiederum hatte ihre Motivationskraft nicht aus der Beschreibung und Erklärung realer Sachverhalte bezogen, sondern aus der kontrafaktisch vermuteten Problemlösungskapazität konzertierter Politik. Da den oft moralisch-voluntaristisch gehaltenen Aufforderungen zu konzertierter Politik jedoch entweder keine dementsprechende Initiativen folgten oder deren rasches Scheitern registriert werden mußte, stellte sich der empirische Bezug nur sehr schleppend ein.² Nachdem sich Wissenschaften, die sich als Erfahrungswissenschaften verstehen, aber nicht auf Dauer als kontrafaktische Diskurse des Möglichen und Notwendigen stabilisieren lassen, erstaunt das Versickern dieses Diskussionsflusses nur wenig. Die Diskussion erlag gewissermaßen ihrer eigenen Folgenlosigkeit.

Das Erkenntnisinteresse

Wir stehen also vor zwei veritablen Diskursleichen (wenn mir die Fortsetzung dieser morbiden Metaphorik erlaubt sei). Das wirft die Frage auf, ob sie nurmehr als erstarrte Gegenstände sozialwissenschaftlicher Autopsie interessant sind, oder anders formuliert, worin denn noch ihre politische und theoretische Relevanz liegt.

Zum einen kann nach wie vor vermutet werden, es bestünde *politischer* Bedarf nach diskursiven Formen der Entscheidungsfindung. Dafür sprechen nicht nur die Wortmeldungen aus der Politik, die eine solche Nachfrage anmelden, sondern auch theoretische Gründe. Bedeutende »Fraktionen« der systemtheoretisch inspirierten Steuerungstheorie etwa setzen sehr optimistisch auf »konzertierte Aktionen« als Verfahren zur Durchsetzung »systemischer Rationalität«, zur intersystemischen Abstimmung negativer Externalitäten. Konzertierte Politik erscheint so vielfach als erfolgsversprechender »dritter Weg« zwischen Steuerungsverzicht und Steuerungsnaivität, zwischen zweckentbundener Evolution und linear-autoritativer Planung (vgl. etwa Giegel 1992a; Martinsen 1992; Willke 1983). Und auch für Lateinamerika kann für spezifische Problemlagen ein solcher Bedarf an Verhandlungssystemen argumentiert werden, ohne daß deren Problemlösungskapazität überschätzt zu werden braucht (vgl. Schedler 1992a, 51–74; 1992c, 54–66). In Summe: Es gibt gute Gründe anzunehmen, daß das Ausklingen der Diskurse nicht aufgrund einer Lösung der praktischen Problemlagen erfolgte, sondern *trotz* deren relativer Kontinuität.

Zum anderen kann das Thema konzertierter Politik auch *theoretische* Relevanz für sich reklamieren. Die theoretische Frage nach den Voraussetzungen der Einlösung praktischen Konsensbedarfs ist allenfalls fragmentarisch beantwortet. Die Neokorporatismusdiskussion hat sich zwar durchaus, wenn auch eher am Rande, mit den Bedingungen konzertierter Politik beschäftigt. Allerdings etablierte sich relativ rasch ein Standardkatalog von Allgemeinplätzen, auf die mit individuell variablen Gewichtungen immer wieder zurückgegriffen werden konnte. Unter dem

² »Curiosa paradoja a la latinoamericana, pues muchos políticos y analistas hablan de la necesidad de la concertación social y política, pero nadie la realiza.« (Calderón 1987, 9)

Stichwort der Bedingungen neokorporativ-konzertierter Politik erschienen so regelmäßig die übersichtlichen Faktoren Wirtschaftswachstum (»materielle Voraussetzung«), Geist der Zusammenarbeit (»kulturelle Voraussetzungen«) sowie verbandliche Monopolstellung und Verpflichtungsfähigkeit (»institutionelle Bedingungen«).

Die lateinamerikanischen Voraussetzungsreflexionen ihrerseits stellten sich im wesentlichen als ein »reflektierter Reflex« der europäischen Vorläuferdiskussion dar. Das betraf ihre Fragen ebenso wie ihre Antworten. Erstere wurden einfach übernommen, während zweite zwangsweise den lateinamerikanischen Bedingungen angepaßt – und das heißt: relativiert – werden mußten. Man diagnostizierte Konsensbedarf, gleichzeitig aber auch weit ungünstigere Bedingungen der Konsensproduktion als in den europäischen Erfolgsbeispielen. Dies nötigte dazu, wollte man sich mit der Forderung nach konzertierter Entscheidungsfindung nicht von vornherein in die realitätsfern geschlossene Abteilung des Ideenhimmels stellen, mit *theoretischem Optimismus* zu reagieren und nach Gründen dafür zu suchen, warum auch die (lateinamerikanische) Ausnahme und nicht bloß die (europäische) Regel funktionieren konnte. Ein bescheidener Minimalanspruch der vorliegenden Arbeit muß sein, über die Fragen und Antworten *beider* »Grundlagendiskussionen« hinauszugehen.

Theoretische Vorentscheidungen

Gegen Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre, nach einigen Jahren ungezügelter Expansion der sozialwissenschaftlichen »Wachstumsindustrie« Neokorporatismus, waren sich die einschlägigen Abhandlungen über eine produzierte *Bedeutungsvielfalt* und persistente *Unklarheit* dieses, in seinen Anfängen in spiegelbildlicher Abgrenzung zum Pluralismusansatz entwickelten Konzeptes weitgehend einig (vgl. etwa Beyme 1984, 211–215; Kastendiek 1981, 94–101; Lehbruch 1982, 2–5; 1985, 88; Spyropoulos 1987, 459f; Tálos 1982, 263f; 1985, 42f). Wie bereits angedeutet, scheinen mit dem Ende des neokorporatistischen »Produktzyklus« etwa in der Mitte der 80er Jahre die konzeptuellen Kontroversen und Probleme allerdings nicht gelöst, sondern schlicht hinfällig geworden zu sein. Und auch die lateinamerikanische Konzertierungsdiskussion, so unser Eindruck, hat diese Leichtigkeit des begrifflichen und theoretischen Handgepäcks nicht abgeschüttelt, sondern auf fast identische Weise reproduziert.

Im folgenden sollen deshalb einige begriffliche Differenzierungen expliziert werden, die für den Sprachgebrauch, die Anlage und den Argumentationsgang der vorliegenden Arbeit strukturbildend sind. Diese analytischen Vorklärungen orientieren sich dabei nicht an der Vorstellung, zu konstruieren sei eine eigenständige »*Theorie der Konzertierung*«, sondern werden mit dem bescheideneren Anspruch vorgetragen, eine (selbstverständlich partiell bleibende) theoretische »*Ortsbestimmung*« konzertierter Politik zu skizzieren, einige theoretische Koordinaten und Anschlußmöglichkeiten unseres Verständnisses von tripartistischer Verständigung.

(a) Interessensintermediation versus Entscheidungsfindung

Eine erste grundlegende Unterscheidung, die von Philippe Schmitter 1982 qua Vierfeldertafel klärend in die Neokorporatismusdiskussion eingeführt wurde (vgl. Schmitter 1982, 262f), ist die Differenzierung zwischen: (i) *Strukturen der zivilgesellschaftlichen Organisation von Interessen* – die nach dem (marktanalogue gedachten) Kriterium ihres Konzentrationsgrades

auf dem Kontinuum zwischen den beiden Polen des (wettbewerbsförmig strukturierten) »Pluralismus« und des (oligopolistisch vermachteten) »Korporatismus« klassifiziert werden können; und (ii) *Formen des politischen Entscheidungsprozesses* – die nach dem Grad der institutionellen (mitverantwortlichen) Einbindung der Interessensorganisationen in die staatliche Entscheidungsfindung als (extern ansetzende) »Druckausübung« oder (staatlich »internalisierte«) »Konzertierung« identifiziert werden können.

Die in dieser Weise präzierte und in ihrer Reichweite eingeschränkte Gegenüberstellung zwischen »Pluralismus« und »Korporatismus« (als Strukturmerkmale der zivilen Gesellschaft) scheint uns relativ transparent und problemlos. Etwas unklarer und problematischer stellt sich demgegenüber die Unterscheidung von »Druckausübung« und »Konzertierung« dar (als Relationierungsweisen zwischen Staat und ziviler Gesellschaft), die immer noch den tendenziell nebelwerfenden Stempel ihrer Herkunft aus der Pluralismus/Korporatismus-Polemik an sich trägt.

Bevor wir uns jedoch diesem Begriffspaar zuwenden, können an dieser Stelle drei weitere Unterscheidungen benannt werden, anhand derer die thematischen Grenzen der vorliegende Überlegungen deutlicher werden: (i) Zunächst sind Foren »sozialer« *Konzertierung*, in denen Regierungsvertreter und »soziale Akteure« gemeinsam versuchen, »soziale Pakte« auszuhandeln, von Veranstaltungen »politischer« *Konzertierung* zu unterscheiden, die zwischen den »politischen Akteuren« der Regierung, Militärs, Parteien und Parlamentariern stattfinden und im Kontext der demokratischen Transitionen auf »Verfassungspakte« oder »politische Pakte« abzielen (vgl. Klavere 1984, Lechner 1985, 29, 31; Tironi 1984, 31–37). Im folgenden wird es ausschließlich um den zweiten Verhandlungstyp gehen, um »soziale« *Konzertierung*. (ii) Im Bereich »sozialer *Konzertierung*« können wiederum unterschiedliche »Ebenen« auseinandergehalten werden, wobei die »Makroebene« als gesamtstaatlich, die »Mesoebene« als branchenweit und die »Mikroebene« als betriebsintern gedacht ist. Unser (oft implizit bleibende) Bezugspunkt wird im folgenden ausschließlich die nationalstaatliche »Makro*Konzertierung*« sein. (iii) Anstatt diverse und je unterschiedlich »korporatismus-« und »konzertierungsfähige« *Politikfelder* im Blick zu haben, werden wir uns außerdem auf den Bereich der Wirtschaftspolitik konzentrieren. Dies impliziert auch eine weitgehende Verengung des Blicks auf die »klassischen« tripartistischen Akteure von Regierung, Unternehmerverbänden und Gewerkschaften.

(b) *Konzertierung* versus *Druckausübung*

Die Neokorporatismusdiskussion entspannte sich in programmatischer und symmetrischer Frontstellung gegen das Paradigma des Pluralismus, das sich die Funktionsweise staatlicher Entscheidungsfindung so vorstellte, daß die Forderungen der Interessensorganisationen als »blinde« Inputs in die neutrale, nach den Gesetzen der Geometrie funktionierende *black box* der Politik eingespeist würden (»Kräfteparallelogramm«). Die Entdeckung des Neokorporatismus: die Beobachtung der Interessensverbände als *mitverantwortliche Mitspieler* in der schwarzen Schachtel staatlicher Politikproduktion.

Die in der Folge konstruierte Leitdifferenz von »Druckausübung« versus »Konzertierung« beruht im Kern auf zwei differenzierenden Variablen: (a) auf der *Innen/Außen-Differenz* zwischen dem externen Einwirken auf die staatliche Macht (*Druckausübung*) und der internen Koordination mit ihr (*Konzertierung*) und (b) auf der *Orientierungsdifferenz* zwischen einer um Externalitäten unbekümmerten Durchsetzung eng definierter

(d) Sprache versus Macht

Die aufgelisteten Unterscheidungen ergeben ein erstes Bild der drei Formen der Politikformulierung. Sie informieren aber noch nicht darüber, worin man ihren »theoretischen Kern« sehen könnte.

Wenn man zu den erwähnten Merkmalen konzertierter Politik: *Zweiseitigkeit und Symmetrie der Kommunikation plus face-to-face Interaktion aller drei Akteure*, auf der Grundlage der vorangegangenen Überlegungen noch hinzufügt, daß soziale Konzertierung sich von den Koordinationsweisen der Druckausübung und der Rechtssetzung darin unterscheidet, daß die staatlichen wie die zivilgesellschaftlichen Akteure auf den Einsatz ihrer verfügbaren *Machtressourcen* verzichten, so liegt die Versuchung nahe, die Differenz zwischen Konzertierung einerseits und Druck- und Zwangsausübung andererseits als die Habermas'sche Differenz zwischen der *Entfaltung kommunikativer Rationalität im Medium der Sprache* und dem *Rekurs auf das Medium der Macht*, das keine »rationale« Zustimmung zu Entscheidungen, sondern bloß eine »empirisch« motivierte zu organisieren vermag, zu begreifen.

Eine ganze Reihe von Begriffspaaren, die in der lateinamerikanischen Konzertierungsdiskussion zirkulieren, weisen deutliche Affinitäten zu dieser Kontrastierung von Sprache und Macht auf und verstärken dadurch deren Plausibilität. Zu nennen wären etwa die konzeptuellen Dichotomien: Logik der Politik und Logik des Krieges, Konsens und Konflikt, Verhandlung und Konfrontation, vertikale und partizipative Politik, oder auch das suggestive Bild von Alain Touraine, *la parole et le sang* (1988).

Gegen vorschnelle Mißverständnisse ist präzisierend anzumerken, daß der Rekurs auf sprachliche Verständigung und der Rekurs auf Macht in einem *Spannungsverhältnis* und nicht in einem einfachen Ausschließungsverhältnis zu einander stehen. Die vorhandenen Machtressourcen werden nicht eliminiert, sondern allenfalls suspendiert. Sie treten in den Hintergrund, können aber jederzeit aktiviert werden. Verständigung unter »Mächtigen« ist – bei allem selbstaufgelegten Droh- und Sanktionsverzicht – immer Verständigung »unter Vorbehalt« (Habermas).⁴

Rationalitätsunterstellungen

Die komplexen Voraussetzungen verständigungsorientierter Politik, ihre »hochgradig kontingenten« (Lehmbruch 1985, 90) und sozialtechnischer Manipulation nur partiell zugänglichen Existenz- und Erfolgsbedingungen werden im folgenden in Form einer logisch-analytisch verfahrenen Literaturstudie untersucht, wobei die empirische Plausibilität der Argumente durch Querverweise auf lateinamerikanische Erfahrungen, allen voran auf die exzeptionelle chilenischen Situation, zu illustrieren versucht wird.⁵ Der gewählte *Ausgangspunkt*, welcher Diskursivität, das Medium der Sprache, als unterscheidendes Merkmal konzertierter Politikformulierung auszeichnet, konditioniert dabei den Argumentationsgang zwar durchgehend, determiniert ihn aber nur sehr partiell. Konzertierungsbedingungen, die sich *unvermittelt* daraus ableiten, sind lediglich zwei:

⁴ Die Präsenz von wechselseitig disziplinierenden Machtressourcen kann sogar u.U. als Voraussetzung weil rationales Motiv von Gesprächsbereitschaft erscheinen (vgl. unten Abschnitt 4).

⁵ Der chilenische Übergang zur Demokratie wurde durch Konzertierungsprozesse zwischen den ehemaligen »Klassenfeinden«, den Interessensverbänden von Unternehmern und Arbeitgebern, begleitet und unterstützt. So wurde nach Amtsantritt der Regierung Aylwin etwa die Inflationsanpassung des gesetzlichen Mindestlohns in den Jahren 1990 und 1991 tripartistisch ausgehandelt (vgl. Schedler 1992c).

die Existenz von (kollektiven) Akteuren und ihre wechselseitige Anerkennung. Ohne Subjekte, die miteinander reden, und ohne deren Bereitschaft, dies zu tun, gibt es auch keine Verständigung (was allenfalls in der Luhmannschen Kommunikationstheorie, die von den Trägern kommunikativer Akte systematisch abstrahiert, nicht unmittelbar plausibel erscheint). Diese beiden logischen Interaktionsvoraussetzungen werden wir an erster Stelle thematisieren (Abschnitte 1 und 2). Im Unterschied zu ihnen basieren die im Anschluß daran analysierten

»Funktionsbedingungen« jedoch auf *Prämissen*, die *zusätzlich* zur »Leitdifferenz« von Sprache versus Macht eingeführt werden. Dabei handelt es sich zum einen um die Frage nach den Handlungsrationaltäten der Akteure und zum anderen um die Frage nach strukturellen Beschränkungen, die außerhalb der Verständigungssituation liegen.

Was den ersten Punkt der *Rationalitätsunterstellungen* betrifft, so werden wir darauf verzichten, diese Frage theoretisch vorwegzunehmen, um stattdessen von der Hypothese auszugehen, daß die Handlungsorientierungen von Entscheidungsträgern, die in Foren wirtschaftspolitischer Konzertierung eingebunden sind, empirisch offen und potentiell mehrdimensional sind.

(a) Strategische Rationalität

Die These ist plausibel, daß *korporativen Partikularinteressen* systematisch, wenn schon vielleicht kein Primat, so zumindest doch ein so bedeutsames Gewicht zukommt, daß sie in keinem Fall ignoriert werden dürfen. Umgekehrt formuliert: es wäre unplausibel anzunehmen, »verständigungsorientierte« Einstellungen wären prinzipiell unvereinbar mit einer gleichzeitigen und möglicherweise dominanten »strategischen« Orientierung der Akteure. Die oft kritisierte (und mißverständene) Habermas'sche Entgegensetzung dieser beiden Handlungsorientierungen läuft in solchen Situationen, in denen die Verständigung selbst Mittelcharakter bekommt und unter dem Diktat der Interessenswahrung steht, gleichsam ins Leere.

Eine basale »egoistische« Orientierung der Akteure unterstellen wir sowohl in unserer Analyse der »Eintrittsbedingungen« in Verhandlungssysteme – im Abschnitt 4 zur »Interdependenz« – als auch in unserer Analyse der »Zustimmungsbedingungen« zu konkreten Ergebnissen – im Abschnitt 6 zur »strategischen Ergebnisrationalität«. Angemerkt sei, daß der Blick auf Interessenskalküle nicht mit jenen Perspektiven kongruent ist, die suggerieren, es gäbe *quasi-objektive* »materielle Bedingungen« korporativer Konzertierung.

(b) Funktionale Rationalität

Sodann kann man davon ausgehen, daß Verhandlungspartner, die sich über wirtschaftspolitische Maßnahmen streiten, *makroökonomischen Argumenten* potentiell aufgeschlossen sind. Die »diskursive Logik« (Miller) solcher Auseinandersetzungen verlangt den Akteuren zumindest ab, die eigenen Interessen in einer akzeptablen Sprache »funktionaler« Vernünftigkeit zu »rationalisieren«. Allerdings, wenn wir in Abschnitt 5 zur »funktionalen Ergebnisrationalität« die Erwartung formulieren, daß Kriterien wirtschaftspolitischer Sinnhaftigkeit eine »rationale Akzeptanz« von Verhandlungsvorschlägen zu begründen vermögen, so stellt dies eine schwächer Annahme dar als die oft formulierte Vermutung, bereits die bloße Aufnahme von Verhandlungen impliziere bereits, daß die Akteure »gesamtwirtschaftliche Verantwortung« übernehmen und sich den Imperativen makroökonomischer Rationalität unterordnen.

(c) Normative Rationalität

Zuletzt noch ersparen wir uns die Umständlichkeiten, *normative* Handlungsorientierungen als Varianten der Nutzenmaximierung umzuformulieren und gestehen ihnen einen Eigenwert zu. Unsere in Kapitel 3 skizzierte Thesen zur Rolle von »politischen Stilen« für diskursive Politik ruhen auf ebendieser Prämisse, daß Interaktionen auch normativ gesteuert werden können (vom vorreflexiven Moment eines »Habitus«, der im Begriff der »politischen Stile« auch steckt, sei hier einmal abgesehen). Auch in den Ausführungen zu den makroökonomisch-funktionalen Rationalitätsbedingungen konzertierter Politik (Abschnitt 5) werden sich Hinweise auf normative Zielvorstellungen finden.

Resümee

Wenn wir nach den Bedingungen einer *rationalen Akzeptanz* von Verhandlungssystemen und Verhandlungsergebnissen fragen, unterstellen wir, daß sich die Akteure in ihren Beurteilungen – in variablen Mischungsverhältnissen – von Kriterien strategischer, funktionaler und normativer Rationalität leiten lassen.

»Externe« Beschränkungen

Die vorliegende Analyse beschäftigt sich in ihren ersten sechs Abschnitten (»Vorbedingungen«, »Eintrittsbedingungen« und »Ergebnisrationalitäten«) mit im Prinzip *internen* Existenz- und Erfolgsbedingungen von Verhandlungssystemen. Die darauf folgenden Kapitel widmen sich demgegenüber im wesentlichen *externen* Beschränkungen. Sie thematisieren (potentiell) relevante »Umweltdaten«, die konzertierte Entscheidungsfindung »unter Streß« setzen und im Extremfall auch aus ihren konsensualen Angeln heben können.

(a) Zeitfaktoren

Als »*temporale Restriktionen*« werden wir mit den beiden Variablen der Ungewißheit und Zeitknappheit zwei Parameter thematisieren, die zwar insofern universell sind, als sie *jedem* politischen Entscheidungsprozeß (wenn auch in abgestufter Intensität) gesetzt sind, die aber kaum noch Gegenstand expliziter und systematischer politikwissenschaftlicher Reflexion geworden sind. Die Politikwissenschaft ist insofern »zeitblind«, als sie zeitliche Restriktionen zwar kennt und analysiert, aber kaum mehr als ein alltagsnahes »implizites Wissen« davon hat.⁶

Das Thema der Unsicherheit nützen wir hauptsächlich, um es mit einer Standardfrage der Neokorporatismusliteratur zu verknüpfen: inwieweit konzertierte Politik voraussetzt, daß sich die Akteure gegenseitig vertrauen (Abschnitt 7). Vertrauen, begriffen als eine Technik des Umgangs mit Ungewißheit, stellt eine Variable dar, deren empirische Bedeutung im lateinamerikanischen Kontext wirtschaftlicher Rezession und Instabilität (und das heißt eben: Zukunftsunsicherheit) besonders ins Auge fiel. Dasselbe trifft für die anschließend skizzierte »unabhängige Variable« Zeitdruck zu (Abschnitt 8).

⁶ »Zeit ist zu einem fundamentalen Problem für alle Wissenschaften geworden,« schreibt Helga Nowotny, und »die oft gehörte Klage, Zeit sei ein vernachlässigtes Thema in den Sozialwissenschaften, stimmt nicht« (1989, 8). Mag sein, generell. Für die Politikwissenschaft jedoch würde ich die Diagnose aufrechterhalten wollen, es fehle ihr an analytischer Distanz zu den »Zeitproblemen« der Politik, die sie durchaus empathisch mitvollzieht.

(b) Institutionelle Constraints

Unter dem Kapitel der externen »politischen Strukturzwänge« beschränken wir uns für die Regierungsseite darauf, auf die Existenz solcher Zwänge hinzuweisen (Abschnitt 9). Für die Seite der »sozialen Akteure« behandeln wir eine Variable etwas ausführlicher, die in der Literatur gewöhnlich als »institutionelle Bedingung« konzertierter Politik wahrgenommen wird: die interne »Verpflichtungsfähigkeit« der Interessensverbände (Abschnitt 10).

Bedingungstypen

Aus der Anlage der Arbeit und den vorigen Ausführungen ist bereits deutlich geworden, daß die Rede von »Funktionsbedingungen« konzertierter Politik sich zumindest auf zwei unterschiedliche »Funktionsebenen« beziehen kann, auf (a) die Etablierung von Verhandlungssystemen (»Existenzbedingungen«) und (b) das Erreichen von Verhandlungsergebnissen (»Erfolgsbedingungen« oder »Konsensbedingungen«). Diese beiden Ebenen sind interdependent. Erfolg baut auf Existenz auf, und Existenz hängt von (antizipiertem und realisiertem) Erfolg ab. Die folgenden ersten vier Abschnitte werden im wesentlichen »Existenzbedingungen« von Verhandlungssystemen thematisieren, während sich die restlichen sechs Abschnitte weitgehend ihren »Erfolgsbedingungen« widmen.⁷

Zusätzlich zu dieser Differenzierung des Objektbezuges der Rede von »Funktionsbedingungen« sind unterschiedliche »Bedingungsqualitäten« auseinanderzuhalten. Ziemlich konventionell lassen sich etwa notwendige, hinreichende und begünstigende Bedingungen unterscheiden. Allerdings: die im folgenden analysierten Faktoren können grundsätzlich nicht eindeutig zugeordnet werden, weil ihr »konditionaler Status« *situationsabhängig* ist, im wesentlichen: wahrnehmungsabhängig.

Alle thematisierten Variablen beanspruchen zumindest, *begünstigende* Faktoren darzustellen, insofern sie Problemlagen benennen, deren erfolgreiches Management die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme und des konsensualen Abschlusses von Verhandlungen erhöht. Sie alle konstituieren auch potentiell »harte« Hindernisse, deren Bewältigung als *notwendige* Bedingungen konzertierter Politik erscheint. Allerdings können nur die »Vorbedingungen« der Existenz und gegenseitigen Akzeptanz von Akteuren als strikt notwendige Bedingungen (logische Möglichkeitsbedingungen) diskursiver Politik behauptet werden. Als *hinreichende* Bedingungen kandidieren lediglich die in den Abschnitten 3 bis 6 umrissenen rationalen Gründe der Zustimmung zu Verhandlungen und Verhandlungsergebnissen. Inwiefern ihre Kandidaturen jedoch erfolgreich sind, hängt schlicht davon ab, ob die Akteure die betreffenden Argumente – die politische Kultur, die Zwänge der Interdependenz, die wirtschaftspolitische Sinnhaftigkeit oder ihre korporativer Interessen – als ausreichende Gründe *akzeptieren*.

⁷ Eine dritte Ebene, jene der Kontinuität von Verhandlungssystemen (»Stabilisierungsbedingungen«), stellt sich im wesentlichen als »abgeleitete Funktion« der Existenz- und Erfolgsbedingungen dar (plus den eventuellen Trägheitsmomenten der Hysterese). Dies rechtfertigt die privilegierte Aufmerksamkeitszuteilung für diese beiden vorausliegenden Ebenen.

I. Logische Vorbedingungen

1. Akteure

Eine erste grundlegende Möglichkeitsbedingung sozialer Konzertierung ist die Existenz von Akteuren. Ohne Akteure gibt es keine Inter-aktion. Diese Trivialbedingung *sine qua non* ist allerdings zu qualifizieren: korporativ konzertierte Politik setzt kollektive, autonome und repräsentative Akteure voraus.⁸

1.1. Organisation

Die Protagonisten konzertierter Politik sind weder die *StaatsbürgerInnen* – relativ marginalisierte RollenträgerInnen in repräsentativ-demokratischen politischen Systemen – noch die *sozialen Klassen* oder Gruppen – deren Subjektcharakter in der Regel fiktiv ist und deren politische Relevanz jeweils empirisch zu klären ist. Die Akteure sozialer Konzertierung sind notwendig »kollektive Akteure« (vgl. Coleman 1983) – Organisationen und ihre Repräsentanten (mit nationaler Reichweite bei Politiken auf der »Makroebene«).

1.2. Autonomie

Der Autonomiegrad der »sozialen Akteure« im Verhältnis zu staatlichen Instanzen bestimmt im Kern ihre Positionierung auf der kontinuierlichen Skala zwischen »autoritärem« und »liberalem« Korporatismus (vgl. Arriagada 1987, 86; Boeninger 1986, 3; Diniz 1990).⁹

1.3. Repräsentativität

Gemäß ihren Selbstbeschreibungen (und wie schon ihr Name sagt) vertreten Interessensverbände die Interessen ihrer Mitglieder, und ihre darauf beruhende »soziale Repräsentativität« liefert die Grundlage ihres eventuellen Einschlusses in Verhandlungssysteme. Üblicherweise werden *Mitgliedschaftszahlen* als Indikatoren für den Repräsentativitätsgrad von Interessensorganisationen verwendet (vgl. etwa Rial 1987b, 516–527).

Der Begriff der Repräsentativität hat aber nicht nur diese *quantitative* Seite der Anzahl der Mitglieder, sondern umfaßt auch eine *qualitative* Dimension, die davon nicht linear abhängt. Er impliziert die Vorstellung, daß zwischen den Interessen der Mitglieder und den Programmen und Politiken der Organisation zumindest eine gewisse *Korrelation* besteht (wobei die »Kausalitätsbeziehungen« zwischen Mitgliederpräferenzen und Organisationshandeln unbestimmt und potentiell zweiseitig zweiseitig sind).

Damit Interessensorganisationen ihren Anspruch auf effektive (nicht nur numerische) Repräsentativität auf plausible Weise – als realitätshaltige Unterstellung und nicht bloße Fiktion – gelten machen können, bedarf es

⁸ Dabei wird oft übersehen, daß nicht nur die Verbände, sondern auch der Staat »verhandlungsfähig« sein muß. Dessen Status als »unitärer Akteur« ist nur auf der Ebene theoretischer Prämissen garantiert, während in Lateinamerika gubernamentale Ambivalenzen und Widersprüchlichkeiten, aber auch administrative Implementationsschwierigkeiten als klare potentielle oder reale Hindernisse »diskursiver Steuerung« erscheinen (vgl. etwa für Argentinien unter Alfonsín, Acuña et al. 1988, 213, 227; Acuña Golbert 1990, 292–293; Cavarozzi et al. 1988, 164, 187; Cavarozzi 1990, 350, 384; Dos Santos / Grossi 1984, 40).

⁹ Zur Unterscheidung dieser beiden Korporatismusvarianten, vgl. Lehbruch 1979, 53; Panitch 1977, 65; Schmitter 1977, 10–14.

bestimmter *institutioneller Arrangements*. Bei einer *pluralistischen* Struktur des Systems der Interessensvertretung beruht die Plausibilität des Repräsentativitätsanspruchs auf der prinzipiellen Organisationsfreiheit und der folgerichtigen Möglichkeit der Mitglieder, jederzeit auszutreten (eine *exit-Option*). Bei einer *monopolistischen* Struktur des Systems der Interessensvertretung beruht dieser Anspruch zumeist auf der prinzipiellen Möglichkeit, die Organisationsebenen durch interne Wahlen periodisch zu kontrollieren (eine *voice-Option*).¹⁰

Die *analytische* Trivialität, daß »soziale Konzertierung« autonome und repräsentative »soziale Akteure« zur Vorbedingung hat, ist in Lateinamerika alles andere als eine *empirische* Trivialität. Die historische »Schwäche der Akteure« (vgl. Touraine 1988): ihr niedriger Organisationsgrad, ihre Abhängigkeit vom Staat oder ihre prekäre Repräsentativität, stellt eines der ernsthaftesten Hindernisse für die Realisierung konzertierter Politik in den lateinamerikanischen Ländern dar.

Was die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital betrifft, so sind die *strukturellen Organisationsschwächen* auf beiden Seiten offensichtlich, und sie erschöpfen sich nicht in der beschränkten Repräsentativität der Vertreter der »formellen Ökonomie« gegenüber dem »ausgeschlossenen Dritten«, dem »*informellen Sektor*«. Denn zusätzlich zu dieser grundlegenden sozialen Exklusivität sind die lateinamerikanischen Gewerkschaften und Unternehmerverbände durch vielfältige »*interne*« Ausschlußverhältnisse charakterisiert. Sie verfügen im allgemeinen über niedrige Organisationsgrade und sehen sich zudem systematischen Schwierigkeiten gegenüber, bestimmte Sektoren zu integrieren. Auf Seiten der Gewerkschaften betrifft dies vor allem die Landarbeiter, die Beschäftigten von Klein- und Mittelbetrieben, die Staatsangestellten und die Hausbediensteten, während es auf der Unternehmenseite tendenziell die Klein- und Kleinstbetriebe, die öffentlichen und die transnationalen Unternehmen sind, die organisatorisch nicht erfaßt werden (vgl. Arriagada 1988, 108–109; Dos Santos 1987a, 30; Dos Santos / Grossi 1985, 42; Lechner 1985, 38; Filgueira 1988, 491; Foxley 1982, 158; PREALC 1986, 20; Silva 1988, 20–21; Spyropoulos 1987, 456; Tironi 1984, 13).

Die empirischen Schwierigkeiten sollten allerdings auch nicht überschätzt werden. Auch wenn die Repräsentativität der Beteiligten ein unverzichtbares Element sozialer Konzertierung darstellt, so ist doch festzuhalten, daß es sich nicht um eine binäre Variable handelt, sondern um eine abgestufte. Das erlaubt, auf pragmatische Weise »unvollkommene Repräsentativitäten« zu akzeptieren und mit den »real existierenden« Akteuren zu arbeiten (vgl. Tironi 1985, 42).

1.4. Vertretungsmonopol

Die notwendige Repräsentativität der »kollektiven Akteure« in Politiken sozialer Konzertierung ist nicht zu gleichzusetzen mit ihrer eventuellen Monopolstellung in der Repräsentation spezifischer Interessen.

Die Beobachtung von Phänomenen der Monopolisierung nationalstaatlicher Systeme der Interessensvertretung stand am Beginn der Neokorporatismusdebatte. Die in Analogie zu Konzentrationsprozessen am Markt deutbaren Zentralisierungsprozesse widersprachen der liberalen Vorstellung eines – ebenfalls wirtschaftsanalog gedachten – vollständigen Wettbewerbs zwischen den Interessensverbänden, und sie lieferten damit

¹⁰ Das heißt, die Repräsentativität einer Organisation ist auch eine Funktion der Legitimität der Organisationsspitzen (vgl. Filgueira 1988, 488). Zur bereits klassischen Unterscheidung von »Austritt« (exit) und »Widerspruch« (voice), s. Hirschman 1970.

das Fundament zur spiegelbildlichen Konstruktion der »Leitdifferenz« zwischen »neokorporatistischen« und »pluralistischen« Systemen der Interessensintermediation, wobei die Existenz – staatlich anerkannter, gewährter oder geschaffener – Vertretungsmonopole als distinktives und definierendes Merkmal neokorporatistischer Strukturen erschien (vgl. Beyme 1984, 216–218; Cawson 1986; Lehbruch 1982, 6; Marin 1982, 329; Neck 1985, 379; Schmitter 1977, 9f; 1979, 94f; Streeck 1982, 30).

Die europäische Diskussion tendierte dazu, hohe Zentralisierungsgrade der Interessensvertretung auch als *Funktionsbedingung* konzertierter Politik zu vermuten (vgl. *ibid.*). Tatsächlich *begünstigen* neokorporative Strukturen die Einrichtung von Verhandlungssystemen – vor allem aufgrund von zwei »konzertierungsfreundlichen« Effekten. Zum einen statten sie Regierungen mit einer niedrigen *Zahl* von Verhandlungspartnern aus, was die »internen Kosten« der Konsensbildung niedrig hält (vgl. Grande 1985, 229f). Zum anderen erleichtern sie, das *doppelte Kooperationsproblem* zu lösen, mit dem sich die Protagonisten konzertierter Politik konfrontiert sehen: die klassischen Probleme kollektiven Handelns *innerhalb* der Interessensgruppen (vgl. Olson 1965) und die gewöhnlich in Begriffen des Gefangenendilemmas beschriebenen Koordinationsprobleme *zwischen* den Interessensorganisationen (vgl. unten 7.2.). Durch Vertretungsmonopole wird die Bedeutung der *intraorganisatorischen* exit-Option herabgesetzt (die Verbandsmitglieder können zwar austreten, aber nicht zur Konkurrenz überwechseln), und die *interorganisatorische* Konkurrenzdynamik des gegenseitigen sich Überbietens wird ausschaltet, wodurch den Verbandsspitzen »nicht-egoistische« und langfristige Orientierungen leichter fallen.

Einen hohen Monopolisierungsgrad der Interessensintermediation als eine *notwendige Bedingung* für die Einrichtung von Verhandlungssystemen anzunehmen, hätte die lateinamerikanische Konzertierungsdiskussion von vornherein ad absurdum geführt. In den eher »fragmentierten« denn korporativ »versäulten« Gesellschaften des Kontinents (vgl. Lechner 1985, 39) bestehen sehr unterschiedliche Situationen der Monopolisierung oder Pluralität der Systeme der Interessensvertretung, die sich allerdings mehrheitlich sehr deutlich vom »neokorporatistischen« Modell absetzen, wobei Situationen »asymmetrischer« oder einseitiger Monopolisierung recht häufig sind. In Argentinien und Uruguay zum Beispiel koexistiert ein hoher gewerkschaftlicher Zentralisierungsgrad mit einem hohen Grad organisatorischer Fragmentierung auf der Unternehmenseite, während die Fälle Brasilien und Venezuela tendenziell umgekehrt liegen, mit einer hohen Wettbewerbsintensität zwischen den Gewerkschaftsdachverbänden.

Die daraus resultierenden Schwierigkeiten für die Etablierung von Verhandlungssystemen sind in der lateinamerikanischen Debatte keinesfalls übersehen worden, sondern stellten im Gegenteil ein Dauerthema dar. Die Diskussion ging allerdings nicht von der Hypothese einer *linearen* positiven Beziehung zwischen Monopolisierung und Konzertierung aus, sondern unterstellte eher eine »Wahlverwandtschaft« (*afinidad electiva*) zwischen beiden Variablen¹¹ sowie die Existenz von »notwendigen Schwellen« (Santos / Grossi 1984, 40) korporativer Strukturierung für die Viabilität sozialer Konzertierung (vgl. Boeninger 1986, 9; Cortázar 1988, 29, 31;

¹¹ Zu ähnlichen Schlußfolgerungen einer »strukturellen Affinität« zwischen Neokorporatismus und Konzertierung gelangte auch schon Schmitter (1982, 262f), dessen Vierfeldertafel, in der die beiden Dimensionen der Monopolisierung der Interessensvertretung (Korporatismus / Pluralismus) und der Techniken der Einflußnahme auf staatliche Politik (Konzertation / Druckausübung) miteinander kombiniert werden, einen obligatorischen Ausgangspunkt (und oft auch Endpunkt) der diesbezüglichen Diskussion darstellt (vgl. *ibid.*; oben 1.2.).

Foxley 1982, 85; Klaveren 1985, 106; PREALC 1986, 29–30; Silva 1988, 34; Tavares 1987, 164, 182; Tironi 1988, 57, 59).¹²

¹² Für die Thematisierung »neokorporatistischer Strukturschwächen« in empirischen Analysen, vgl. für Argentinien Acuña et al. 1988, 208-209, 223-229; Acuña / Golbert 1990; für Peru Aparicio 1987; Matos 1987; für Uruguay Filgueira 1988, 491-501; 1990, 487-501; Rial 1988b.

2. Gegenseitige Anerkennung

2.1. Die interaktive Neudefinition von Identitäten

Die Einbindung von Interessensverbänden in Verhandlungssysteme setzt voraus, daß sie sich gegenseitig als legitime politische Akteure anerkennen. Im Verhältnis von Lohnarbeit und Kapital bedeutet eine solche reziproke Anerkennung und Statusgarantie nicht eine harmonistische Negierung des objektiv bestehenden Verteilungskonflikts, wohl aber die Unverträglichkeit kooperativer Konfliktregulierung mit »klassenkämpferischen« Definitionen des Verhältnisses zwischen den beiden Parteien. Für die Gewerkschaften heißt das, daß sie sich auf einen »reformistischen« Kurs verpflichten und auf die »revolutionäre« Perspektive einer Aufhebung der funktionalen und herrschaftlichen Differenzierung von Kapital und Arbeit verzichten (vgl. Boeninger 1984, 30–32; 1986, 7, 11; Fernández 1987, 226–227; Foxley 1982, 147; Guido / Fernández 1989, 67; Klavereen 1985, 112; Tironi 1988, 54–55, 62; 1989, 44). Und für die Unternehmerverbände bedeutet es, die Organisationsrechte und die politischen Einflußrechte der Arbeitnehmer innerhalb der Spielregeln politischer Demokratie anzuerkennen (vgl. Arriagada 1988, 83, 95–100; Boeninger 1986, 8; Campero 1985, 71; Gac 1984, 23; Lagos 1988, 128; Mujica 1984, 27; PREALC 1986, 44–45).¹³

Angesichts tiefverwurzelter konfrontativer Traditionen auf beiden Seiten ist eine solche Beziehungsdefinition und Selbstverpflichtung auf »friedliche Koexistenz« zwischen Kapital und Arbeit in Lateinamerika keinesfalls selbstverständlich. Die wechselseitige Legitimierung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen kann deshalb in den postautoritären Kontexten als eine der wesentlichsten Leistungen der Ansätze konzertierter Entscheidungsfindung begriffen werden. Diese »symbolische Funktion« der Interaktion in Verhandlungssystemen, ihr Beitrag zur »symbolischen Reproduktion« der organisatorischen »Lebenswelten«, zur Konstitution und Rekonstitution, Definition und Redefinition von »kollektiven Identitäten« ist in der Literatur auch ausführlich gewürdigt worden (vgl. Acuña et al. 1988, 203–204; Dos Santos 1985a, 13; 1987a, 22–23; Cavarozzi et al. 1988, 161; Filgueira 1988, 477; Lechner 1985, 30; López 1990a, xiii; Martorelli et al. 1987, 306; PREALC 1986, 32–33; Rial 1988b, 578; Tironi 1988, 68, 71).¹⁴

2.2. Die Transformation des Konfliktgegenstandes

Ist der Konflikt einmal pragmatisch umgedeutet und auf ein plausibles Feld gemeinsamer Interessen gehoben, bedeutet dies eine grundlegende »Transformation des Konfliktgegenstandes«. (Müller 1985). Die Auseinandersetzungen werden nicht mehr »fundamentalistisch« geführt, sondern öffnen sich für Kompromißbildungen. Zur Debatte stehen nicht mehr mit Feindbildern und Heilserwartungen aufgeladene Dichotomien, sondern säkularisierte und quantifizierte Optionen. Die Neufassung des Konfliktcharakters führt zu einer synchronen Neudefinition des Konfliktgegenstandes, die diskursiven Konfliktlösungen sehr entgegenkommt. Die Schlagworte: Verringerung der »Wertladung« und

¹³ Die wechselseitige Akzeptanz gleichsam unverletzlicher »vitaler Interessen« setzt wechselseitiges Verstehen, eine minimale Fähigkeit zur Empathie, voraus (vgl. Schimank 1992, 254, 258).

¹⁴ Das impliziert, daß die wechselseitige Anerkennung der Akteure keine strikte Vorbedingung konzertierter Politik darstellt, sondern auch - in schrittweisem Aufbau - deren implizites oder explizites Ergebnis sein kann (vgl. Brezzo / Vispo 1988, 430-437). Zum Konzept der »symbolischen Reproduktion der Lebenswelt« s. Habermas 1981.

Erhöhung der »Teilbarkeit« (vgl. Müller 1985, 155, 169f, 211; Nedelmann / Meier 1977, 50).

2.3. Die Beschränkung der zulässigen Mittel

Die gegenseitige Anerkennung der Akteure, die *minima moralia* eines demokratischen Systems, ist auch das Mindestanforderung einer verständigungsorientierten Substitution der »Logik des Krieges« durch eine »Logik der Politik« (vgl. Lechner 1988, 27f). Sie beinhaltet bereits einen gewissen »Verfahrenskonsens« – die Verbannung von Gewalt aus dem Horizont legitimer Mittel der korporativen Interessensverfolgung und die grundsätzliche Bereitschaft, aufkommende Konflikte auf dem Verhandlungsweg zu lösen. Gewaltverzicht und die prinzipielle Anerkennung der Legitimität von Verhandlungen implizieren allerdings noch *keine Zustimmung zu konzertierter Politik* als dem Gegenstück autoritärer Entscheidungsfindung (seitens der Regierung) oder der Druckausübung (seitens der Verbände). Sie gehen dieser Entscheidung als unverzichtbare, aber nicht erschöpfende Grundlagen voraus.

2.4. Der Konfliktivitätsgrad

Entgegen oft routinemäßig unterstellten utilitaristischen Prämissen (vgl. etwa Foxley 1982, 168; Przeworski 1985) steht die wechselseitige Anerkennung der Akteure einer Deutung ihres Verhältnisses als »Nullsummenspiel« keineswegs grundsätzlich entgegen. Die Identifizierung von Sphären gemeinsamer Interessen kann – unter normativen Gesichtspunkten – keine notwendige Bedingung für den Verzicht auf Gewaltanwendung sein. Die bloße Mengenkonzanz eines aufzuteilenden Kuchens rechtfertigt noch keine Eskalation der Mittel.¹⁵

Diese Feststellung widerspricht nicht dem Faktum, daß die – gängige – Interpretation der industriellen Beziehungen als ein »mixed-motive game« (vorzugsweise als ein Gefangenendilemma), dessen kollektive Rationalität nur in gemeinsam-kooperativen Lösungen zu finden ist (vgl. etwa Neck 1985), eine strategische Umstellung von militanter Konfrontation auf konsensorientierte Kooperation ganz offensichtlich wesentlich *erleichtert*.¹⁶

¹⁵ Neben normativen Argumenten stehen in der Regel auch utilitaristische Überlegungen dagegen: jede Option der Gewaltanwendung steht unter der Drohung von (unter modernen Bedingungen: rechtsstaatlich organisierter) Gegengewalt, und dieses »Reziprozitätsprinzip« schafft zu mindest relativ klare Anreize, die »Proportionen« zu wahren. Natürlich schützt die Regel nicht vor Ausnahmen, vor intersubjektiv schwer nachvollziehbaren »Unverhältnismäßigkeiten« wie etwa die »Turnschuhmorde« unter Teenagern.

¹⁶ Für die Kontinuität sozialpartnerschaftlicher Interessensabstimmung im konzertierten »Nullsummenkontext« industrieller Strukturanpassung, vgl. Fach / Gierszewski 1985, 291-294.

II. Eintrittsbedingungen

3. Konsensuale politische Stile

Die Entscheidung für diskursive Formen der Politikformulierung wird – in erster Instanz, vielleicht aber auch in letzter – von jenem »verletzbaren Geflecht« (Habermas) an kognitiven und normativen Wahrnehmungen, Überzeugungen und Erwartungen beeinflusst, das wir »politische Kultur« zu nennen pflegen. Die Dispositionen und Praktiken, die sich in »politischen Kulturen« oder »politischen Stilen« sedimentieren und verallgemeinern,¹⁷ schließen bestimmte *prozedurale Normativitäten* ein, die entlang der Achse von Konfrontation versus Konsensorientierung klassifizierbar sind.¹⁸ Das Bestehen eines »Geists der Zusammenarbeit« zwischen den Akteuren kann die Einrichtung und Kontinuität von Verhandlungssystemen *noch vor und unabhängig von* allen strategischen Interessensabwägungen (Interdependenzwahrnehmungen) entscheidend fördern – auch wenn konsensuale politische Stile bloß eine *prozedurale Präferenz* etablieren, die einen *minimalen* Gebrauch der organisatorischen oder staatlichen Machtressourcen vorschreibt, auf die aber jederzeit rekurriert werden kann, wenn strategische Kalküle dies als zwingend erscheinen lassen.

4. Interdependenz

4.1. Abhängigkeit und Kooperation

Die Lohnarbeit/Kapital-Beziehung ist der paradigmatische Fall einer durch systemische Funktionserfordernisse definierten Interdependenzbeziehung (»systemische Interdependenz«). Diese *Interdependenz der »funktionalen Interessen«* konstituiert, gemäß einer konventionellen Arbeitshypothese der Neokorporatismus- und Konzertationsliteratur, das *Hauptmotiv* für die Einrichtung von tripartistischen Verhandlungssystemen. Die Plausibilität dieser Annahme kann in den verschiedensten Theoriesprachen argumentiert werden.

In Begriffen der Spieltheorie etwa führt die Antizipation zukünftiger Kosten und Nutzen in iterierten *mixed-motive* Spielen die Akteure zur Einsicht, daß sie ihre Interessen nicht individuell maximieren können, sondern nur auf dem Weg von »kooperativen Strategien«, während man in systemtheoretischen Termini – in Analogie zum von Norbert Elias beschriebenen »Prozeß der Zivilisation« (vgl. Elias 1976) – hoffen kann, die Reflexion der bestehenden Netze systemischer Interdependenz motiviere dazu, Entscheidungen nach dem Kriterium »systemischer Rationalität« einer »Internalisierung von Externalitäten« zu fällen (vgl. Willke 1983).

Interessensverbände sind demnach mit hoher Wahrscheinlichkeit bereit, in diskursiver Entscheidungsfindung zu partizipieren, wenn sie ihre Beziehungen in Begriffen gegenseitiger Abhängigkeit deuten bzw. wenn sie die objektiv bestehende Interdependenz ihrer Entscheidungen

¹⁷ In der lateinamerikanischen Sozialwissenschaft stellt die »politische Kultur« einen der Gegenstandsbereiche dar, die im Zuge der allgemeineren »Wiederentdeckung« der Politik, der Akteure und der Kultur selbst neuentdeckt neubewertet worden sind (vgl. Lechner 1987). Im Kontext sozialer Konzertierung ziehen wir allerdings den Begriff des »politischen Stils« vor (vgl. Gerlich 1985, 129f; Müller 1985, 52f; Lechner 1987a, 11-12). Seine normative Suggestivität ist geringer, und er weist auch deutlicher aus, daß es um Einstellungen und Strukturmuster der Entscheidungsfindung an den »Spitzen« und nicht an der »Basis« des politischen Systems geht.

¹⁸ In deren Ausbildung kommt *historischen Faktoren* – wie konkreten Vorerfahrungen sozialer Konzertierung (vgl. Dos Santos 1987a, 15-26; Campero 1985, 58-66; Matos 1987, 332-342) oder auch traumatischen Erfahrungen wirtschaftlicher Krise und politischer Konfrontation, die eine »Vereinigung der Kräfte« im ökonomischen und politischen »Wiederaufbau« der Gesellschaft als dringlich erscheinen lassen (vgl. Foxley 1982, 163; Tironi 1987, 61-63) – ein hohes Gewicht zu.

(»strategische Interdependenz«) oder Interessen (»distributive Interdependenz«) auch *subjektiv wahrnehmen* und zur Grundlage einer *Redefinition ihrer Interessen* machen. Diese Reorientierung der Akteure wird oft als Übernahme »verantwortlicher« Strategien der Interessensverfolgung, als Überwindung der »korporativen Logik« und ihrer »exzessiv partikularistischen Perspektiven« beschrieben (vgl. Cavarozzi et al. 1988, 161; Diniz 1990, 396; Flisfisch 1985, 23; 1986, 12; Foxley 1984, 210; Frenkel / Damill 1988, 289–290; Lechner 1985, 39; PREALC 1986, 2; Tironi 1984, 24).

Die Wirkungslosigkeit des nackten »Gewichts objektiver Strukturen« und die Wichtigkeit des »subjektiven Faktors«, des »politischen Willens«, damit reziproke Vetokapazitäten sich nicht in Situationen gegenseitiger Blockade übersetzen, kann etwa am historischen Beispiel der argentinischen Gewerkschaftsbewegung und ihrer »corporaciones fuertes pero despreocupadas del funcionamiento del sistema político global« (Cavarozzi 1990, 328) illustriert werden (vgl. *ibid.*, 338, 391; Cavarozzi et al. 1988, 172). Interdependenzen, die nur von externen Beobachtern behauptet werden, ohne von den beteiligten Akteuren selbst wahrgenommen zu werden, sind motivationell irrelevant und wirkungslos. Sie mögen dazu dienlich sein, die »Rückkoppelungseffekte« strategischer Optionen vorauszusagen, aber sie führen nicht per se zur Ausbildung von Kooperationsbereitschaften.

4.2. Asymmetrische Interdependenzen

Die Interdependenzbedingung läßt sich auch als Notwendigkeit einer gewissen »*Machtbalance*« zwischen den Interessensorganisationen formulieren (vgl. Campero 1985, 70; Délano 1985, 277; Klavereen 1985, 122; Tironi 1988, 47). Die beiden Konzepte der Interdependenz und der Macht, die etwa bei Norbert Elias sogar als synonym begriffen werden (vgl. Elias 1970), sind inhaltlich verwandt. »*Reziproke Abhängigkeit*« stellt jedoch eine *weniger starke Bedingung* dar als »Machtgleichgewicht«.

Zum *einen* impliziert die Auszeichnung von Interdependenzwahrnehmungen als Vor- und Erfolgsbedingung konzertierter Politik durchaus die (negative) Hypothese, daß der *Ungleichheit der Machtressourcen* zwischen den Verhandlungspartnern gewisse *Grenzen* gesetzt sind. In Situationen einer ins Auge springenden kraß ungleichen Machtverteilung hat weder der unabhängige (mächtige) noch der abhängige (machtlose) Akteur *rationale Motive* der Kooperation. Ersterer, weil er durch Verhandlungen nichts gewinnt. Letzterer, weil er fürchtet, ohnehin nur zu verlieren und seine Verliererposition dazu noch mit dem Signum der Freiwilligkeit und Zustimmung zu versehen und damit gleichsam formell zu ratifizieren. Verhandlungen, die in extrem ungleichen Positionen geführt werden, tendieren dazu, ihre Qualität als »*intervenierende Variable*« zwischen Machtressourcen (input) und Entscheidungen (output) einzubüßen. Es entspricht dieser Logik, diesem Erfordernis einer »minimalen Interdependenz«, daß sich alle stabilen Systeme korporativ konzertierter Politik durch die Präsenz starker Gewerkschaften auszuzeichnen scheinen (vgl. Acuña et al. 1988, 236–238; Cavarozzi et al. 1988, 164; Czada 1983, 215; Dos Santos / Grossi 1984, 42; Marin 1980, 157), während schwache Gewerkschaften mit notorischer Skepsis gegenüber Vorschlägen sozialer Konzertierung reagieren (vgl. Boeninger et al. 1986; Oliveira 1987, 145f).

Zum *anderen* implizieren die Grenzen, die der Asymmetrie zwischen den Akteuren gesetzt sind, *nicht die Behauptung einer notwendigen Symmetrie* zwischen ihnen (vgl. Lang 1981, 13,22; Marin 1982, 332). Abgesehen vom methodologischen Problem des Vergleichs und der Quantifizierung von Macht, besteht kein empirischer Grund, die Möglichkeit

der sozialen Konzertierung zwischen ungleichen Partnern auszuschließen. Der Begriff der *asymmetrischen Interdependenz*, der von der Vorstellung eines Kontinuums zwischen den Polen der Abhängigkeit und der Unabhängigkeit ausgeht, vermag solche Situationen der reziproken, aber ungleichen Abhängigkeit zu fassen. Er ist außerdem kompatibel mit der Diagnose einer »strukturellen Ungleichheit« der Drohpotentiale von Gewerkschaften und Arbeitnehmerverbänden (Streik versus Investitionszurückhaltung) im Rahmen etablierter Entscheidungsverhältnisse, und das meint vor allem: transnationaler Kapitalmobilität.

4.3. Interdependenz: notwendig, aber nicht hinreichend

Man kann annehmen, daß objektiv bestehende und subjektiv wahrgenommene Interdependenzen eine *notwendige* Bedingung für das Zustandekommen und die Kontinuität konzertierter Politik darstellen. Denn die theoretisch denkbaren »funktionalen Äquivalente« – wie etwa der Rekurs auf positive oder negative Sanktionen seitens des Staates (via zusätzlicher Nutzenzuwendungen oder gesetzlichen Zwang) – erscheinen empirisch als eher prekär und fragil.

Gleichzeitig handelt es sich nicht um eine *hinreichende* Existenz- und Erfolgsbedingung sozialer Konzertierung. Denn auch eine subjektive Wahrnehmung von Interdependenzen und die eventuelle Einsicht in die langfristige und kollektive Rationalität kooperativer Strategien garantiert keinesfalls, daß diese rationalen Strategien auch zustandekommen (worauf etwa Willke 1983 zu setzen scheint). Wie etwa spieltheoretische Analysen von »Kooperationsproblemen« nachweisen, bestehen unzählige Möglichkeiten, daß die Rationalität der Akteure durch die Irrationalität der Interaktionsstruktur an ihrer Entfaltung gehindert wird, sodaß die guten individuellen Absichten kontraintentional zu suboptimalen Endergebnissen führen. Und schließlich: auch wenn Verhandlungen »unter dem Schatten der Interdependenz« zustandekommen, ist noch nicht unbedingt gewährleistet, daß sie auch tatsächlich zu akzeptablen Ergebnissen führen. Die Möglichkeit ihres Scheiterns – gegen die disziplinierende »zivilisatorische Vernunft« der wechselseitigen Abhängigkeit – bleibt offen.¹⁹

In den beiden folgenden Abschnitten sollen zwei *Akzeptabilitätsbedingungen* skizziert werden, die *konkrete Verhandlungsergebnisse*, wollen sie als zustimmungsfähig gelten, plausiblerweise erfüllen müssen: die Bedingungen ihrer (aus Sicht der Akteure) »funktionalen« und »strategischen« Vernünftigkeit.

¹⁹ Vgl. etwa a. Lehbruch zur »Konzertierten Aktion« in der BRD (1979, 66f): »die makroökonomische Orientierung [...] konnte für sich genommen wohl noch kein ausreichendes Motiv für die Mitwirkung der Gewerkschaften bei einer Veranstaltung sein, die durch ihre Publizitätswirkung jedenfalls eine Einengung ihres Handlungsspielraum zu bewirken geeignet war. [...] Denn grundsätzlich wird man davon ausgehen müssen, daß der liberale Korporatismus nur auf einer Kompensationsbasis funktionieren kann. Er läßt sich nicht bloß als Aufklärungsveranstaltung zur Vermittlung von Einsicht in kreislauftheoretische Zusammenhänge begründen und stabilisieren, sondern muß sozusagen als maßstäbliche Vergrößerung der Tarifverhandlungen auf die Gesamtwirtschaft verstanden werden.«

III. Bedingungen rationaler Ergebnisakzeptanz

5. Funktionale Rationalität

Der Lösungshorizont konzertierter Politik wird durch den Bereich des Konsensfähigen begrenzt. Sofern Akteure nicht exklusiv und blind partikularistisch orientiert sind, kann man annehmen, daß die Zustimmungsfähigkeit von makroökonomischen Steuerungsentscheidungen, den privilegierten Verhandlungsgegenständen tripartistischer Konzertierung, ganz wesentlich davon abhängt, inwiefern diese als wirtschaftspolitisch vernünftig und insofern »systemrational« angesehen werden. Die Konsensbildung auf diesem Gebiet setzt voraus, daß die Verhandlungspartner gemeinsame Problemsichten ausbilden, geteilte »lebensweltliche Horizonte«, konvergierende oder zumindest kompatible Wahrnehmungen bezüglich (a) der Ziele und Prioritäten der Wirtschaftspolitik, (b) der Zeithorizonte ihrer Realisierung, (c) der symbolischen Konstruktion des Interventionsobjektes Ökonomie und (d) der Ziel/Mittel-Relationen, auf deren Grundlage über den Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente entschieden wird.

5.1. Der normative Konsens

In den 80er Jahren kristallisierte sich in Lateinamerika – zumindest auf der Ebene der politischen Eliten – ein doppelter »*systemischer Konsens*« heraus, ein geteilter normativer Horizont über die Wünschbarkeit von »politischer Demokratie« und »Marktwirtschaft«. Neben dieser Konvergenz der systemischen Leitbilder haben sich auch die *wirtschaftspolitischen Orientierungen* einander angenähert. Die Trennlinien zwischen den beiden konkurrierenden makroökonomischen Paradigmen des »Strukturalismus« und des »Monetarismus« haben sich in einem neuen »transnationalen Pragmatismus« verwischt.²⁰

Die zentralen generellen *Zielvorstellungen* der Wirtschaftspolitik sind in der Folge kaum mehr umstritten: (a) das Ziel wirtschaftlichen *Wachstums*, das in der Krise der 80er Jahre eine Art sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Rehabilitation erfahren hat (vgl. Fields 1990; Hirschman 1987); (b) das von einem »anti-populistischen Grundkonsens« getragene Ziel der makroökonomischen *Stabilität*, der Aufrechterhaltung der »externen« und »internen« volkswirtschaftlichen Gleichgewichte (vgl. Dornbusch / Edwards 1989; Sachs 1989); (c) das von der Dynamik des internationalen Technologiewettlaufs und den Zwängen internationaler Wettbewerbsfähigkeit diktierte Ziel des ökonomischen *Strukturwandels* (vgl. CEPAL 1990; Roobeek 1990); und schließlich (d) die *sozialen Ziele* der Armutsbekämpfung und (nachrangig) der Verringerung sozialer Ungleichheit (vgl. UNICEF 1987; World Bank 1990).

Am Beginn der 80er Jahre drängt sich somit der Eindruck auf, der von Habermas für die westeuropäischen Gesellschaften diagnostizierte »Konsens über die gesellschaftspolitischen Ziele« habe auch in Lateinamerika weitgehend Gültigkeit. Auch hier hat sich »die soziale und ökologische Bändigung« der Marktwirtschaft – neben dem als ebenso selbstverständlich wie dringlich begriffenen Ziel der »nachholenden Entwicklung« derselben – zu einer »Allerweltsformel« »zustimmungspflichtig verallgemeinert« (Habermas 1990, 197–198).

Der Spielraum für Kontroversen, den diese geteilte Normativität offenläßt, beschränkt sich jedoch nicht auf die – keinesfalls trivialen – Probleme ihrer Operationalisierung (s. unten), sondern schließt das Problem der

²⁰ Die »neocepalinische« Strategie der »transformación productiva con equidad« ist ein prominentes Beispiel für die neue Affinität und das eklektische Verhältnis zwischen den beiden traditionell polarisierten Paradigmen (vgl. CEPAL 1990).

Setzung von *Prioritäten* im Fall und Regelfall konfligierender Ziele ein. Die Fragilität oft nur rhetorisch übereinstimmender Zielerklärungen enthüllt sich regelmäßig, wenn Zielkonflikte erzwingen, die Ziele zu bewerten, auf Ordinalskalen einzutragen und Kompromisse zu bilden.

5.2. Der kognitiv-instrumentelle Konsens

Die konzertierte Entscheidung von makroökonomischen Problem- und Konfliktlagen erfordert neben geteilten normativen Überzeugungen gleichfalls gewisse Übereinstimmungen in den kognitiv-instrumentellen Grundlagen der Wirtschaftspolitik.

In einem ersten grundlegenden Schritt haben sich die Akteure über ihre *symbolischen Repräsentationen* der volkswirtschaftlichen Realität zu verständigen. Dabei geht es nicht um so ambitiöse Unterfangen wie die – am »skandinavischen Modell« orientierte – gemeinsame Ausarbeitung von ökonometrischen Modellen (vgl. García 1987), sondern um die weit bescheidenere Aufgabe, die in den Ländern der Region notorischen *Datenprobleme* zu lösen, die Probleme fehlender, unzuverlässiger oder inkonsistenter Daten, die sich in hochinflationären Situationen verschärfen, in denen die reale Entwicklung der Löhne und Gewinne, also der Schlüsselindikatoren der Einkommenspolitik, fast unvermeidlich zum Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen wird (vgl. Frenkel 1990; Frenkel / Damill 1988, 276–287; Solimano 1988, 141–143; Diniz 1990, 447).

Im weiteren setzen wirtschaftspolitische »konzertierte Aktionen« voraus, daß die Akteure zu konsensfähigen Definitionen der vorherrschenden *makroökonomischen constraints* finden, zu geteilten Sichtweisen der »strukturellen Zwänge«, die in die Wirtschaftspolitik als »unabhängige Variablen« Eingang finden (vgl. Lagos 1988, 130; Tokman 1988, viii). Diese unvermeidliche Übung in »makroökonomischem Realismus« legt die »structure of choice« (Przeworski 1985, 73–74) fest, das Set von Restriktionen, innerhalb dessen sich die Verhandlungen in der Folge zu bewegen haben.

Schließlich werden sich die Verhandlungspartner nur mühsam über bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen verständigen können, wenn sie nicht zu gemeinsamen Einschätzungen ihrer »*instrumentellen Rationalität*« finden, zu übereinstimmenden Hypothesen über die ausgelösten Kausalitätsketten und über ihren Beitrag zur Lösung der anstehenden Probleme. Denn – um nur ein Beispiel zu zitieren – der antiinflationäre Wert von (realen wie nominalen) Einkommenspolitiken hängt radikal von der unterlegten Inflationsdiagnose ab, von ihrer Zuschreibung auf Kostendruck, Nachfragesog, Verteilungskonflikte oder Erwartungsträgheit (vgl. Camargo 1990, 217; Cobas 1988, 641–648; Solimano 1988, 141–143).

Auf der Grundlage der zahlreichen didaktisch wertvollen (»orthodoxen« wie »heterodoxen«) makroökonomischen »Realexperimente« der 80er Jahre kann auch auf dem Gebiet der kognitiv-instrumentellen Steuerungsrationalität eine gewisse paradigmatische Konvergenz festgestellt werden. Dennoch sind die Bereiche des wirtschaftswissenschaftlichen und -politischen »*technischen Konsenses*« trotz ihrer zweifellosen Ausweitung keinesfalls zu überschätzen. Das destruktive, Verhandlungsfähigkeiten unterhöhende Potential von kognitiv-instrumentellen Kontroversen, die vielleicht verringert, aber keinesfalls gegenstandslos geworden sind, zeigte sich beispielhaft im frühen Scheitern der Bemühungen um konzertierte Entscheidungsfindung unter Präsident Alfonsín in Argentinien (vgl. Acuña et al. 1988, 216f; Acuña / Golbert 1990, 301; Cavarozzi 1990, 362f; Cavarozzi et al. 1988, 164, 167f, 180, 186; Dos Santos 1985b, 133–135).

5.3. Der temporale Konsens

Jede normative Festlegung hat ihren Zeithorizont zu konkretisieren. Das Design von Zeitbudgets ist eine Schlüsseloperation in jedem Prozeß der Operationalisierung, der politische Ziele vom »Ideenhimmel« herunterholt, um sie auf den festen Boden des »politischen Realismus« zu stellen (vgl. Lechner 1988, 61–85). In der Wirtschaftspolitik werden »realistische Möglichkeiten« weniger *in terms* von Zielen als von Zeiträumen definiert. Die Absenkung der Inflation, die Beseitigung von Armut, die Sanierung des öffentlichen Haushalts, die Erholung der Reallöhne, die Anhebung der Investitionsquote ... ja, natürlich – aber in welchem Zeitraum?

Die gegenwärtigen wirtschaftspolitischen »Restkontroversen« zwischen der politischen »Linken« und der politischen »Rechten« scheinen genau diese Frage der temporalen Perspektiven zum Zentrum zu haben, die Frage der Zeit, die sich als der harte Kern der verbleibenden Divergenzen über Stabilisierungspolitiken (Gradualismus versus Schockbehandlung) und Sozialpolitiken (der Dissens über die Aufenthaltsdauer der Armen im entwicklungspolitischen Wartesaal) darstellt (zu den temporalen Faktoren Ungewißheit und Zeitdruck s. Abschnitte 7 und 8).

5.4. Resümee

Die Ausarbeitung geteilter makroökonomischer Problemwahrnehmung ist wohl eine der komplexesten Erfolgsbedingungen sozialer Konzertierung. Das Wissen um ihre Zentralität und Nichtselbstverständlichkeit war in der Neokorporatismusdiskussion durchaus zumindest implizit präsent.²¹ In der lateinamerikanischen Diskussion und Praxis sozialer Konzertierung ist dieser Bedarf an »konsensualen Bereichen« der Steuerungsrationalität jedoch weitgehend vernachlässigt worden. Dieser Sachverhalt kann als wesentlicher Grund für das Scheitern der allermeisten Versuche sozialer Konzertierung im Lateinamerika der 80er Jahre vermutet werden, während auffällt, daß im chilenischen Erfolgsbeispiel genau diese Dimension der Konsensfindung nicht nur eine besonders günstige Ausgangsbasis, sondern auch eine durchaus ausführliche Berücksichtigung fand (vgl. Schedler 1992c). Die Nichtbeachtung oder Nichterfüllung dieses Erfordernisses, die makroökonomischen Problemperspektiven der Akteure zu kompatibilisieren, reflektiert jedoch nicht in erster Linie einen konzeptuellen Irrtum, sondern ist vielmehr als Ausdruck der *objektiven* Schwierigkeiten zu verstehen, in einem Kontext von Hyperinflation und Schuldenkrise wirtschaftspolitische Übereinstimmungen zwischen den Konfliktpartnern zu erzielen (vgl. Schedler 1992a, 51–53).

Der makroökonomische Konsensbedarf konzertierter Politik, so bedeutsam er scheint, kann jedoch abschließend in dreifacher Weise *relativiert* werden.

Zunächst besteht die Möglichkeit, von einem relativ bescheidenen *Mindestkonsens* auszugehen und auf dessen Grundlage weiterreichende gemeinsame Perspektiven *graduell* zu entwickeln. Das heißt, Verhandlungssysteme können auch als Mechanismen der *Schaffung, Ausweitung und Stabilisierung* von Konsensbereichen funktionieren (»positive Rückkoppelung«).

Sodann können wirtschaftspolitische Vereinbarungen auch auf der Grundlage von *Kompromissen* getroffen werden. Da makroökonomische Entscheidungen in der Regel nicht diskret, sondern kontinuierlich sind, können Meinungsverschiedenheiten über Prioritäten, Daten oder Modelle

²¹ Vgl. etwa zum »austro-keynesianischen Grundkonsens«, Fach / Gierszewski 1985, 281, 285-290; Grande 1985, 230f; Marin 1982, 334f, 337f; Müller 1985, 172f, 175; Pelinka 1981, 59ff; Rosner 1987, 526f; Tálos 1985, 50f, 54, 59, 78; Winckler 1985, 298.

auch nach einer Logik des Tausches oder der reziproken Zugeständnisse gelöst werden, indem man schlicht aristotelische Mittelwege einschlägt, statt die für ideal befundenen extremen Pfade zu begehen. In der von Uwe Schimank vorgeschlagenen Begrifflichkeit: Es besteht die Möglichkeit, »spezifische Interessenskonsense trotz generellem Orientierungsdissens« auszubilden (vgl. Schimank 1992).

Und schließlich ist auf den Zusammenhang von Gründen und Interessen hinzuweisen, von »rationaler Zustimmung« und »empirischer Motivation« – und sei es nur, um vor »rationalistischen« Überschätzungen zu warnen und einschlägiges Problembewußtsein zu demonstrieren. Man kann annehmen, daß Akteure auf der Grundlage eines generellen Primats partikularer und kurzfristiger Interessen handeln. Sie werden sich deshalb tendenziell für *die* (wirtschaftspolitischen) Gründe aufgeschlossen zeigen, die sie für mit ihren Interessenslagen verträglich halten. Daraus resultiert eine »prästabilisierte Harmonie« von »funktionaler« und »strategischer« Rationalität (unter der »evolutionären Führung« von letzterer), die sowohl die Bedeutung eines erreichbaren wirtschaftspolitischen Konsenses als auch jene eines erzielten Dissenses relativiert. Das Eigengewicht beider Zustände steht in Frage. Der Konsens steht immer unter der Drohung, in Ohnmacht zu verfallen, und der Dissens unter dem ebenso unabstreifbaren Verdacht, bloße »Rationalisierung« zu sein. Das relativiert sowohl die Nachfrage nach als auch die Angebotschancen von wirtschaftspolitischem *common ground*.

6. Strategische Rationalität

6.1. Kosten/Nutzen-Kalkül 1: Tauschlogik

Die Vorstellung, korporativ konzertierte Politik funktioniere nur auf der Grundlage einer »Tauschlogik«, scheint zum gemeinsamen konsensuellen Bestand der Korporatismus- und der Konzertierungsdiskussion zu gehören. Die Protagonisten konzertierter Politik bewegen sich demnach strikt innerhalb der *Marktlogik* des Äquivalententausches, des Gleichgewichts zwischen Konzessionen und Kompensationen, der Symmetrie zwischen Kosten und Nutzen.²²

Diese Annahme, soziale Konzertierung bestehe ganz wesentlich in der Realisierung von derartigen dem Warentausch in der Geldökonomie nachgebildeten Transaktionen, erscheint durchaus nicht unplausibel. Die Normativität des Tausches stellt aber, so unsere These, nur eines von vier Kosten/Nutzen-Kalkülen dar, deren Bilanzen (mit variierender Gewichtung) die Zustimmung von Interessensorganisationen zu konzertierter Politik kodeterminieren.

6.2. Kosten/Nutzen-Kalkül 2: Strategievergleiche

Wenn Akteure die Ergebnisse von Konzertierungsveranstaltungen evaluieren, bilanzieren sie nicht nur deren »Nettogewinne«, sondern vergleichen diese sinnvollerweise auch mit den »Auszahlungen«, die sie von *alternativen* Strategien zu erwarten hätten. Das heißt, der Bezugspunkt ihrer Interessensabwägungen ist nicht nur »intern«, sondern ganz wesentlich »extern«. Kosten und Nutzen werden nicht nur innerhalb der Parameter kooperativ konzertierter Strategien kalkuliert, sondern immer

²² Vgl. Czada 1983, 215; Dos Santos 1987a, 27f; Fach / Gierszewski 1985, 284; Groser 1981, 126-132; Lang 1981, 14; Lehbruch 1979, 66f; Marin 1982, 333; Offe 1979, 85; PREALC 1986, 12; Rial 1988b, 584; Schmitter 1982, 275; Silva 1985, 15; 1988, 34; Tálos 1985, 50, 58; Winckler 1985, 307f.

auch, die Optionen von *voice* und *exit* gegeneinander abschätzend, im Horizont der verfügbaren »machtpolitischen« Alternativoptionen (vgl. Boeninger 1984, 24; Lechner 1985, 40). Und wenn ein solcher Strategievergleich zugunsten diskursiver Verfahren ausfällt, kann diese Präferenz durchaus mit einer Verteilung von Kosten und Nutzen einhergehen, die von der simplen »Identitätslogik« des Warentausches (vgl. oben) in zweifacher Hinsicht abweicht.²³

Erstens können sich Regierung und Interessensorganisationen vor allem in wirtschaftlichen Krisenzeiten verständigungsbereits zeigen, auch wenn die Kosten der konzertierten Politik ihren Nutzen übersteigen – vorausgesetzt, ihre Nettobilanz ist nicht nachteiliger als jene machtbasierter Politik. Die Logik des »geringeren Übels« oder der »zweitschlechtesten Lösung« (*second-worst solution*).

Zweitens werden in tripartistischen Foren sozialer Konzertierung die organisationseigenen und staatlichen *Machtressourcen* bloß suspendiert, aber nicht eliminiert. Verhandelt wird immer »unter Vorbehalt«, und die vorhandenen und perzipierten Machtmittel bilden einen Hintergrund von aktivierbaren Handlungsalternativen, der die *Grenzen des Durchsetzbaren* markiert. Bei asymmetrischen Machtverhältnissen können den Akteuren deshalb auch *asymmetrische Auszahlungsmatrizen* als akzeptabel erscheinen.

6.3. Kosten/Nutzen-Kalkül 3: Zeithorizonte

Eines der klassischen Probleme kollektiven Handelns liegt darin, daß die Akteure der Versuchung erliegen können, die Gegenwart höher zu bewerten als die Zukunft und ihren kurzfristigen Interessen Priorität zu verleihen, entgegen ihrem Wissen um die langfristig destruktiven Folgen solcher »Kurzsichtigkeit«. Anders formuliert: die Akteure fällen ihre Entscheidungen nicht immer in Übereinstimmung mit den Vorschriften langfristiger und kollektiver Rationalität, sondern können dazu neigen, sich »willensschwach« gemäß »unvollkommener Rationalität« zu verhalten (vgl. Elster 1989; Flisfisch 1985).

Eine Technik, eine solche »Diktatur der Gegenwart« (Udo E. Simonis) zu überwinden, besteht in der »Selbstbindung« der Akteure nach dem Vorbild des Odysseus und den Sirenen (vgl. *ibid.*). In tripartistischen Verhandlungssystemen kann ein solcher »freiwilliger Machtverzicht« seitens der »sozialen Akteure« durch *kompensatorische staatliche Maßnahmen* wie Subventionen, Steuerbefreiungen, Sozialleistungen, etc. entscheidend gefördert werden. Die europäischen Beispiele neokorporativer Konzertierung rekurrierten durchaus routinemäßig auf solche öffentlichen Zuwendungen, die den »Primat der Gegenwart« neutralisieren, indem sie – auf Kosten des Staatshaushalts – die kurzfristigen Kosten der langfristigen Rationalität absenken und damit die intertemporale Struktur der Auszahlungsmatrizen neudefinieren.

6.4. Kosten/Nutzen-Kalkül 4: Reziprozität

Verhandlungssysteme lassen sich nur unter der Bedingung einer ungefähren »Balance von Leistungen und Gegenleistungen« (Offe 1979, 85) stabilisieren. Wenn Organisationen ihre Teilnahme an Verhandlungssystemen bilanzieren, berücksichtigen sich plausiblerweise

²³ Es liegt auf der Hand, daß die Abwägung strategischer Optionen schwierige *kontrafaktische Urteile* impliziert, die in der Regel umstritten sind und in deren intersubjektiver Elaboration vergangenen Erfahrungen besonderes Gewicht zukommt. Dies schließt aber auch die Möglichkeit neuer, »korrektiver« Erfahrungen ein, anhand derer Akteure zu »konzertierungsfreundlichen« *Neubewertungen* kooperativer oder konfrontativer Strategien gelangen (vgl. Schedler 1992a, 39).

nicht nur die Kosten und Nutzen verschiedener Strategien und Zeithorizonte, sondern kontrastieren gleichfalls, im Buchhaltungsjargon gesprochen, die eigenen »Ein-« und »Ausgänge« mit jenen der Gegenseite.

Dem liegt die These zugrunde, konzertierte Politik stehe unter der Prämisse, daß sie – einmal mehr: in Habermas'schen Begriffen – nicht bloß zu einem »empirischen« Konsens zwischen den Handelnden führt, in dem sich die vorausliegenden Machtverhältnisse unmittelbar niederschlagen, sondern daß sie Spielräume bereitstellt für die Ausbildung von »normativen« Übereinstimmungen, die dem »zwanglosen Zwang« rationaler Argumentation gehorchen. Die Hypothese ist, in anderen Worten, daß die Teilnehmer den impliziten Sinn diskursiver Politik nicht zuletzt in der Realisierung des »Vernunftspotentials« sprachlicher Kommunikation sehen, die ihrerseits ohne die Unterstellung einer prinzipiellen Statusgleichheit der Beteiligten nicht denkbar ist.

In Summe: konzertierte Politik ruht nicht nur auf der Durchsetzung von Machtansprüchen und der Befriedigung von Interessen, sondern auch auf *normativen* Grundlagen der *Reziprozität*, die eine Symmetrie von Vorteilen und Beiträgen zwischen den Akteuren einklagbar macht.

Die im Kontext der Anpassungspolitiken der 80er Jahre durchgesetzten Reallohnverluste sind ein hervorragendes Beispiel für dem Gerechtigkeitssinn der Betroffenen widersprechende Verletzungen dieser Symmetriebedingung, die den Anspruch der kooperativ konzertierten Produktion *kollektiver* Güter widerlegen und die vereinbarten Verzichtleistungen als einseitige Opfer zugunsten *partikularer* Güter, vor allem des externen Schuldendienstes, erscheinen lassen (vgl. Cavarozzi 1990, 338; Cavarozzi et al. 1988, 165, 189).

6.5. Die auf dem politischen Markt handelbaren Güter

Die Spielräume, um die vier skizzierten Kosten/Nutzen-Kalküle zu balancieren und damit die Erfolgchancen sozialer Konzertierung zu erhöhen, können durch die quantitative und qualitative Ausweitung der auf dem »politischen Markt« gehandelten Güter ausgedehnt werden. Dies kann sowohl durch die Berücksichtigung von organisatorischen und politischen Organisationszielen geschehen (vgl. Cortázar 1988, 3–5) wie durch den Einbezug von Problem- und Politikfeldern jenseits der Einkommenspolitik.

Verhandlungstechnisch ist dies durch eine stillschweigende Verknüpfung von Themen möglich (implizite Kontrakte), durch die explizite wechselseitige Konditionierung von Entscheidungen (*linking*) oder durch die pauschale Abstimmung über mehrere Punkte, was ein punktgenaues Festlegen von Äquivalenten ebenso überflüssig wie unmöglich macht (*package dealing*).

Die so hinzugewonnenen »Tauschobjekte« können im Bereich der *Arbeitsbedingungen* liegen (Lohnnebenleistungen, berufliche Fortbildung, Sicherheit am Arbeitsplatz, Urlaubsregelungen), auf dem Gebiet der *industriellen Beziehungen* (betriebliche Mitbestimmung, gewerkschaftliche Organisationsrechte, Informationsrechte, Verfahren und Kompetenzbereiche der »kollektiven Rechtsgestaltung«), auf dem weiten Feld staatlicher *Sozialpolitik* (quantitativer und qualitativer Ausbau der lohnarbeitszentrierten Sozialleistungen), aber auch auf jenem der allgemeinen *Wirtschaftspolitik* (vor allem TIP, Währungspolitik, Kreditpolitik).²⁴

²⁴ Zu derartigen »Verallgemeinerungen« konzertierter Politik in den europäischen Anwendungsfällen sozialer Konzertierung, vgl. Lehmbruch 1979, 68; Marin 1982, 337; Müller 1985, 175, 220; Nowotny 1985, 324–327; Streeck 1982, 32; Tólos 1985, 83. Angemerkt sei, daß die thematische Ausweitung des Anwendungsbereiches sozialer Konzertierung einer *graduellen, evolutiven* Logik unterworfen ist. Wie in den lateinamerikanischen Mißerfolgsgeschichten sozialer Konzertierungsversuche deutlich geworden ist,

6.6. Resümee

Wenn die (erwarteten oder bereits ausgehandelten) Resultate konzertierter Politik in einem der vier skizzierten Punkte als inakzeptabel erscheinen, so können sich strategisch rationale Akteure dazu gedrängt sehen, Verhandlungen abzubrechen – zumindest, taktisch kalkulierend, zeitweilig. Im folgenden sollen zwei *temporale* Aspekte dieses komplexen utilitaristischen Kalküls Erwähnung finden, zwei generelle Probleme politischer Entscheidungsfindung: die relative Ungewißheit der Folgen sowie die Knappheit bzw. Verfügbarkeit von Zeit wovon die »Transaktionskosten« diskursiver Politik ganz wesentlich abhängen).

schlagen überambitiöse Festlegungen von Tagesordnungen konzertierter Politik systematisch fehl. In der exzeptionellen *chilenischen Erfahrung* tripartistischer Konzertierung von 1990/91 wurden alle vier Symmetriebedingungen von Kosten und Nutzen erfüllt. An erster Stelle wurde die konsensorientierte Konzertierung von allen Beteiligten als allen anderen Strategien fraglos überlegene Form der Entscheidung über die anstehenden Mindestlohnanpassungen bewertet (»Strategievergleich«). Sodann ließ der Kompromißcharakter der akkordierten Mindestlohnanpassungen ebenso die Gleichung von »Kosten« und »Nutzen« aufgehen (»Tauschlogik«) wie er die Wahrnehmung einer equitativen Aufteilung von Positionsgewinnen und Zugeständnissen (»Reziprozität«) gewährleistete. Zudem wurden die aktuellen Zugeständnisse durch zukunftsgerichtete Nutzenserwartungen erleichtert, auf seiten der Unternehmer durch die Erwartung gemäßigter, an den Variablen Produktivität und Inflationserwartung ausgerichteter Verhandlungen in nachfolgenden Mindestlohnrunden und auf seiten der Gewerkschaften durch die Erwartung gradueller Kaufkraftgewinne des realen Mindestlohns auch in den Folgejahren (»Zeitvergleich«). Im Unterschied zur Mehrheit der (gescheiterten) Erfahrungen sozialer Konzertierung in anderen lateinamerikanischen Ländern wurde in Chile auch die Möglichkeit durchaus genutzt, die »soziale Akzeptanz« konzertierter Politik durch eine kompensatorische Ausweitung ihres Gegenstandsbereiches zu erhöhen. Die Regierung trug in ihren Gesprächen mit den Gewerkschaften nicht nur den Mindestlohn auf den »politischen Markt«, sondern brachte zusätzlich die anderen Komponenten des sog. »Mindesteinkommens« (Familienbeihilfen und Mindestpensionen) ins Spiel, was die gewerkschaftliche Zustimmung zu einem als klar ungenügend betrachteten Mindestlohn deutlich erleichterte (vgl. Schedler 1992c).

IV. Temporale Constraints

7. Ungewißheit

Diskursive Entscheidungsfindung setzt, so eine Standardhypothese der Neokorporatismus- und Konzertierungsliteratur, gegenseitiges Vertrauen zwischen den Beteiligten voraus. Unsere Vermutung ist demgegenüber, daß die Bedeutung dieses Faktors im Rahmen sozialer Konzertierung *variabel* ist und jeweils *empirisch* geklärt werden muß, ausgehend vom seinem *Bezugsproblem*, der Zukunftsungewißheit.

7.1. Ungewißheit und Vertrauen

Vertrauen kann als *Strategie des Umgangs mit Ungewißheit* verstanden werden (vgl. Luhmann 1973). Dabei können – der von Lockwood (1984) vorgeschlagenen und von Habermas (1981) aufgegriffenen Unterscheidung von sozialer und systemischer Integration folgend – zwei generelle Quellen von Unsicherheit unterschieden werden: »*soziale Ungewißheit*« und »*Steuerungsunsicherheit*«, die in Foren wirtschaftspolitischer Konzertierung beide präsent sind. Vertrauen ist eine »*Technik*«, auf diese Bezugsprobleme zu reagieren – mit »*sozialem Vertrauen*« einerseits und »*Steuerungsvertrauen*« andererseits.

7.2. Die Metapher des Gefangenendilemmas

Sowohl in der Neokorporatismus- als auch in der Konzertierungsdiskussion wird die Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit oft im Modell des Gefangenendilemmas gedacht, und das Problem des Vertrauens zwischen den Protagonisten tripartistischer Konzertierung wird folgerichtig mit dem Problem der Vereinbarungserfüllung in diesem *mixed-motive game* identifiziert. Die Unsicherheit, die durch »*sozialpartnerschaftliches*« Vertrauen überbrückt werden soll, wird strukturanalog zur Unsicherheit der »*Vertragserfüllung*« im Gefangenendilemma vorgestellt.

Demgegenüber werden wir im folgenden in sechs Punkten argumentieren, daß dieses Schema kein »*realistisches*« *Modell* der Struktur und Dynamik tripartistischer Konzertierung darstellt, sondern allenfalls eine *Metapher*, deren heuristischer Wert aufgrund ihrer Realitätsferne eher beschränkt ist.

(a) *Teilnehmerzahl*. Als 2x2-Spiel (2 Akteure, 2 Optionen) berücksichtigt das Gefangenendilemma in der Regel nur die Existenz der »*sozialen Akteure*«, der Vertreter von Kapital und Arbeit. Ausgeblendet bleibt in diesem »*analytischen Bipartismus*« der Schlüsselakteur Regierung.

(b) *Individuelle / kollektive Akteure*. Die Subjekte der Spieltheorie sind individuelle Akteure oder zumindest diesen nachgebildete, analoge Handlungsträger. Mehrstufige, kollektive Akteure kommen in dieser Perspektive nicht vor. Die organisationsdynamische Komplexität von »*Vertretergruppen*« wird folglich nicht erfaßt.

(c) *Kooperation / Nichtkooperation*. Die Akteure, die sich im Gefangenendilemma befinden, haben zwischen zwei dichotomen Strategien zu entscheiden: Kooperation oder Nichtkooperation. Was bedeuten jedoch diese beiden Optionen konkret-inhaltlich in der Beziehung zwischen Gewerkschaften und Unternehmerverbänden? Bemerkenswerterweise wird diese Frage selten explizit gestellt, während die Antworten zumeist auf Adam Przeworskis Interpretation des keynesianisch-sozialstaatlichen »*Klassenkompromisses*« verweisen (vgl. Boeninger 1984, 24; Lechner 1985, 40; Tironi 1988). Nach Przeworski bestehen »*kooperative Lösungen*« zwischen Kapital und Arbeit essentiell darin, daß die Gewerkschaften ihre

Zustimmung zu lohnpolitischer Zurückhaltung an die Erwartung knüpfen, staatliche »Kontextsteuerung« (Willke) motiviere die Unternehmer effektiv zur Reinvestition ihrer Gewinne (vgl. Przeworski 1985).

Dieser Deutung kann man entgegenhalten, daß die »fordistische« Anbindung der Reallöhne an die Produktivitätsentwicklung *keine einseitige* Kooperationsleistung seitens der Arbeitnehmer darstellt, sondern die – nicht selbstverständliche – Akzeptanz *beider* Seiten zur der bestehenden funktionalen Einkommensverteilung impliziert. Die von der *Unternehmerseite* übernommene Verpflichtung, die von den meisten Autoren unter den Schreibtisch gekehrt wird, deren Nichttrivialität aber bei Themen wie der Mindestlohnpolitik offensichtlich ist, liegt schlicht darin: *die vereinbarten Löhne auch zu zahlen*. In Summe: eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik stellt bereits *per se* einen zweiseitigen Kompromiß dar, der nicht *a priori* zusätzlicher unternehmerischer Leistungen bedarf, um der Arbeitnehmerseite ausgewogen und akzeptabel zu erscheinen.

(d) *Auszahlungsmatrix*. Es ist keinesfalls selbstvident, daß die Auszahlungsmatrix des Gefangenendilemmas die Kosten und Nutzen von Kooperation versus Nichtkooperation zwischen Kapital und Arbeit zutreffend beschreibt. Vor allem ist zweifelhaft, ob das »Nash-Gleichgewicht« tatsächlich eine stabile, nicht selbstdestruktive Lösung darstellt. Handelt es sich tatsächlich um die zweitbeste Lösung, wenn die Unternehmer aufhören zu investieren und die Arbeiter zu arbeiten?

(e) *Kommunikation*. Die für das Gefangenendilemma konstitutive kommunikative Isolierung zwischen den Akteuren ist in konzertierter Politik, die ja gerade definiert ist durch ihren Rückgriff auf das Medium sprachlicher Kommunikation, ganz offensichtlich nicht gegeben.

(f) *Zeitstruktur der Entscheidungen*. Die Spieltheorie begreift Entscheidungen als punktuelle Ereignisse ohne zeitliche Ausdehnung und ignoriert damit die verschiedenen *Phasen* des Entscheidungsprozesses: die Thematisierung und Diskussion eines Problems, die Selektion zwischen Alternativen und schließlich deren Implementation. Im Gefangenendilemma legen die Akteure ihre Strategien deshalb simultan fest, während in Politiken sozialer Konzertierung *keine vergleichbare Gleichzeitigkeit* der Entscheidungen besteht. Auf die tripartistische Konzertation von Einkommenspolitiken folgt typischerweise deren Durchführung. Da dieses Aufeinanderfolgen von Entscheidungsphasen ein *Erfüllungsproblem* schafft, erlaubt es, soziale Konzertierung so zu analysieren, als handle es sich um ein (iteriertes) Gefangenendilemma. Der Unterschied ermöglicht die Gleichbehandlung.

7.3. Soziales Vertrauen

Verhandlungssysteme sind Handlungssysteme, in denen die *grundlegende Kontingenz* sozialer Aktion und Interaktion präsent ist. Das heißt, soziale Konzertierung spannt ein Feld »sozialer Ungewißheit« auf, innerhalb dessen grundsätzlich durchaus Nachfrage nach »sozialem Vertrauen« besteht. Für konzertierte Einkommenspolitik scheint sich der Bedarf daran jedoch im wesentlichen auf das *Erfüllungsproblem seitens der Gewerkschaften* zu beschränken, auf die Frage nach der Bereitschaft und Fähigkeit der Geschwertschaftsführungen, vereinbarte »Waffenstillstände« (Streikverzicht) an ihrer Mitgliederbasis auch effektiv durchzusetzen.

7.4. Steuerungsvertrauen

Die in *rational choice* Ansätzen implizite Versuchung, die gesellschaftliche Wirklichkeit auf Interaktionsdynamik zu reduzieren, erschwert die Einsicht, daß sich die zentralen Unsicherheiten, mit denen sich Politiken sozialer Konzertierung konfrontiert sind, nicht aus der »Unwahrscheinlichkeit der Kommunikation« (Luhmann) ergeben, sondern aus der *Unwahrscheinlichkeit gelingender Systemsteuerung*.

Die Erfüllung aller gewerkschaftlichen Nutzenerwartungen aus sozialer Konzertierung hängt von den Ergebnissen der Wirtschaftspolitik ab. Es ist nicht nur die Investitionsneigung der Unternehmer, die entscheidend von staatlich koproduzierten Prämissen oder Anreizen abhängt. Vor allem in hochinflationären Kontexten wird deutlich, daß auch die Garantie der vereinbarten Reallöhne in den Verantwortungsbereich staatlicher Politik fällt, da die Unternehmer lediglich bestimmten *nominalen* Lohnhöhen zustimmen.

Die Wichtigkeit von *gewerkschaftsfreundlichen Regierung* für die Einrichtung und Kontinuität von tripartistischen Verhandlungssystemen, die in der Neokorporatismusliteratur vielfach hervorgehoben wurde, scheint genau in deren Fähigkeit zu liegen, dieses notwendige »makroökonomische Steuerungsvertrauen« der Arbeitnehmerseite herzustellen. In den meisten europäischen Beispielen neokorporativ konzertierter Politik nahm die Sozialdemokratie diese Rolle der wirtschaftspolitische Vertrauenswürdigkeit schaffenden Parteilichkeit ein (vgl. Cortázar 1988, 21; Czada 1983, 215; Lang 1981, 12; Lehmbruch 1979, 62; PREALC 1986, 58; Przeworski 1985; Tironi 1988, 50–52, 60). Im chilenischen Fall erfüllen die Christdemokratische Partei (PDC) und die Sozialistische Partei (PS), die gemeinsam sowohl im Gewerkschaftsdachverband CUT als auch in der Regierungskoalition majoritär sind, diese Funktion.

7.5. Resümee

Drei abschließende Bemerkungen. Erstens, Vertrauen ist nur eine von mehreren Techniken des Umgangs mit Risiko und Ungewißheit. Die Akteure können, zum Beispiel, auch auf Risiko spielen oder Versicherungssysteme einrichten (vgl. Schedler 1992b). Zweitens, Vertrauen fällt nur selten vom Himmel, und es kann allmählich erworben werden; Kooperation kann auch von Nullpunkten gegenseitigen Vertrauens ausgehen und dieses in *Tit-for-tat*-Strategien iterativ-evolutiv aufbauen (vgl. Axelrod 1988). Und schließlich drittens, je radikaler die Ungewißheiten, desto schwieriger ist es, Dissensrisiken über den fragilen Weg der Vertrauensbildung abzufangen. In hyperinflationären, hochkonfliktiven Krisensituationen etwa, wie sie im Lateinamerika der 80er Jahre registriert werden mußten, gilt allemal: Vertrauen ist gut, Sicherheit ist besser. In Summe: während die beiden ersten Thesen eine *mögliche Verzichtbarkeit* von Vertrauen zwischen den Teilnehmern konzertierter Politik nahelegen (angesichts funktionaler Äquivalente und akkumulativer Prozesse der Vertrauensbildung), warnt letztere von einer *wahrscheinlichen Überforderung* von Vertrauen in Situationen tiefgreifender Ungewißheit.

8. Zeitdruck

Zeit ist eine knappe Ressource. Diese Trivialität gilt selbstverständlich auch für diskursive Entscheidungsprozesse. Gegen die idealisierende Figur des Konsenses, der am Ende eines nicht nur zeitlich unbegrenzten, strikt eigenlogischen Verständigungsprozesses stünde,²⁵ steht regelmäßig der empirische Zwang, Entscheidungen fällen zu müssen, bevor noch der – vor allem bei Interessenskonflikten zumeist ohnehin nicht realisierbare – »rationale Konsens« gefunden ist. *Die Logik des Diskurses ist grundsätzlich durch die Endlichkeit der realexistierenden Zeitbudgets limitiert.* Die Macht faktischer Handlungszwänge konditioniert die Entfaltung der kontrafaktischen Kraft des Arguments (vgl. etwa a. Schimank 1992, 74ff).

Die simple Tatsache der Zeitknappheit ist potentiell ausreichend, um disruptive Spannungen und Widersprüche zwischen *Verhandeln und Handeln*, Diskurs und Entscheidungspraxis, Verständigungsorientierung und Steuerungsrationalität zu generieren. Die (oft irreversiblen) *Kosten der Nicht-Entscheidungen*, die zeitintensive Verständigungsprozesse mit sich bringen, können im »Strategievergleich« zwischen diskursiver und autoritativer Politikformulierung *ausschlaggebend* sein. Sobald diese Art von »Transaktionskosten« der Konsenssuche gewisse *Toleranzschwellen* überschreiten, wird vor allem für die letztverantwortlichen Regierungsvertreter die *exit*-Option der Aufkündigung der Verhandlungen attraktiv.²⁶

In Verhandlungssystemen erlangt der Faktor Zeit oft dadurch entscheidendes Gewicht, daß dort sinnvollerweise nach dem *Einstimmigkeitsprinzip* verfahren wird. Verhandlungssysteme reagieren auf »Konsensbedarf«. Ein Rückgriff auf das Mehrheitsprinzip würde zumeist als kontraproduktiv und inakzeptabel gesehen werden. Diese *Abwesenheit von Stoppregelein*, die ermöglichen, Diskussionsprozesse »künstlich« abubrechen und erreichten Dissens in Entscheidungen zu übersetzen, verschärft die *Risikanz des Dissensrisikos* konzertierter Politik und damit die potentielle Destruktivität knapper Zeitbudgets.²⁷

Vor allem in *Krisenzeiten*, in denen wirtschaftspolitische Entscheidungen unter dem Eindruck höchster Dringlichkeit getroffen und implementiert werden, explodieren die »Transaktionskosten« diskursiver Entscheidungsfindung tendenziell. In solchen Situationen wird der schlichte Mangel an Zeit zu einem zentralen Argument gegen die Einrichtung oder Fortsetzung von Verhandlungssystemen, und die nüchterne Aussichtslosigkeit, in der gebotenen Eile zu konsensuellen Entscheidungen zu kommen, mündet in Entscheidungen für »technokratisch-autoritativ« Politikstile (vgl. etwa die Kontroverse zwischen Tavares 1991 und Torre 1991).

²⁵ Die Anspielung gilt natürlich der Habermas'schen Theorie des kommunikativen Handelns und ihrer »idealen Sprechsituation«. Zu den darin enthaltenen »Idealisierungen« vgl. etwa Schmid 1992, 116-125.

²⁶ »Man kann keineswegs unterstellen, daß die Einrichtung von Diskursen in jedem Fall eine vernünftige Option darstellt. Mit der Aussetzung einer Entscheidung werden bestimmte Dinge, die realisiert hätten werden können, nicht realisiert. Das Nicht-Entscheiden stellt ein Versäumnis dar, das durch späteres Entscheiden nicht wettgemacht werden kann.« (Schimank 1992, 76f)

²⁷ Tripartistische Verhandlungsforen auf die Grundlage mayoritärer Entscheidungsregeln zu stellen, scheint allenfalls dann akzeptabel zu sein, wenn (a) Arbeitnehmer und Arbeitgeber nicht systematisch gegen die Regierung koalieren und gleichzeitig (b) die Regierung auf glaubwürdige Weise schiedsrichterlich neutral agiert. Dies traf etwa - ein tatsächlicher Ausnahmefall - für die in Uruguay 1985 eingerichteten *Consejos de Salarios* zu (vgl. Brezzo / Vispo 1988, 437f; Cobas 1988, 622f; Filgueira 1988, 479; Rial 1988b, 565, 573).

V. Externe Strukturzwänge

9. Politische Strukturzwänge

Die Rede von »politischen Kosten«, »Grenzen« oder »Strukturzwängen« kommt uns wie selbstverständlich über die Lippen, obschon sie voraussetzungsvolle Konzepte benennt, die in der Politikwissenschaft kaum systematisch entfaltet sind. Das mag nicht unproblematisch sein, an dieser Stelle wir uns jedoch mit der wissenschaftsalltäglichen Evidenz durchaus bescheiden. Für die Argumentation externer politischer »Funktionsbedingungen« genügt die unmittelbare Plausibilität des Hinweises, daß Verhandlungssysteme *aus der Sicht der Regierung* jeweils mit den bestehenden Verfassungsregeln, der Praxis der Gewaltenteilung, der Implementationskapazität der öffentlichen Verwaltung, den Drohpotentialen von »ausgeschlossenen Dritten« oder auch dem Kalkül von Wahlchancen *kompatibel* sein müssen. Wenn Regierungen sehen oder vorhersehen, daß diskursive Entscheidungsprozesse gegen solche und andere politische *constraints* verstoßen und vor allem, wenn sich das »switching« von diskursiver zu autoritativer Politikformierung als Imperativ politischen Überlebens darstellt, wird »soziale Konzertierung« wohl auf vorhersehbare Weise dem politischen Kosten/Nutzen-Kalkül geopfert werden (zum Konzept politischer Strukturzwänge, vgl. ausführlicher Schedler 1991, 193–203).

10. Innerverbandliche Verpflichtungsfähigkeit

Die These von der Binnenstruktur der Verbände als der »Achillesferse des Korporatismus« (Teubner), von der verbandlichen »Verpflichtungsfähigkeit« als einer notwendigen, wenn auch nicht hinreichenden Bedingung korporativ konzertierter Politik, stellt einen »konsensualen Bereich« innerhalb der Neokorporatismus-Literatur dar (vgl. etwa Grande 1985, 248; Groser 1981, 132), der in der lateinamerikanischen Konzertierungsdiskussion pauschal übernommen wurde (vgl. Cavarozzi et al. 1988, 183–184; 1990, 328; Silva 1985, 27; Tavares 1987, 164). Diese Verpflichtungsfähigkeit von Interessensverbänden setzt einen prekären organisatorischen *Balanceakt* zwischen einer notwendigen *Abkoppelung* der Organisationsspitzen von ihrer Basis und ihrer notwendigen *Anbindung* an dieselbe voraus. Entscheidungsautonomie und Verhandlungsspielräume »oben« müssen ebenso gewährleistet sein – qua Zentralisierung – wie Loyalität und Folgebereitschaft »unten« – qua Legitimation (vgl. Grande 1985, 247; Lehbruch 1985, 106).

Zentralisierung und Legitimität können so *allgemeine Voraussetzungen* einer innerverbandlicher Zustimmung zu konzertierten Politiken schaffen. Wenn beide Bedingungen gegeben sind, machen sich die Verbandsspitzen von den *konkreten Präferenzen* der Mitglieder weitgehend *unabhängig*. Sie senken den Konsensbedarf – der bei konkreten Beschlüssen meist auch durch öffentlichkeitsbasierte Techniken des Akzeptanzmanagements befriedigt werden kann.

In der Literatur wird ein hoher Grad an verbandsinterner Zentralisierung ebenso regelmäßig als *Grundbedingung* konzertierter Politik unterstellt²⁸

²⁸ In der Neokorporatismusdiskussion wurde ein hoher Zentralisierungsgrad der Verbände in der Regel als konstitutiv für konzertierte Politik, gleichzeitig aber auch als Definitionsmerkmal *neokorporativer Systeme* wahrgenommen (vgl. Fürstenberg 1985, 1985, 30; Tálos 1985, 56; Grande 1985, 243f; Grande / Müller 1985, 25f; Groser 1981, 130, 132f; Lang 1981, 10f; Lehbruch

wie er im Brennpunkt kritischer Wahrnehmungen steht, die korporativ konzertierte Politik als oligarchische Elitenveranstaltung entziffern (vgl. Arriagada 1988, 112–114; Dos Santos 1985a, 14; Spyropoulos 1987, 463). Die Notwendigkeit einer zentralisierten, hierarchischen internen Struktur der Interessensorganisationen kann in vier Punkten *relativiert* werden.

Erstens gehen die Überlegungen zum Bedarf an zentraler Kontrolle seitens der Teilnehmer in Verhandlungssystemen regelmäßig von der Annahme aus, die Orientierung »sozialpartnerschaftlicher« Politik an kollektiven und langfristigen Interessen widerspreche der Orientierung der Verbandsmitglieder an ihren partikularen und kurzfristigen Interessen (vgl. Lehbruch 1979, 67; Streeck 1982, 32; Tironi 1988, 57). Unzureichend ist, eine solche *Divergenz der Rationalitäten* als *Prämisse* einzuführen. Das Primat kurzfristiger und individueller (materieller) Interessen seitens der Organisationsmitglieder ist ebenso von Fall zu Fall *empirisch* zu belegen wie das Primat »altruistischer« oder »aufgeklärter« Orientierungen seitens der Organisationsspitzen. Es ist nicht recht einzusehen, warum kollektive und langfristige Interessensdefinitionen exklusive Fähigkeit von Organisationspitzen sein sollen. A priori gibt es auch keinen zwingenden Grund, warum die Mitgliederbasis Kalkülen (wirtschaftlicher und politischer) funktionaler Rationalität nicht zugänglich sein sollte – wie dies etwa in Chile auch durchaus der Fall ist: die an den Imperativen der demokratischen Transition orientierte Politik der gewerkschaftlichen Spitzenfunktionäre wird von der Basis zweifellos mitgetragen.

Zweitens gilt das Erfordernis einer hierarchischen Organisationsstruktur nur *einseitig* für die Gewerkschaften, die sie sich in tripartistischen Arrangements fast immer dazu aufgerufen sehen, volkswirtschaftlich oder politisch erforderte Lohnzurückhaltungen gegenüber ihrer möglicherweise kämpferischen und streikbereiten Basis durchzusetzen. Auf Seiten der Unternehmerverbände hingegen existiert in keinem Fall eine vergleichbare Kontrollkapazität oder Machtzentralisierung. Im Unterschied zu den Arbeitnehmer geben die Unternehmen ihre zentrale Machtressource der »Investitionshoheit« (Habermas) *nicht* an ihre Interessensorganisationen ab. Die in den lateinamerikanischen Ländern zudem vergleichsweise schwach strukturierten und professionalisierten Unternehmerverbände (vgl. Arriagada 1988; Figueira 1988, 495–596; 1990, 487–450) funktionieren mehr als »Transmissionsriemen« von Forderungen, »aufsteigend« von unten nach oben, denn als Kontrollorgane, »absteigend« von oben nach unten (vgl. Figueira 1990, 489; Offe 1981). Im Bereich der Einkommenspolitiken widerspiegelt sich diese Asymmetrie der Organisationsstrukturen zwischen Arbeit und Kapital in der relativen Leichtigkeit, mit der im Lateinamerika der 80er Jahr Reallohnverluste durchgesetzt werden konnten, die gegen die prinzipielle relative Unmöglichkeit steht, Preiskontrollen administrativ zu implementieren (vgl. PREALC 1986, 13; Rosner 1987).

Drittens können Interessensverbände ihre Handlungsfähigkeit nicht ausschließlich machtbasiert aufbauen. Das Steuerungsmedium der Macht bedarf, in Habermas'schen Begriffen, einer gewissen normativen Verankerung in den »Lebenswelten« der Organisationsmitglieder (vgl. Boeninger 1986, 3; Fernández 1987, 243; Tironi 1988, 59). Die Interessensverbände sind dabei auf die *passive* Zustimmung ihrer Mitglieder ebenso angewiesen – vor allem für deren Eintritt und Verbleib in der

1979, 59, 63-65, 70; 1982, 6, 10; 1985, 99ff; Marin 1982, 329f; Müller 1985, 147; Neck 1985, 379; Offe 1979, 74; Rosner 1987, 517; Schmitter 1977, 11; Streeck 1982, 56-59; Tálós 1982, 266, 274f).

Organisation – wie auf ihre *aktive* Unterstützung – etwa im Zahlen von Mitgliedsbeiträgen oder bei der Teilnahme an Streiks.²⁹

Viertens hängt der notwendige Zentralisierungsgrad der Interessensverbände vom jeweiligen *Gegenstand* der tripartistischen Verhandlungen ab. Die beiden chilenischen Runden sozialer Konzertierung von 1990 und 1991 etwa, deren einzige konkrete und unmittelbare Maßnahmen (Mindestlohn, Familienbeihilfen und Pensionen) in den *Verantwortungsbereich staatlicher Implementierung* fielen, verlangten den »sozialen Akteuren« ein weit geringeres Maß an hierarchischer Kontrollkapazität ab als die – fast durchwegs gescheiterten – Versuche der Konzertierung von austeritätspolitischer *wage repression* in anderen Ländern des Kontinents (vgl. Vial et al. 1990, 81).

²⁹ Im Prinzip können Gewerkschaften und Unternehmerverbände auf vielfältige *Legitimationsquellen* zurückgreifen. In liberal-korporatistischen Systemen sind materielle und prozedural-demokratische Legitimationsformen allerdings wohl die beiden wichtigsten (vgl. Schedler 1992a, 22). Die Neokorporatismusanalysen unterstellen gewöhnlich einen *Primat »materieller Legitimation«*, was für Interessensorganisationen auch durchaus plausibel scheint. Materielle Leistungen können als Erfüllung des »Organisationszwecks« gelten, wobei die legitimationskräftige Palette materialer Entschädigungen von (auf Organisationshandeln zugerechneten) makroökonomischen Wachstumsraten bis zur klientelistisch-patrimonialen Belieferung der Mitglieder mit »exklusiven« Gütern und Dienstleistungen reichen kann.

Literaturhinweise

- ACUÑA, Carlos H. / DOS SANTOS, Mario R. / GARCIA, Daniel / GOLBERT, Laura (1988). Relación Estado-empresarios y políticas concertadas de ingresos. El caso argentino. In: PREALC 1988, 201–253
- ACUÑA, Carlos H. / GOLBERT, Laura (1990). Los empresarios y sus organizaciones. Actitudes y reacciones en relación con el Plan Austral y su interacción con el mercado de trabajo. In: PREALC 1990, 279–324
- ALEMANN, Ulrich von (Hrsg.) (1981). *Neokorporatismus*. Frankfurt, New York
- ALEMANN, Ulrich von / HEINZE, Rolf G. (1979a). Verbändepolitik und Verbändeforschung in der Bundesrepublik. In: Alemann / Heinze 1979, 12–37
- ALEMANN, Ulrich von / HEINZE, Rolf G. (1979b). Auf dem Weg zum liberalen Ständestaat? Einführung in die Korporatismusdiskussion. In: Alemann / Heinze 1979, 38–49
- ALEMANN, Ulrich von / HEINZE, Rolf G. (1979c). Parteien, Staat und Verbände – die aktuelle Diskussion um eine Kontrolle der Verbände in der Bundesrepublik. In: Alemann / Heinze 1979, 115–117
- ALEMANN, Ulrich von / HEINZE, Rolf G. (Hrsg.) (1979). *Verbände und Staat*. Opladen
- APARICIO VALDES, Luis (1987). Approaches to and problems of social concertation in Peru. In: *Labour and Society*, Jg. 12, No. 3, September, 441–450
- ARRIAGADA, Genaro (1988). Los empresarios y la concertación social. In: PREALC 1988, 75–115
- BECKER, David G. (1990). Business Associations in Latin America. The Venezuelan Case. In: *Comparative Political Studies*, Jg. 23, No. 1, April, 114–138
- BEYME, Klaus von (1981). Der liberale Korporatismus als Mittel gegen die Unregierbarkeit? In: Alemann 1981, 80–91
- BEYME, Klaus von (1984). Der Neokorporatismus – Neuer Wein in alte Schläuche? In: *Geschichte und Gesellschaft*, Jg. 10, 211–233
- BLAAS, Wolfgang / GUGER, Alois (1985). Arbeitsbeziehungen und makroökonomische Stabilität im internationalen Vergleich. In: Gerlich / Grande / Müller 1985, 255–277
- BOBBIO, Norberto (1986). Contrato y contractualismo en el debate actual. In: derselbe 1989. *El futuro de la democracia*. Mexiko-Stadt, 102–119
- BOENINGER, Edgardo (1984). *La concertación política y social: problema y exigencia de la consolidación democrática*. Santiago de Chile: CED (Documentos de Trabajo, No. 9)

- BOENINGER, Edgardo (1985). Prólogo. In: CED 1985, 5–6
- BOENINGER, Edgardo (1986). *Problemas y perspectivas de la concertación social en Chile*. Santiago de Chile: CED (Materiales para Discusión, No. 145)
- BOENINGER, Edgardo et al. (1986). *Seminario. Sindicalismo y concertación social ¿Una respuesta para la crisis del desarrollo?* Santiago de Chile: CED (Materiales para Discusión, No. 141)
- BOTANA, Natalio (1985). Un año de experiencia democrática en Argentina. In: CED 1985, 123–129
- BOURDIEU, Pierre (1987). *Sozialer Sinn. Kritik der theoretischen Vernunft*. Frankfurt/M
- BREZZO, Luis A. / VISPO, Jorge (1988). Experiencia de la concertación de políticas de ingresos en Uruguay. In: PREALC 1988, 413–443
- CALDERON, Fernando (1985). Concertación para salvar la democracia en Bolivia. In: CED 1985, 145–146
- CAMARGO, José Marcio (1990). Inflación, congelamiento de precios y activismo sindical. In: PREALC 1990, 197–236
- CAMPERO, Guillermo (1985). Trabajadores, empresarios y concertación social. In: CED 1985, 57–75
- CAMPERO, Guillermo (1986). Síntesis y conclusiones del seminario. In: Boeninger et al. 1986, 158–169
- CAMPERO, Guillermo / CORTAZAR, René (1988). Actores sociales y la transición a la democracia en Chile. In: *Colección Estudios CIEPLAN*, No. 25, Dezember, 115–158
- CASTRO, Patricio et al. (1984). *El movimiento sindical y el futuro de la democracia en Chile*. Santiago de Chile: CED (materiales para discusión, No. 4)
- CAVAROZZI, Marcelo (1990). Sindicatos, Estado y política en la Argentina: 1986–1987. In: PREALC 1990, 325–394
- CAVAROZZI, Marcelo / RIZ, Liliana de / FELDMAN, Jorge (1988). Concertación, Estado y sindicatos en Argentina contemporánea. In: PREALC 1988, 161–199
- CAWSON, Alan (1986). *Corporatism and Political Theory*. Oxford, New York
- CED, Centro de Estudios del Desarrollo (Hrsg.) (1985). *Concertación social y democracia*. Santiago de Chile: CED
- CEPAL (1990). *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile
- CHALOUPEK, Günther (1985). Sozialpartnerschaft in der Zeit des Übergangs. In: Gerlich / Grande / Müller 1985, 331–347

- CIASI, Centro de Investigación y Asesoría Sindical (1990). *Documentos de la concertación sindical-empresarial*. Santiago de Chile: CIASI (Serie Documentos, No. 5)
- CLAESSENS, Dieter (1978). *Gruppen und Gruppenverbände*. Darmstadt
- COBAS, Eduardo (1988). Concertación y política de ingresos en Uruguay. In: PREALC 1988, 593–657
- COLEMAN, James (1982). *The Asymmetric Society*. New York
- CORTAZAR, René (1988). *Incomes policies concertation: some reflections on Chile*. Santiago de Chile: CIEPLAN (notas técnicas, No. 124)
- CZADA, Roland (1983). Korporatismus. In: NOHLEN, Dieter (ed.). *Pipers Wörterbuch zur Politik*. tomo 2. München, 209–218
- DIAZ, Eugenio (1990). *Trabajadores / Empresarios. Desafío de futuro*. Santiago de Chile: CIASI (Serie Documentos, No. 6)
- DINIZ, Eli (1990). Empresariado, sindicatos y política económica en la nueva república: Brasil, 1985–1986. In: PREALC 1990, 395–455
- DORNBUSCH, Rudiger / EDWARDS, Sebastian (1989). *Macroeconomic Populism in Latin America*. Cambridge, MA (NBER Working Paper, No. 2986)
- DOS SANTOS, Mario (1985a). Acuerdos sociales y procesos de transición. In: CED 1985, 13–15
- DOS SANTOS, Mario (1985b). La concertación social en Argentina. In: CED 1985, 130–136
- DOS SANTOS, Mario (Hrsg.) (1987). *Concertación político-social y democratización*. Buenos Aires: CLACOS
- DOS SANTOS, Mario (1987a). Pactos y crisis. Una reflexión regional sobre la construcción de la democracia. In: Dos Santos 1987, 11–50
- DOS SANTOS, Mario / GROSSI, María (1984). La concertación social: una perspectiva sobre instrumentos de regulación económico-social en procesos de democratización. In: Dos Santos / Grossi / Klaveren 1984, 29–46
- DOS SANTOS, Mario / GROSSI, María / KLAVEREN, Alberto van (1984). *Mecanismos de concertación social para la democracia*. Santiago de Chile: CED (Documentos de Trabajo, No. 12)
- DURKHEIM, Emile (1988). Vorwort zur zweiten Auflage: Einige Bemerkungen über die Berufsgruppen. In: derselbe. *Über soziale Arbeitsteilung*. Frankfurt/M, 41–75
- EILAS, Norbert (1970). *Was ist Soziologie?* München
- ELIAS, Norbert (1976). *Über den Prozeß der Zivilisation*. 2 Bände. Frankfurt/M

- ELSTER, Jon (1981). *Logik und Gesellschaft. Widersprüche und mögliche Welten*. Frankfurt/M
- FACH, Wolfgang / GIERSEWSKI, Gerd (1985). Vom »sanften« zum »strengen« Korporatismus. Zur Handlungsrationaltat der österreichischen Sozialpartnerschaft. In: Gerlich / Grande / Müller 1985, 279–294
- FARNLEITNER, Johann (1985). Sozialpartnerschaft trotz Krise. In: Gerlich / Grande / Müller 1985, 349–354
- FERNANDEZ, Arturo (1987). Sindicalismo y concertaci3n social: la coyuntura argentina actual. In: Dos Santos 1987, 225–248
- FERNANDEZ, Mario (1989). *Las políticas sociales en el Cono Sur, 1975–1985*. Santiago de Chile: ILPES (Cuadernos del ILPES, No. 34)
- FILGUEIRA, Carlos (1988). Concertaci3n social y gremios empresariales en Uruguay. In: PREALC 1988, 473–509
- FILGUEIRA, Carlos (1990). Organizaciones sindicales y empresariales ante las políticas de estabilizaci3n: Uruguay, 1985–1987. In: PREALC 1990, 457–517
- FLAÑO, Nicolas / JIMENEZ, Gustavo (1987). *Empleo, política econ3mica y concertaci3n. Que opinan los Empresarios?* Santiago de Chile: Instituto Chileno de Estudios Humanísticos
- FLISFISCH, Angel (1985). Reflexiones algo oblicuas sobre el tema de la concertaci3n. In: CED 1985, 16–28
- FLISFISCH, Angel (1986). La inserci3n sindical en el ámbito nacional: los desafíos del futuro. In: Boeninger et al. 1986, 5–19
- FLISFISCH, Angel (1991). Estatismo, economía y democracia en la crisis actual del socialismo. In: Lechner 1991, 177–202
- FORTUNATTI, Rodolfo (1990). *Visi3n sin3ptica de los procesos de concertaci3n social en Chile*. Santiago de Chile: PET (Documento de Trabajo, No. 68)
- FORTUNATTI, Rodolfo (1991). Concertaci3n social, una oportunidad hist3rica. In: Rivas 1991, 57–79
- FOXLEY, Alejandro (1982). Algunas condiciones para una democratizaci3n estable: el caso de Chile. In: *Colecci3n Estudios CIEPLAN*, No. 9, Dezember, 139–169
- FOXLEY, Alejandro (1984). Formas de la política después del autoritarismo. In: *Colecci3n Estudios CIEPLAN*, No. 15, Dezember, 203–210
- FRANCO, Carlos (1989). Participaci3n y concertaci3n en las políticas sociales. In: *Revista de la CEPAL*, No. 37, April, 133–140
- FRENKEL, Roberto (1990). Extensi3n de contratos y efectos de ingreso. Aspectos de la dinámica inflacionaria en economías indizadas. In: PREALC 1990, 31–76

- FRENKEL, Roberto / DAMILL, Mario (1988). Política económica de emergencia y tentativas de concertación. In: PREALC 1988, 255–306
- FRENKEL, Roberto / DAMILL, Mario (1990). Política de estabilización y mercado de trabajo. Argentina, 1985–1987. In: PREALC 1990, 77–135
- FRIAS, Patricio (1991b). *El movimiento sindical chileno en el primer año de transición a la democracia (1990–1991)*. Santiago de Chile: PET (Documento de Trabajo, No. 84)
- FÜRSTENBERG, Friedrich (1985). Sozialkulturelle Aspekte der Sozialpartnerschaft, In: Gerlich / Grande / Müller 1985, 29–39
- GAC, Víctor Hugo (1984). La difícil concertación con otros sectores. In: Castro et al. 1984, 22–24
- GALLON, Gustavo (1987). Crisis y reajuste del esquema de concertación económica en Colombia, 1980–1985. In: Dos Santos 1987, 249–274
- GARCIA, Alvaro (1987). *Acuerdo social para superar la crisis: una perspectiva económica*. Santiago de Chile: PREALC (Documentos de Trabajo, No. 294)
- GERLICH, Peter (1985a). Sozialpartnerschaft und Regierungssystem. In: Gerlich / Grande / Müller 1985, 109–133
- GERLICH, Peter (1985b). Sozialpartnerschaft in der Krise. In: Gerlich / Grande / Müller 1985, 355–366
- GERLICH, Peter / GRANDE, Edgar / MÜLLER, Wolfgang C. (Hrsg.) (1985). *Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich*. Wien, Köln, Graz
- GLATZ, Harald / TALOS, Emmerich (1974). Sozialpartnerschaft: Ein pluralistisches Modell der Gesellschaft. Am Beispiel Österreich. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Jg. 3, No. 3, 311–331
- GIEGEL, Hans-Joachim (Hrsg.) (1992). *Kommunikation und Konsens in modernen Gesellschaften*. Frankfurt/M
- GIEGEL, Hans-Joachim (1992a). Diskursive Verständigung und systemische Selbststeuerung. In: Derselbe 1992, 59–112
- GRANDE, Edgar (1985). Konfliktsteuerung zwischen Recht und Konsens. Zur Herrschaftslogik korporatistischer Systeme. In: Gerlich / Grande / Müller 1985, 225–254
- GRANDE, Edgar / LANG, Werner (1982). Zur politischen Steuerung kapitalistischer Ökonomien: Verbandliche Selbstverwaltung und Korporatismus in der Schweiz, Österreich und der Bundesrepublik. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Jg. 11, No. 3, 341–354
- GRANDE, Edgar / MÜLLER, Wolfgang C. (1985). Sozialpartnerschaftliche Krisensteuerung oder Krise der Sozialpartnerschaft? In: Gerlich / Grande / Müller 1985, 11–28

- GROSER, Manfred (1981). Pluralismus, Korporatismus und Neue Politische Ökonomie. In: Alemann 1981, 117–134
- HABERMAS, Jürgen (1981). Theorie des kommunikativen Handelns. 2 Bände. Frankfurt/M
- HABERMAS, Jürgen (1990). *Die nachholende Revolution*. Kleine Politische Schriften V. Frankfurt/M
- HALFMANN, Jost (1984). Soziale Bewegungen und Staat. Nicht-intendierte Folgen neokorporatistischer Politik. In: *Soziale Welt*, 294–312
- HARDY, Clarisa / RAZETO, Luis (1985). Sector informal y concertación social. In: Dos Santos et al. 1985, 149–184
- HIRSCHMAN, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge et al.
- HUGON, Philippe (1989). Incidences sociales des politiques d'adjustment. In: *Revue Tiers Mondes*, Jg. 30, No. 117, Januar–März, 59–83
- IGUIÑIZ ECHEVERRÍA, Javier (1988). Proyecto nacional, situación económica y políticas de ingresos en Perú. In: PREALC 1988, 353–409
- IMF, International Monetary Fund (1986). *Fund-Supported Programs, Fiscal Policy, and Income Distribution*. Washington D.C.: FMI (Occasional Papers, No. 58)
- KASTENDIEK, Hans (1981). Die Selbstblockierung der Korporatismus-Diskussion: Teilproblematismen der gesellschaftlichen Politikorganisation und gesellschaftspolitische Entproblematismen korporativer Strukturen und Strategien. In: Alemann 1981, 92–116
- KLAVEREN, Alberto van (1984). Instituciones consociativas: ¿Alternativa para la estabilidad democrática en Chile? In: Dos Santos / Grossi / Klaveren 1984, 5–27
- KLAVEREN, Alberto van (1985). Las experiencias europeas y su significado para Chile. In: CED 1985, 103–122
- LAGOS, Ricardo (1988). Sistema político y políticas de concertación: Algunas hipótesis. In: PREALC 1988, 117–133
- LANG, Werner (1981). Krisenmanagement durch Neokorporatismus. Das Modell Österreich. In: *PVS*, Jg. 22, No. 1, 6–25
- LECHNER, Norbert (1985). Pacto social nos processos de democratização: a experiência latino-americana. In: *Novos Estudos*, No. 13, Oktober, 29–44
- LECHNER, Norbert (Hrsg.) (1987). *Cultura política y democratización*. Santiago de Chile,
- LECHNER, Norbert (1987a). Presentación. In: derselbe 1987, 7–14
- LECHNER, Norbert (1988). *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. Santiago de Chile

- LECHNER, Norbert (Hrsg.) (1991). *Capitalismo, democracia y reformas*. Santiago de Chile
- LEHMBRUCH, Gerhard (1979). Wandlungen in der Interessenspolitik im liberalen Korporatismus. In: Alemann / Heinze 1979, 50–71
- LEHMBRUCH, Gerhard (1982). Neo-Corporatism in Comparative Perspective. In: Lehmbruch / Schmitter 1982, 1–28
- LEHMBRUCH, Gerhard (1985). Sozialpartnerschaft in der vergleichenden Politikforschung. In: Gerlich / Grande / Müller 1985, 85–107
- LEHMBRUCH, Gerhard / SCHMITTER, Philippe C. (Hrsg.) (1982). *Patterns of Corporatist Policy-Making*. London, Beverly Hills
- LENIZ, Fernando (1985). El difícil consenso económico. In: CED 1985, 50–56
- LOCKWOOD, David (1964). Soziale Integration und Systemintegration. In: ZOLLSCHAN, George K. / HIRSCH, Walter (Hrsg.). *Explorations in Social Change*. London, 244–257
- LOPEZ, Cecilia (1990a). Prólogo. In: PREALC 1990, vii–xiv
- LOPEZ Cecilia (1990b). *Del conflicto al consenso: los ministerios de trabajo en la salida de la crisis*. Santiago de Chile: PREALC (Documentos de Trabajo, No. 342)
- LOPEZ, Francisco (1987). *La concertación en Chile: estado de situación y perspectivas*. Santiago de Chile: CED (Documentos de Trabajo, No. 32)
- LOPEZ MAYA, Margarita / GOMEZ CALCAÑO, Luis (1987). Crisis y concertación en Venezuela: dos conyunturas históricas. In: Dos Santos 1987, 51–76
- LUHMANN, Niklas (1973). *Vertrauen*. Stuttgart
- LUHMANN, Niklas (1987). *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt/M
- LUHMANN, Niklas (1988). *Die Wirtschaft der Gesellschaft*. Frankfurt/M
- MARIN, Bernd (1980). Neuer Populismus und »Wirtschaftspartnerschaft«. »Neo-korporatistische« Konfliktregelung und außerinstitutionelle Konfliktpotentiale in Österreich. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Jg. 9, 157–176
- MARIN, Bernd (1982). Wie ist die »Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft« möglich? Einige Funktionsbedingungen des Vierteljahrhundertprovisoriums Paritätische Kommission. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Jg. 11, No. 3, 327–340
- MARTINSEN, Renate (1991). *Theorien politischer Steuerung. Auf der Suche nach dem dritten Weg*. Wien: IHS, mimeo

- MARTORELLI, Horacio / PAREJA, Carlos / PEREZ, Romeo (1987). Las incertidumbres de la concertación. In: Dos Santos 1987, 293–343
- MATOS MAR, José (1988). Los interlocutores sociales y el proceso peruano de concertación. In: PREALC 1988, 309–352
- MAYORGA, René Antonio (1987). Crisis de Estado y problemas de democratización. In: Dos Santos 1987, 123–144
- MENA, Carlos Eduardo (1985). La concertación social en Uruguay. In: CED 1985, 137–144
- MILLER, Max (1992). Rationaler Dissens. Zur gesellschaftlichen Funktion sozialer Konflikte. In: Giegel 1992, 31–58
- MUJICA, Federico (1984). Viabilidad de un pacto social en Chile. In: Castro et al. 1984, 25–30
- MÜLLER, Wolfgang C. (1985). Die Rolle der Parteien bei der Entstehung und Entwicklung der Sozialpartnerschaft. Eine handlungslogische und empirische Analyse. In: Gerlich / Grande / Müller 1985, 135–224
- NECK, Reinhard (1985). Das österreichische System der Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft aus politisch-ökonomischer Sicht. In: *Journal für Sozialforschung*, Jg. 25, No. 4, 375–403
- NEDELMANN, Brigitta / MEIER, Kurt G. (1977). Theories of Contemporary Corporatism. Static or Dynamic? In: *Comparative Political Studies*, Jg. 10, No. 1, April, 39–60
- NOCKEN, Ulrich (1981). Korporatistische Theorien und Strukturen in der deutschen Geschichte des 19. und frühen 20. Jahrhunderts. In: Alemann 1981, 17–39
- NOTARO, Jorge (1987). El pacto social como instrumento de política económica en la situación actual del Uruguay. In: *Investigación Económica* (México), Jg. 46, No. 179, Januar–März, 277–300
- NOWOTNY, Ewald (1985). Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft und Finanzpolitik. In: Gerlich / Grande / Müller 1985, 313–329
- NOWOTNY, Helga (1989). *Eigenzeit. Entstehung und Strukturierung eines Zeitgefühls*. Frankfurt/M
- OFFE, Claus (1979). Die Institutionalisierung des Verbandseinflusses – eine ordnungspolitische Zwickmühle. In: Alemann / Heinze 1979, 72–91
- OFFE, Claus (1981). The attribution of public status to interest groups: observations on the West German case. In: BERGER, Suzanne (ed.). *Organizing interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism, and the transformation of politics*. Cambridge et al., 123–158
- OFFE, Claus (1984). Korporatismus als System nichtstaatlicher Makrosteuerung? Notizen über seine Voraussetzungen und demokratischen Gehalte. In: *Geschichte und Gesellschaft*, Jg. 10, 234–256

- OJEDA, Víctor Manuel (1985). Los problemas de la economía y la relación empresarios-trabajadores. In: CED 1985, 76–79
- OLIVEIRA, Francisco de (1987). Crisis económica y pacto social. In: Dos Santos 1987, 145–160
- OLSON, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge u.a.
- PANITCH, Leo (1977). The Development of Corporatism in Liberal Democracies. In: *Comparative Political Studies*, Jg. 10, No. 1, April, 61–90
- PELINKA, Anton (1974). Postklassischer Parlamentarismus und Sozialpartnerschaft. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Jg. 3, No. 3, 333–345
- PELINKA, Anton (1981). Modellfall Österreich. Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpartnerschaft. Wien
- PEREZ, Guillermo (1985). Sindicalismo y redemocratización: posibilidades y alcances de la concertación social. In: CED 1985, 80–100
- PINTO, Aníbal (1983). Consensos, disensos y conflictos en el espacio democrático-popular. In: *Colección estudios CIEPLAN*, No. 10, Juni, 113–124
- PREALC, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (1986). *Políticas de ingreso y actores sociales*. Santiago de Chile: PREALC (Documentos de Trabajo, No. 281)
- PREALC (Hrsg.) (1988). *Política económica y actores sociales. La concertación de ingresos y empleo*. Santiago de Chile
- PREALC (Hrsg.) (1990). *Estabilización y respuesta social*. Santiago de Chile
- PRZEWORSKI, Adam (1985). *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge et al.
- RAMA, Martín (1990). Políticas de estabilización y mercado de trabajo: El caso uruguayo. In: PREALC 1990, 237–275
- RIAL, Juan (1988a). Estado y políticas de ingresos en Uruguay. In: PREALC 1988, 445–472
- RIAL, Juan (1988b). El movimiento sindical uruguayo ante la redemocratización. In: PREALC 1988, 511–591
- ROOBEEK, Annemieke (1990). *Beyond the Technology Race. An Analysis of Technology Policy in Seven Industrial Countries*. Amsterdam et al.
- ROSNER, Peter (1987). Sozialpartnerschaft – eine Revision. In: *Wirtschaftspolitische Blätter*, No. 4, 515–528
- SACHS, Jeffrey (1989). *Social Conflict and Populist Policies in Latin America*. Cambridge, MA (NBER Working Papers, No. 2897)

- SCHEDLER, Andreas (1991). *Zahlen oder Nichtzahlen? Zur politischen Ökonomie der mexikanischen Schuldenkrise in den 80er Jahren*. (Dissertation, Universität Wien, Institut für Politikwissenschaft). Baden-Baden: Nomos
- SCHEDLER, Andreas (1992a). *Condiciones y racionalidades de la concertación social. Una revisión del debate latinoamericano*. Santiago de Chile: FLACSO (Documento de Trabajo, Serie Estudios Sociales, No. 23)
- SCHEDLER, Andreas (1992b). *Los efectos sociales y económicos del salario mínimo en Chile*. Santiago de Chile: FLACSO, mimeo
- SCHEDLER, Andreas (1992c). *Steuerung und Verständigung. Zur armuts-politischen Rationalität der Mindestlohnkonzertierung in Chile (1990–91)*. Santiago de Chile, Wien: mimeo
- SCHIMANK, Uwe (1992). Spezifische Interessenskonsense trotz generellem Orientierungsdissens. Ein Integrationsmechanismus polyzentrischer Gesellschaften. In: Giegel 1992, 236–275
- SCHMID, Michael (1992). Soziale Ordnung und kultureller Konsens. In: Giegel 1992, 113–150
- SCHMITTER, Philippe C. (1977). Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe. In: *Comparative Political Studies*, Jg. 10, No. 1, April, 7–38
- SCHMITTER, Phillipe (1979). Interessensvermittlung und Regierbarkeit. In: Alemann / Heinze 1979, 92–114
- SCHMITTER, Phillipe (1982). Reflections on Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May Be Going. In: Lehbruch / Schmitter 1982, 259–279
- SILVA, Patricio (1985). *Política de ingresos y organizaciones empresariales en Argentina y Uruguay*. Santiago de Chile: PREALC (Documentos de Trabajo, No. 273)
- SILVA, Patricio (1988). Estado y concertación de políticas de ingresos y empleo. In: PREALC 1988, 3–43
- SPYROPOULOS, Georges (1987). What is the future of social concertation? In: *Labour and Society*, Jg. 12, No. 3, September, 451–467
- STREECK, Wolfgang (1982). Organizational Consequences of Neo-Corporatist Co-operation in West German Labour Unions. In: Lehbruch / Schmitter 1982, 29–81
- TALOS, Emmerich (1982). Sozialpartnerschaft und Neokorporatismustheorien. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Jg. 11, No. 3, 263–285
- TALOS, Emmerich (1985). Sozialpartnerschaft: Zur Entwicklung und Entwicklungsdynamik kooperativ-konzertierter Politik in Österreich. In: Gerlich / Grande / Müller 1985, 41–83

- TAVARES, María Herminia (1987). Sindicalismo brasileño y pacto social. In: Dos Santos 1987, 161–188
- TAVARES, María Herminia (1991). El reformismo democrático en tiempos de crisis. In: Lechner 1991, 203–229
- TEUBNER, Gunther / WILLKE, Helmut (1984). Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, Jg. 6, No. 1, 4–35
- TIRONI, Ernesto (1985). Una economía mixta de concertación: ¿alternativa para Chile? In: Dos Santos et al 1985, 31–49
- TIRONI, Eugenio (1984). *Clases sociales y acuerdo democrático*. Santiago de Chile: CED (Documentos de Trabajo, No. 14)
- TIRONI, Eugenio (1988). Sindicalismo y concertación social: Alcances teóricos. In: PREALC 1988, 45–74
- TOKMAN, Víctor E. (1988). Prólogo. In: PREALC 1988, vii–xi
- TOURAINÉ, Alain (1988). *La parole et le sang. Politique et société en Amérique latine*. Paris
- UDAPE, Unidad de Análisis de Políticas Económicas (1990). La política antiinflacionaria de choque y el mercado de trabajo: El caso boliviano. In: PREALC 1990, 137–196
- WASSENBERG, Arthur (1982). Neo-Corporatism and the Quest for Control: The Cuckoo Game. In: Lehmbruch / Schmitter 1982, 83–108
- WILLKE, Helmut (1983). *Die Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie*. Königstein/Ts.
- WINCKLER, Georg (1985). Sozialpartnerschaft und ökonomische Effizienz. In: Gerlich / Grande / Müller 1985, 295–312
- WORLD BANK (1988). *World Development Report 1988*. New York