

Change and Continuity in Social Protection in Latin America

Mothers at the Service of the State?

Maxine Molyneux

This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) and the United Kingdom Department for International Development (DFID). UNRISD also thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

Contents

Acronyms	ii
Acknowledgements	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iv
Resumen	v
Introduction	1
Part 1: Social Policy in Latin America	2
Social policy in Latin America prior to the reforms	2
Gender and social policy in Latin America	4
Social sector reform	7
Neoliberalism and the NSP	8
The NSP materializes: Reactive neoliberalism?	10
Latin America and the NSP	12
The state and the NSP	15
Part 2: Gender and Poverty	17
Progresa/Oportunidades	23
Gender relations: Now you see them, now you don't	28
Comedores Populares	31
Female altruism at the service of the state?	35
Voluntary labour: The question of reward	38
Concluding Observations	41
Bibliography	44
UNRISD Programme Papers on Gender and Development	51
Boxes	
Box 1: Gender and poverty	19
Box 2: The objectives of Oportunidades	25
Box 3: Mothers' clubs	32

Acronyms

DAC	Development Assistance Committee
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean (<i>Comisión Económica para América Latina y el Caribe/CEPAL</i>)
FEMOCCPAALM	La Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de Comedores Populares Autogestionarios y afines de Lima Metropolitana
GDP	gross domestic product
IDB	Inter-American Development Bank
IFI	international financial institution
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IMF	International Monetary Fund
NGO	non-governmental organization
NSP	New Social Policy
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PAN	Partido de Acción Nacional (<i>National Action Party</i>)
PFA	Programme for Action
PRD	Partido de la Revolución Democrática (<i>Party of the Democratic Revolution</i>)
PRI	Partido Revolucionario Institucional (<i>Institutional Revolutionary Party</i>)
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (<i>National Food Assistance Programme</i>)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SAP	structural adjustment programme
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social (<i>Secretariat of Social Development</i>)
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
US	United States
WDR	World Development Report

Acknowledgements

I would like to thank Edurne Larracochea for her research assistance on this project. Thanks also to my colleagues at the Institute for the Study of the Americas, Helga Baitenmann, Kevin Middlebrook and Rachel Sieder, as well as to Cecilia Blondet, Sarah Bradshaw, Sylvia Chant, Elizabeth Jelín, María de la Paz López and Constanza Tabbush for conversations, comments and help with materials. Thanks are also due to the two anonymous reviewers for their helpful comments and to Alex Efthymiades and Kuldip Kaur for assisting with manuscript preparation. A shorter version of this paper on the Oportunidades programme has appeared in *Social Policy and Administration*, Vol. 40, No. 4 and as a chapter in *Gender and Social Policy in a Global Context: Uncovering the Gendered Structure of "the Social"*, edited by S. Razavi and S. Hassim.

The research on which this paper is based was carried out during two visits to Peru in 2001 and 2003, and on field visits to the Oportunidades programme in Mexico in July 2005, to Huachinango, San Miguel de Tenango and Zacatlán de las Manzanas. The Mexican study draws on conversations with, inter alia, Oportunidades Director Rogelio Hermosillo and Chief Programme Evaluator Concepción Stepa, as well as with beneficiaries (mothers and children) and *promotoras* (volunteer workers).

Summary/Résumé/Resumen

Summary

This paper has three main objectives. First, to describe the principal elements of new approaches to social policy in Latin America, in order to further understanding of the new forms of social protection that are evolving in the South. Second, to examine and contrast new and older models of poverty relief with specific reference to Latin America; and third, to ask what the implications of these policies and programmes are for those who have been among the most actively engaged in them, and who constitute a good proportion of their beneficiaries, namely low-income women.

Three main arguments are advanced in the paper. The first is that while evolving approaches to social protection in developing countries are routinely described as “neoliberal”, this descriptor is too broad to capture the changes in policy approaches that have taken place since the era of stabilization and adjustment. The “second and third waves” of reform have absorbed the language of equality, citizenship and participation, and while the scope of state action and expenditure was sharply reduced in the 1980s, there has been a slow if as yet inadequate recovery since then. Indeed, some policy analysts talk of a new era of welfarism, and of “working towards universalism”.

The second argument concerns the way that anti-poverty programmes function. While those developed in the 1990s are to a large extent state financed and managed, they depend for their functioning on refiguring state-society relations in ways that attempt to build on existing, or create new forms of, social control and engagement. In short, for all the talk of “hollowed-out states”, social relations and states continue to be of critical importance in securing the welfare of low-income populations, although in ways that are not sufficiently problematized – especially in regard to their gendered implications.

The third and central argument of the paper is that the terms of women’s incorporation into welfare systems in Latin America have always been strongly influenced by women’s symbolic and social roles as mothers. Currently evolving anti-poverty programmes are in the main, despite some adaptations to modern conceptions of citizenship, still premised on a gendered construction of social need and indeed have the effect of re-traditionalizing gendered roles and responsibilities. Thus the state is actively involved, through these programmes, in the structuring of asymmetrical and unequal gender relations, and this, it is argued, has long-term consequences for the satisfaction of social need.

The discussion is organized into two main parts: the first is concerned with Latin American social policy provision, before and after the structural reforms. It examines the ways in which women’s access to social rights was historically conditioned by their status as wives and mothers, and their position within the labour market as low-paid, unorganized and informalized workers. It then proceeds to identify the key elements of the New Social Policy and describes the newer aspects of poverty relief post-1985.

Part 2 opens with a discussion of the gender and poverty debate, and goes on to examine two contrasting Latin American poverty relief programmes, Progresas/Oportunidades in Mexico and the Comedores Populares in Peru, in an attempt to identify the different ways in which gender is, and has been, implicated in the design and management of poverty relief. These two cases are selected as they represent earlier and current approaches to poverty relief. Progresas/Oportunidades is generally taken as a model case for the new cash transfer anti-poverty programmes being developed in Latin America and has been widely emulated; the Comedores Populares evolved from a grassroots food distribution programme, to become an important safety net for the urban poor.

Maxine Molyneux is Professor of Sociology at the Institute for the Study of the Americas, School of Advanced Studies, University of London, United Kingdom.

Résumé

Le présent document a trois objectifs. Premièrement, décrire les principaux éléments des nouvelles approches de la politique sociale en Amérique latine pour mieux comprendre les formes nouvelles de protection sociale que l'on voit apparaître au Sud. Deuxièmement, examiner et comparer les modèles, anciens et modernes, de réduction de la pauvreté en se reportant spécifiquement à l'Amérique latine et troisièmement, se demander ce qu'impliquent ces politiques et programmes pour celles qui s'y sont engagées le plus activement et qui constituent une forte proportion de leurs bénéficiaires, à savoir les femmes économiquement faibles.

Trois arguments principaux sont avancés dans ce document. Le premier consiste à dire que si les approches nouvelles de la protection sociale dans les pays en développement sont qualifiées, par routine, de "néolibérales", ce qualificatif est trop large pour rendre compte des changements de politiques qui se sont produits depuis l'époque de la stabilisation et de l'ajustement. Les "deuxième et troisième" vagues de la réforme ont assimilé le discours de l'égalité, de la citoyenneté et de la participation et, si les dépenses de l'Etat, comme son champ d'action, ont été fortement réduites dans les années 80, il y a eu depuis un redressement, bien que lent et encore insuffisant. Certains analystes politiques vont même jusqu'à parler d'une nouvelle ère de l'Etat providence et d'une "progression vers l'universalisme".

Le deuxième argument touche à la façon dont fonctionnent les programmes de lutte contre la pauvreté. Si ceux qui ont été mis en place dans les années 90 sont dans une large mesure financés et administrés par l'Etat, leur fonctionnement dépend d'un remaniement des rapports entre l'Etat et la société qui tente de s'appuyer sur des formes existantes de contrôle et d'engagement sociaux ou d'en créer de nouvelles. En bref, bien qu'il soit souvent question d'Etats "vidés de leur substance", les rapports sociaux et l'Etat demeurent d'une importance capitale pour la protection sociale des populations à bas revenu, bien que de manières insuffisamment problématisées – surtout pour ce qui est des répercussions sur les femmes.

Le troisième argument, qui tient une place centrale dans le document, consiste à dire que les conditions dans lesquelles les femmes ont été intégrées dans les régimes de protection sociale en Amérique latine ont toujours été fortement influencées par leur rôle symbolique et social de mère. Dans l'ensemble, les programmes de lutte contre la pauvreté que l'on voit apparaître actuellement ont encore pour postulat, malgré certaines concessions aux conceptions modernes de la citoyenneté, une construction sexospécifique des besoins sociaux et pour effet un retour aux rôles et aux responsabilités traditionnels des hommes et des femmes. Ainsi l'Etat participe activement, par ces programmes, à l'établissement de relations d'asymétrie et d'inégalité entre les sexes, ce qui, de l'avis de l'auteur, a des conséquences à long terme sur la satisfaction des besoins sociaux.

Le développement s'organise en deux parties principales: la première porte sur la mise en place des politiques sociales en Amérique latine, avant et après les réformes structurelles. L'auteur montre en quoi l'accès des femmes aux droits sociaux a été lié dans l'histoire à leur statut d'épouse et de mère, et leur position sur le marché du travail comme main-d'œuvre mal payée, mal organisée et non déclarée. A partir de là, elle tente de dégager les éléments essentiels de la nouvelle politique sociale et décrit les aspects que présentent les mesures de réduction de la pauvreté depuis 1985.

La deuxième partie commence par traiter de la dimension sexospécifique de la pauvreté, puis examine deux programmes latino-américains de réduction de la pauvreté, Progres/ Oportunidades au Mexique et les Comedores Populares au Pérou, qui présentent un assez fort contraste, pour tenter de montrer de quelles façons le genre est et a été impliqué dans la

conception et la gestion de la réduction de la pauvreté. Ces deux exemples ont été choisis car ils sont représentatifs de deux manières d'aborder la réduction de la pauvreté, l'une récente et l'autre plus ancienne. Progres/Oportunidades est généralement pris pour modèle des nouveaux programmes de transferts monétaires mis en place en Amérique latine pour faire reculer la pauvreté et a fait beaucoup d'émules. Les Comedores Populares, qui, à l'origine, distribuaient des vivres à la population locale, sont devenus un filet de sécurité important pour les pauvres des villes.

Maxine Molyneux est professeure de sociologie à l'Institut pour l'étude des Amériques, Ecole des hautes études, de l'Université de Londres, Royaume-Uni.

Resumen

El presente documento tiene tres objetivos principales. En primer lugar describe los elementos fundamentales de los nuevos enfoques sobre la política social en América Latina, a fin de comprender mejor las nuevas formas de previsión social que están tomando forma en el Sur. En segundo lugar analiza y compara las nuevas y viejas modalidades de alivio de la pobreza, con referencia específica a América Latina. Por último el documento analiza qué entrañan estas políticas y programas para quienes han estado participando más activamente en ellos y quienes constituyen una buena proporción de sus beneficiarios, a saber, las mujeres de bajos ingresos.

En este trabajo se presentan tres argumentos centrales. El primero es que los enfoques sobre la previsión social que están evolucionando en los países en desarrollo por lo general se describen como enfoques "neoliberales", calificativo demasiado amplio para reflejar todos los cambios que se han dado en los enfoques de política desde la época de la estabilización y el ajuste. Las "segunda y tercera olas" de reforma han absorbido el lenguaje de la igualdad, la ciudadanía y la participación, y aunque el alcance de la acción y de los gastos del Estado se redujo marcadamente en los años 80, desde entonces se ha dado una lenta (si bien aún inadecuada) recuperación. En efecto, algunos analistas de políticas hablan de una nueva era de "bienestarismo" y de "esforzándose por conseguir el universalismo".

El segundo argumento tiene que ver con la forma en que funcionan los programas de lucha contra la pobreza. Si bien los programas implementados durante la década de los 90 son en gran medida financiados y administrados por el Estado, su funcionamiento depende de la reformulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad de forma de poder aprovechar los mecanismos existentes de control y participación social o crear nuevas formas de hacerlo. En pocas palabras, no obstante todo lo que se ha dicho sobre los "estados ahuecados", las relaciones sociales y los Estados siguen siendo de fundamental importancia para garantizar el bienestar de las poblaciones de bajos ingresos, si bien en formas que no han sido suficientemente planteadas y analizadas, sobre todo en relación con las implicaciones que tomen en cuenta las consideraciones de género.

El tercer argumento central de este documento es que las condiciones en las cuales la mujer se incorpora en los sistemas de bienestar social en América Latina siempre han acusado una marcada influencia de los papeles simbólico y social de la mujer como madre. Hoy por hoy, los programas de lucha contra la pobreza, no obstante algunas adaptaciones a los conceptos modernos de ciudadanía, continúan en lo esencial basados en una interpretación de la necesidad social desde la perspectiva del género, por lo que tienen el efecto de repetir las funciones y responsabilidades tradicionalmente definidas en virtud del género. El Estado, por lo tanto, participa activamente en la estructuración de relaciones de género asimétricas y desiguales a través de estos programas, lo que tiene consecuencias a largo plazo para la satisfacción de las necesidades sociales.

El análisis se ha organizado en dos partes principales: la primera se ocupa de la provisión de la política social en América Latina, antes y después de las reformas estructurales. Se examina la forma en que el acceso de la mujer a los derechos sociales estuvo históricamente condicionado por su situación de esposa y madre, así como por su posición en el mercado laboral como mano

de obra informal, no organizada y de baja remuneración. Seguidamente se procede a determinar los elementos clave de la nueva política social y se describen los aspectos más recientes del alivio de la pobreza en el período posterior a 1985.

La segunda parte comienza con un análisis del debate sobre género y pobreza, para luego examinar dos programas contrastantes de alivio de la pobreza en América Latina: el programa Progresas/Oportunidades en México y el programa de Comedores Populares en Perú, con el propósito de determinar las diferentes maneras en que el género incide, y ha incidido, en la concepción y la gestión del alivio de la pobreza. Progresas/Oportunidades se tiene generalmente como el modelo para los nuevos programas de transferencias monetarias para la lucha contra la pobreza que están formulándose en América Latina, muchos de los cuales han optado por emularlo. Los Comedores Populares nacieron de un programa popular de distribución de alimentos para convertirse en una importante red de seguridad social para los pobres urbanos.

Maxine Molyneux es Profesora Catedrática de Sociología en el Instituto para el Estudio de las Américas, Escuela de Estudios Avanzados, Universidad de Londres, Reino Unido.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21218

