

Nico Weinmann

Ungleichheitswirkung von Sozialreformen in Lateinamerika

Politische Regulierung bezahlter Haushaltsarbeit in Uruguay



Nomos

Studien zu Lateinamerika
Latin America Studies

herausgegeben von

Prof. Dr. Dr. h.c. Kai Ambos,
Georg-August-Universität Göttingen

Prof. Dr. Manuela Boatcă,
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Prof. Dr. Hans-Jürgen Burchardt,
Universität Kassel

Prof. Dr. Olaf Kaltmeier,
Universität Bielefeld

Prof. Dr. Anika Oettler,
Philipps-Universität Marburg

Prof. Dr. Stefan Peters,
Justus-Liebig-Universität Gießen

Prof. Dr. Stephanie Schütze,
Freie Universität Berlin

Band 39

Nico Weinmann

Ungleichheitswirkung von Sozialreformen in Lateinamerika

Politische Regulierung bezahlter Haushaltsarbeit in Uruguay



Nomos

© Titelbild: www.pinterest.de: Künstler: Joaquin Torres Garcia (Montevideo, Uruguay, 1874–1949); Titel: América Invertida, 1943.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Dissertation an der Universität Kassel, Fachbereich 05 „Gesellschaftswissenschaften“, Nico Weinmann, Tag der Disputation: 5.11.2019

u.d.T.: „Arbeit, Soziale Ungleichheit und Politik in Lateinamerika. Im Prisma der Formalisierung bezahlter Haushaltsarbeit in Uruguay“

ISBN 978-3-8487-6716-8 (Print)

ISBN 978-3-7489-0837-1 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Für Arnulf, Birgitt und Jan

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	11
Tabellenverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis	15
1. Einleitung	17
1.1 Das soziale Vermächtnis der (Mitte-)Linksregierungen als Forschungsauftrag	19
1.2 Im Zauber des Gini: Impulse und offene Fragen der lateinamerikanischen Ungleichheitsdebatte	25
1.3 Im „Prisma“ bezahlter Haushaltsarbeit: Fragestellung, Fallkonstruktion, Aufbau und Vorgehen der Arbeit	33
1.3.1 Fragestellung	34
1.3.2 Fallkonstruktion	37
1.3.3 Aufbau und Vorgehen der Arbeit	39
2. Soziale Ungleichheit und Arbeit: Zur Revitalisierung einer getrübten Beziehung	45
2.1 Erwerbszentrierte Ungleichheitsperspektiven	46
2.2 Feministische Perspektiverweiterungen	53
2.3 Post-Strukturalistische 'turns' und intersektionale 'returns'	56
2.4 Ungleichheitsperspektiven im Spannungsfeld von Anerkennung und Umverteilung	59
3. Ungleichheitswirkungen von Politik in der Arbeitswelt: Zur Reformulierung des 'work and welfare'-Zusammenhangs	65
3.1 Dekommodifizierung als Schlüsselkategorie erwerbszentrierter Perspektiven	66
3.1.1 Exkurs: Die arbeitspolitische Perspektive auf den De-/ Kommodifizierungsprozess	70
3.2 Feministische Perspektiverweiterungen	79

3.3 Anforderungen einer mehrdimensionalen Perspektive	83
3.4 Arbeits- und Sozialpolitik im Spannungsfeld von Umverteilung und Anerkennung	86
4. Die Ungleichheitsfrage lateinamerikanischer Arbeitswelten im Prisma der informellen Kommodifizierung bezahlter Haushaltsarbeit	88
4.1 Strukturelle Heterogenität der Erwerbsgesellschaften im Prisma bezahlter Haushaltsarbeit	90
4.2 Geschlechterungleichheiten der lateinamerikanischen Reproduktionsordnung im Prisma bezahlter Haushaltsarbeit	99
4.3 Mehrdimensionale Ungleichheiten struktureller Heterogenität im Prisma bezahlter Haushaltsarbeit	105
4.4 Zwischenfazit: Sozio-ökonomische Abwertung und kulturell-evaluative Missachtung im Prisma der informellen Kommodifizierung bezahlter Haushaltsarbeitsverhältnisse und -prozesse	108
4.5 Die Frage nach der politischen (Nicht-) Regulierung informeller Kommodifizierung bezahlter Haushaltsarbeit als Forschungsauftrag	113
5. Voruntersuchung: Die Ungleichheitswirkung der politischen Regulierung des Sektors der bezahlten Haushaltsarbeit in Lateinamerika	120
5.1 Vorgehen der Voruntersuchung	121
5.2 Von der aktiven Informalisierung zur Formalisierung bezahlter Haushaltsarbeit in Lateinamerika	130
5.2.1 Konvergenzen aus strukturell heterogenen Arbeitsmärkten und exklusiven wohlfahrtsstaatlichen Arrangements während der ISI (1920-1980)	131
5.2.2 Aktive Informalisierung bezahlter Haushaltsarbeit während der ISI	140
5.2.3 Informalisierung und Prekarisierung struktureller Heterogenität während des Neoliberalismus (1980-2000)	154
5.2.4 Kontinuitäten aktiver Informalisierung und neue Prekaritäten bezahlter Haushaltsarbeit	163

5.2.5	Ambivalenzen zur Jahrtausendwende unter der Regie der (Mitte)Linksregierungen (2000 bis 2015)	169
5.2.6	Formalisierungspolitiken bezahlter Haushaltsarbeit unter der Regie der (Mitte-)Linksregierungen	181
5.3	Zwischenfazit und Ausblick zur Ungleichheitswirkung der arbeits- und sozialpolitischen Regulierung bezahlter Haushaltsarbeit	190
6.	Uruguay als Pionierfall der Formalisierung bezahlter Haushaltsarbeit in Lateinamerika	194
7.	Methodisches Vorgehen der Prozessanalyse	205
7.1	Der Policy Cycle als Heuristik zur Vorstrukturierung der Prozessrekonstruktion	205
7.2	Die kategoriengestützte Ermittlung der Ungleichheitswirkung innerhalb des Policy Cycles	207
7.3	Die Ungleichheitsanalyse innerhalb des Policy Cycles der Formalisierung bezahlter Haushaltsarbeit in Uruguay	211
8.	Prozessanalyse: Die Formalisierung bezahlter Haushaltsarbeit in Uruguay	218
8.1	Die 'aktive Informalisierung' bezahlter Haushaltsarbeit während des 20. Jahrhunderts in Uruguay	219
8.1.1	Der assistenzialistische Wohlfahrtsstaat des frühen Batllismo (1904-1933)	219
8.1.2	Die Konsolidierung des pfadbestimmenden Kooperatismus im wohlfahrtsstaatlichen Arrangement des späten Batllismo (bis 1955)	225
8.1.3	Wohlfahrtsstaatliche Pfadentwicklung zwischen Krise und Militärdiktatur (bis 1984)	233
8.1.4	Die neoliberale Deregulierung der Arbeitswelt während der Redemokratisierung (bis 2004)	236
8.2	Agenda Setting: Die neue Regierung öffnet das Reformfenster zur Formalisierung bezahlter Haushaltsarbeit	244
8.3	Gesetzgebung: Die Formulierung und Verabschiedung des Ley 18.065	250
8.4	Implementierung I: Die Praxis der Kollektivverhandlungen	270

8.5 Implementierung II: Konsens der Formalisierung in der tripartistischen Praxis	279
8.6 Implementierung III: Die Sensibilisierungskampagnen der BPS zur Registrierung bezahlter Haushaltsarbeit	289
8.7 Zwischenfazit: Der Gleichstellungsdiskurs und die Stabilisierung des Reproduktionsarrangements als 'rote Fäden' des Politikprozesses	298
8.8 Impacts: Die Ungleichheitswirkung der Formalisierung bezahlter Haushaltsarbeit in Uruguay	303
8.8.1 Potenziale der Formalisierung bezahlter Haushaltsarbeit	303
8.8.2 Ambivalenzen der Ungleichheitswirkung der Formalisierung bezahlter Haushaltsarbeit	311
8.9 Schlussbetrachtung und Ausblick: Ambivalente Ungleichheitswirkung im Spannungsfeld begrenzter Anerkennung und Umverteilung	322
9. Fazit	330
9.1 Resümee der zentralen Befunde dieser Arbeit	331
9.2 Zur Bilanz der arbeits- und sozialpolitischen Agenda der (Mitte-)Linksregierung	341
9.3 Weiterführende Forschungsimpulse im Anschluss an diese Arbeit	348
10. Statistischer Anhang	355
11. Dokumenten- und Interviewverzeichnis	361
12. Literaturverzeichnis	367

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Formalisierungsgrad in Lateinamerika (ohne Agrararbeit) 1990, 2000 in Prozent	198
Abb. 2:	Formalisierungsgrad in Uruguay (ohne Agrararbeit) 1990, 2000 in Prozent	198
Abb. 3:	Städtische Arbeitsmarktsegmente in Lateinamerika (1950-1980) (jeweils in Prozent anteilig an aktiver Erwerbsbevölkerung)	199
Abb. 4:	Städtische Arbeitsmarktsegmente in Uruguay (1950-1980) (jeweils in Prozent anteilig an aktiver Erwerbsbevölkerung)	200
Abb. 5:	Registrierung zur Sozialversicherung im Sektor der bezahlten Haushaltsarbeit (2007-2016, in absoluten Zahlen)	304
Abb. 6:	Deckungsgrad der Sozialversicherung unter Erwerbstätigen (2007-2016, in %)	305
Abb. 7:	Unterregistrierungen zur Sozialversicherung (2006-2017, in %)	306
Abb. 8:	Angezeigte Arbeitsrechtsverstöße im Sektor der bezahlten Haushaltsarbeit (2007-2017, in absoluten Zahlen)	307
Abb. 9:	Mindestlohnentwicklung im Sektor der bezahlten Haushaltsarbeit (2006-2017, in Peso/UY)	308
Abb. 10:	Anstieg der Rentenempfänger/-innen ausgewählter Beschäftigungssektoren (2009-2017, in %)	309

Abbildungsverzeichnis

Abb. 11: Zuwendungen der Kranken- und Arbeitslosenversicherung im Sektor der bezahlten Haushaltsarbeit (2004-2016, absolute Zahl der Zuwendungen)	310
Abb. 12: Anteil des Reallohns bezahlter Haushaltsarbeit (2006-2017, am Durchschnittslohn in %)	314
Abb. 13: Registrierte Lohnsumme bei der Sozialversicherung (2006-2017, Durchschnittswert in Peso UY nach Arbeitssektor)	314
Abb. 14: Arbeitszeitstruktur im Sektor der bezahlten Haushaltsarbeit (2009-2014)	315
Abb. 15: Anteil bezahlter Haushaltsarbeiterinnen mit Nebenerwerb (2006-2014, an der Gesamtzahl bezahlter Haushaltsarbeitsverhältnisse, in %)	317
Abb. 16: Höhe der durchschnittlichen Rentenbezüge im Vergleich (2009-2016, in Peso/UY)	319
Abb. 17: Größe des Sektors der bezahlten Haushaltsarbeit (2006-2017, in%)	321
Abb. 18: Nachfrage nach bezahlter Haushaltsarbeit (2006-2017, in % aller Haushalte)	321
Abb. 19: Ethnische Segmentierung des Sektors der bezahlten Haushaltsarbeit (in %)	322

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Strukturelle Heterogenität lateinamerikanischer Arbeitsmärkte	355
Tab. 2: Erwerbsanteil von Frauen und Männern innerhalb strukturell heterogener Arbeitsmarktstruktur (2017)	356
Tab. 3: Arbeitsmarktentwicklung in Lateinamerika zwischen 1950 und 1980	357
Tab. 4: Arbeitsmarktsegmentierung und Deckungsgrad der Sozialversicherung in Lateinamerika (2000-2015)	358

Abkürzungsverzeichnis

ALESA	Asociación Laboral de Empleadas del Servicio Doméstico y Afines
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
AFUTU	Asociación de Funcionarios de UTU
ATyR	Asesoría Tributaria y Recaudación
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BPS	El Banco de Previsión Social
CCT	Conditional Cash Transfer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNTTCP	Comisión Nacional de trabajo de Casa Particulares
COPRI	Comisión de Productividad, Precios e Ingresos
DGI	Dirección General Impositiva
DINACOPRIN	Dirección Nacional de Costos, Precios e Ingresos
FORLAC	Programa de promoción de la formalización en América Latina y el Caribe
FORU	Federación Obrera Regional Uruguaya
ILO	International Labour Organization
Inmujeres–MIDES	Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social
ISI	Importsubstituierende Industrialisierung
JUNAE	Junta Nacional de Empleo
JOC	Juventud Obrera Católica (JOC)
LACCU	Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios del Uruguay
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MPP	Movimiento de Participación Popular
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PANES	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social
PIT-CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores

Abkürzungsverzeichnis

PREALC	Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe
PT	Partido dos Trabalhadores
SNIS	Sistema Nacional Integrado de Salud
SUTD	Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas
UdelaR	Universidad de la República
USU	Unión Sindical Urugaya
WEP	World Employment Programme

1. Einleitung

Im März 2005 trat Tabaré Vázquez¹ erstmals in seiner Funktion als frisch gewählter Präsident Uruguays vor die Öffentlichkeit, um seine Amtsantrittsrede zu halten. Das Land hatte soeben eine tiefe ökonomische Talsohle durchschritten; den tradierten politischen Eliten wurde von weiten Teilen der Bevölkerung das Vertrauen entzogen, und die Gesellschaft des Landes östlich des Río de la Plata war durch soziale Verwerfungen zerrüttet. Vor diesem Hintergrund stellte Vázquez sein Regierungsprogramm eines sozialen, inklusiven und ökonomisch stabilen Uruguays vor. Dabei erklärte er die grassierende Armut, soziale Ungleichheit sowie die Prekarisierung und Informalisierung der uruguayischen Arbeitsgesellschaft zu drängenden Problemen, auf die seine frisch gewählte Regierung um das Linksbündnis der Frente Amplio schnelle Antworten finden wolle. Nach der Nennung einer Reihe von arbeits- und sozialpolitischen Sofortmaßnahmen ließ Vázquez seine Ausführungen in ein feierliches Versprechen münden. Erstmals in der Geschichte Uruguays würden die Lohnräte der Consejos de Salarios als verbindliche Tarifverhandlungen, nicht nur – wie in der Vergangenheit – für die Industriearbeiterschaft oder den Öffentlichen Dienst Geltung besitzen, sondern auch für bis dato stets ausgeschlossene Beschäftigungsgruppen der Landarbeit und der bezahlten Haushaltsarbeit:

„Por primera vez en la historia del país – uruguayas y uruguayos – se convoca a un Consejo Superior de Salarios Rurales. Y tenemos como objetivo de mediano plazo convocar un Consejo de Salarios para el servicio doméstico de nuestro país.“²

Die Ankündigung stellte nicht etwa eine Randnotiz seiner Rede dar, sie bildete ein Kernanliegen der angekündigten arbeits- und sozialpolitischen

1 Tabaré Vázquez (*17.1.1940) war zwischen 2005 und 2010 sowie ab dem Jahr 2015 Präsident des Landes. Er war seit dem Jahr 1971 als Mitglied der Partido Socialista Teil der Frente Amplio. Bereits in den Jahren 1994 und 1999 war er Spitzenkandidat der Frente Amplio bei den Präsidentschaftswahlen. Zwischen 1990 und 1994 war er Bürgermeister der Hauptstadt Montevideo. Im Jahr 2008 trat er aus der Partei aufgrund von Differenzen um die Legalisierung von Abtreibung, die Vázquez ablehnt, aus.

2 Discurso del Presidente de la República, Tabaré Vázquez, en el Acto Realizado en el Palacio Legislativo, 1. März 2005.

1. Einleitung

Agenda. Diese prominente Platzierung eines Reformvorhabens im Sektor der bezahlten Haushaltsarbeit war bemerkenswert. Die Tätigkeit galt nämlich nicht nur als besonders armutsträchtig, vulnerabel, feminisiert und einkommensschwach, sondern auch als politisch bislang nicht-reguliert, wenn nicht sogar als nicht-regulierbar. Vázquez stellte an diesem Tag also in Aussicht, dass die Sozialreformen der Frente Amplio mit ihrer Wirkung bis in die marginalisiertesten und informellsten Sphären der Arbeitswelt vordringen würden. Tatsächlich folgte ein Prozess der Implementierung des Vorhabens, und Uruguay avancierte gleichzeitig zu einem Vorbild für zahlreiche andere lateinamerikanische Regierungen, die im Wortlaut ähnliche Gesetze auf den Weg brachten.

Der Politikprozess der arbeits- und sozialpolitischen Regulierung des Sektors der bezahlten Haushaltsarbeit in Lateinamerika im Allgemeinen und in Uruguay im Speziellen dient der vorliegenden Arbeit aus zweierlei Gründen als empirischer Fluchtpunkt. Das von Vázquez angekündigte Vorhaben steht zum einen beispielhaft Pate für eine Generation ambitionierter arbeits- und sozialpolitischer Maßnahmen von (Mitte-)Linksregierungen in Lateinamerika nach der Jahrtausendwende. Zu einem Zeitpunkt, an dem sich heute vielerorts das Ende der Schaffensperiode dieser Regierungen vollzogen hat, stellt sich die Frage nach dem sozialen Vermächtnis ihrer Regierungszeit. Zur weiteren Klärung dieser Problemstellung will die vorliegende Arbeit einen Beitrag beisteuern, indem sie einen vertiefenden Blick auf die Wirkungsweise der Sozialreformen der (Mitte-)Linksregierungen im besagten Feld der bezahlten Haushaltsarbeit richtet und darüber beispielhaft der Qualität des sozialen Wandels in Folge der neuen Politiken nachspürt. Dem zugrunde liegt eine allgemeine sozialwissenschaftliche Problemstellung. So geht die vorliegende Arbeit gegenstandsbezogen der Frage nach, inwiefern arbeits- und sozialpolitische Eingriffe es vermögen, Einfluss auf Mechanismen sozialer Ungleichheit innerhalb der Arbeitswelt zu nehmen. Mit dem Sektor der bezahlten Haushaltsarbeit rückt dabei ein Ausschnitt der lateinamerikanischen Arbeitswelt in den Analysefokus, innerhalb dessen sich nicht nur die Ungleichheitsfrage des Subkontinents auf markante Weise einschreibt, die Beschäftigung mit der Tätigkeit liegt außerdem – nicht nur in Lateinamerika – weithin außerhalb der Reichweite tonangebender oftmals erwerbs- und androzentrierter sozialwissenschaftlicher Forschung zu Arbeits- und Sozialpolitiken. Der Gegenstand verspricht nicht zuletzt auch deshalb über Gegenwartsfragen der Lateinamerikaforschung hinaus sozialwissenschaftlichen Erkenntnisgewinn.

1.1 Das soziale Vermächtnis der (Mitte-)Linksregierungen als Forschungsauftrag

Die angerissenen Aspekte des Erkenntnisinteresses dieser Arbeit sind Gegenstand der vorliegenden Einleitung; Zunächst wird das Erkenntnispotenzial dieser Arbeit im Hinblick auf die soziale Bilanz der (Mitte-)Linksregierungen näher umrissen (1.1). Im Anschluss daran wird das Analysevorhaben vor dem Hintergrund des tonangebenden Forschungsstandes jüngerer lateinamerikanischer Ungleichheitsdebatten eingeordnet, worüber das allgemeine sozialwissenschaftliche Erkenntnisinteresse der Arbeit eingehender dargelegt wird (1.2). Die Ausführungen münden in der Konkretisierung der Fragestellung, der Fallkonstruktion, des Vorgehens und des Aufbaus der Arbeit (1.3).

1.1 Das soziale Vermächtnis der (Mitte-)Linksregierungen als Forschungsauftrag

Die Regierungsübernahme des Linksbündnisses der Frente Amplio in Uruguay, zu dessen Anlass Vázquez seine eingangs zitierten Reformversprechen abgab, war um die Jahrtausendwende Teil einer allgemeinen politischen Zeitenwende auf dem Subkontinent. In zahlreichen Ländern Lateinamerikas waren Regierungen an die Macht gekommen, die grob als '(Mitte-)Links' attribuiert werden können (systematisierend: Castañeda/Morales 2008; Weyland 2010; Boris 2014). Den Anfang dieser Linksverschiebung markierte der Wahlsieg von Hugo Chávez im Jahr 1998 in Venezuela. Nachdem dieser unter dem Banner einer „bolivarischen Revolution“ das Präsidentenamt antrat, folgten weitere Regierungswechsel. In Bolivien übernahm beispielsweise bald darauf mit Evo Morales zum ersten Mal ein Präsident die Regierungsgeschäfte, der indigener Herkunft war und der angab, seine Politik künftig zugunsten eines „guten Lebens“ (buen vivir) auszurichten. Mit 'Lula' da Silva wurde in Brasilien zur Jahrtausendwende ein namhafter Gewerkschaftsaktivist gewählt, und in lateinamerikanischen Ländern des Cono Sur, in Argentinien, Chile und im besagten Uruguay, traten Präsidentinnen und Präsidenten ihr Amt an, die sich „progressiven“ oder sozialdemokratischen Leitsätzen verschrieben. Sie gehörten Parteiformationen an, die noch zwei Jahrzehnte zuvor unter Militärdiktaturen verfolgt worden waren (ebd.). Bei aller gebotenen Differenzierung ihrer spezifischen politischen Handschrift, dem unterschiedlichen Duktus ihrer Wähleransprache und der ideologischen Verortung ihrer Agenda: Der gemeinsame Nenner dieser neu gewählten Regierungsadministrationen bestand im Wesentlichen in einer Abkehr von einem neoliberalen Credo, dessen Leitsätze der Deregulierung, Flexibilisierung und Privatisierung noch in den 1980er und 90er Jahren Politik und Wirtschaft in Lateinamerika maß-

1. Einleitung

geblich bestimmten. Neoliberale Politiken waren zum Ende der 1990er Jahre nicht zuletzt deshalb bei weiten Teilen der Bevölkerung in Misskredit geraten, da ihnen – im Volksmund – eine schwerwiegende 'soziale Schuld' ('deuda social') angelastet wurde, die zur Jahrtausendwende in einer historisch hohen durchschnittlichen Armutsrate von 40 % ihren Ausdruck fand (CEPAL 2001). Die Regierungswechsel wurden vielerorts von der Hoffnung getragen und dem Versprechen begleitet, diese soziale Schuld zu begleichen (Boris 2014: 22ff.). Vor diesem Hintergrund verankerten die neuen Regierungen zentral in ihren Agenden das ambitionierte Ziel, Armut, soziale Ausgrenzung und Ungleichheit zu verringern. Hierzu sollten insbesondere arbeits- und sozialpolitische Maßnahmen beitragen.

Die hohe Bedeutsamkeit, die Arbeits- und Sozialpolitiken innerhalb der Regierungsagenden eingenommen haben, greift die vorliegende Arbeit auf. Wie in der Rede des uruguayischen Präsidenten wird dabei der politischen Regulierung des Sektors der bezahlten Haushaltsarbeit eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Die Betrachtung des Falls soll es ermöglichen, Befunde zu der Problemstellung beizusteuern, inwiefern durch die Reformvorhaben das Versprechen, besagte 'soziale Schuld' zu begleichen, eingelöst wurden. Der Analysefokus der Arbeit dringt dabei mit Blick auf die politische Regulierung dieses Sektors vertiefend in ein denkbar breites Feld an arbeits- und sozialpolitischen Maßnahmen ein. Die (Mitte-)Linksregierungen ließen nämlich den Versprechen ihrer Amtsantrittsreden politische Taten folgen, indem sie nennenswerte Teile ökonomischer Wachstumserträge in soziale Belange und nationale Entwicklungsprogramme investierten. In den ersten 15 Jahren dieses Jahrhunderts stiegen die Sozialausgaben lateinamerikanischer Regierungen in absoluten wie relativen Zahlen zum BIP kontinuierlich an (CEPAL 2018: 110). Die Regierungen implementierten lateinamerikaweit konditionierte, nicht-beitragsfinanzierte Einkommenstransfers (sogenannte 'Conditional Cash Transfers – CCTs'), bedarfsgeprüfte Rentenprogramme, Reformen der Sozialversicherungssysteme sowie arbeitspolitische Initiativen, die auf die Formalisierung von Arbeitsbeziehungen und die Ausweitung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung hinwirkten. Diese Impulse führten zu einem allgemeinen arbeits- und sozialpolitischen Paradigmenwechsel in Lateinamerika, der sich zumindest in Ansätzen auch dort niederschlug, wo wie in Mexiko, Kolumbien oder El Salvador eher konservative Regierungen an der Macht blieben (Barrientos 2012: 12; Roberts 2012). Teilweise zeigten die Politiken sogar über Lateinamerika hinaus Strahlkraft. Insbesondere die CCTs als neuartige Formen der Sozialhilfe fanden in einigen Orten der

Welt – etwa in New York City, Indien oder Burkina Faso – Nachahmung (Barrientos/Hulme 2008; Lavinás 2013).

Auch die neue Gesetzgebung bezahlter Haushaltsarbeit, die Vázquez zu seinem Amtsantritt ankündigte, nahm einen solchen Pioniercharakter an. Uruguay avancierte zu einem weltweiten role model und Vorreiter der arbeits- und sozialpolitischen Regulierung des Sektors. Als die „Internationale Arbeitsorganisation“ (ILO) im Jahr 2011 das „Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte“ verabschiedete, befand sich die Regierung am Río de la Plata bereits seit fünf Jahren dabei, wesentliche Inhalte des Abkommens zu implementieren und in der Praxis zu erproben (ILO 2011a). Folgerichtig war Uruguay das erste Land weltweit, das die Konvention verabschiedete. Zum Anbruch der zweiten Milleniumsdekade nahm oft in wortgleicher Nachahmung der uruguayischen Gesetzgebung auch in weiteren lateinamerikanischen Ländern ein Reformzyklus der Regulierung bezahlter Haushaltsarbeit seinen Lauf, der bald vielerorts mit der Ratifizierung des besagten ILO-Abkommens fortschritt und in einigen Ländern noch bis heute anhält. Der Blick dieser Arbeit richtet sich lateinamerikaübergreifend auf die allgemeinen Grundzüge der Ungleichheitswirkung dieser veränderten Gesetzgebung und spürt ihnen dezidiert im „Pionierfall“ Uruguay in ihrer Tiefe nach.

Im Verlauf der Arbeit wird sukzessive aufgezeigt, dass es sich bei dem Vorhaben der politischen Regulierung des Sektors der bezahlten Haushaltsarbeit um eines der ambitionierteren Projekte der sozialen Agenda der (Mitte-)Linksregierungen handelt. Als erstes Argument hierfür – auf das später weitere folgen werden – sei zum Zweck der Einleitung zunächst auf den puren Umfang des Sektors verwiesen, der die besondere Relevanz dieses Ausschnitts der lateinamerikanischen Arbeitsgesellschaften andeutet. Fast ein Drittel aller Haushalte des Subkontinents sind in bezahlten Haushaltsarbeitsverhältnissen involviert, entweder weil sie die Tätigkeit nachfragen oder weil Haushaltsmitglieder ihr nachgehen (ILO 2012: 54ff.).³ Insgesamt arbeiten in Lateinamerika 17 bis 19 Millionen Menschen

3 Diese Daten beruhen auf den Haushaltsumfragen des Jahres 2009. Zu diesem Zeitpunkt hat die ILO letztmalig das empirische Rohmaterial der unterschiedlichen nationalen Statistikinstitute in Hinblick auf Erhebungsschwierigkeiten und abweichende Erhebungsmethoden zur Messung des Sektors einem systematischen Abgleich unterzogen. Dies geschah mit dem Ziel, ein überregionales Gesamtbild des Sektors im Rahmen des weltweiten Statistikberichts: „Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection“ (ILO 2013a) anzufertigen (bereits: ILO 2012: 54ff.). Hier und an anderen Stellen, wenn es um quantitative Grundzüge des Sektors geht, wird auf diese „bereinigten“ Daten

1. Einleitung

meist als Haushaltsarbeiterin (und nur in wenigen Ausnahmefällen als Haushaltsarbeiter), was 7 % der gesamten Erwerbsbevölkerung ausmacht (ebd.). In keiner anderen Weltregion nimmt bezahlte Haushaltsarbeit in Relation zur Gesamterwerbsbevölkerung einen Umfang dieser Größenordnung ein (ILO 2013a: 20ff.). Alleine aufgrund dieser Allgegenwärtigkeit berührt die Tätigkeit unzählige Facetten des täglichen Zusammenlebens und der Alltagserfahrungen zahlloser Lateinamerikanerinnen und -amerikaner. Dies geschieht, je nachdem, auf welcher Seite des Beschäftigungsverhältnisses man steht, auf unterschiedliche – oder im Sinn dieser Arbeit besser: auf ungleiche – Art und Weise: Für die einen ist die Fremdverfügung über Haushaltsarbeitskraft im Tagesablauf nicht wegzudenken. Die Haushaltstätigkeit Dritter befreit diesen Teil der Gesellschaft von der Last, reproduktiven Tätigkeiten nachzugehen, – wie Kinder erziehen, Kochen, Putzen, Einkäufe erledigen oder Angehörige pflegen. Sie gewährt diesem Teil das Privileg, selber umfanglicher Erwerbsarbeit nachzugehen, beziehungsweise schafft sie bisweilen den Luxus freier Zeit, oder den der Gesellschaft im Alter. Auf der anderen Seite gehen viele Menschen innerhalb der Gesellschaften des Subkontinents jener bezahlten Haushaltstätigkeit nach. Sie verdienen – wie feministische Studien seit Langem in Lateinamerika konstatieren – dabei für gewöhnlich einen Lohn deutlich unterhalb dem der Familien, innerhalb deren Haushalt sie arbeiten – unter Arbeitsbedingungen, die immer wieder als besonders vulnerabel beschrieben werden (klassisch: Saffioti 1979; Chaney/Castro 1991). Der Sektor gilt dabei als Paradebeispiel einer „informellen“ Arbeit, weil in ihm zumindest bis zur Jahrtausendwende arbeits- und sozialpolitische Bestimmungen nicht oder kaum griffen (ebd.). Ähnlich dem Wortlaut des benannten ILO-Übereinkommens über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte galt auch für Lateinamerika, dass Haushaltsarbeit nicht nur „unterbewertet“, sondern auch in politischer Hinsicht weithin „unsichtbar“ sei (ILO 2011a). Auf der Ebene der Gesetzgebung trifft diese verbreitete Diagnose auf viele Länder Lateinamerikas heute allerdings nicht mehr zu. Angestoßen durch den Reformprozess in Uruguay hat der Sektor nach der Jahrtausendwende schlagartig eine neuartige politische Sichtbarkeit erlangt.

zurückgegriffen. Wenn wiederum stärker auf aktuelle Befunde Wert gelegt wird, werden gewisse statistische Verzerrungen in Kauf genommen, und es wird auf die Angaben der nationalen Statistikinstitute zurückgegriffen. Sämtliche quantitative Daten werden in dieser Arbeit ohnehin als Orientierungsgrößen verstanden, die rückgebunden an weitere Befunde diskutiert werden.

Der beispielhafte Einblick in das arbeits- und sozialpolitische „Laboratorium“ der (Mitte-)Linksregierungen entlang der Problemstellung, inwiefern es diesen Regierungsformationen mit ihren sozialen Agenden gelungen ist, die soziale Frage lateinamerikanischer Gesellschaften zu entschärfen, erfährt vor dem Hintergrund der jüngeren politischen Verschiebungen auf dem Subkontinent zweifelsfrei eine neu akzentuierte Bedeutung. Sie verliert allerdings keinesfalls an gegenwartsdiagnostischer Relevanz. Nach etwa anderthalb Dekaden ihrer Schaffensperiode befanden sich (Mitte-)Linksregierungen in Lateinamerika bis zuletzt auf dem Rückzug: Im November 2015 gewann in Argentinien der liberal-konservative Kandidat Mauricio Macri gegen Christina Kirchner die Präsidentschaftswahlen (Grimson 2016). In Brasilien wurde im August 2016 die Präsidentin der Arbeiterpartei (PT), Dilma Rousseff, ihres Amtes enthoben, und ihr Amtsvorgänger, 'Lula' da Silva, wanderte gar ins Gefängnis (Solano Gallego 2016). Mit der Wahl von Jair Bolsonaro schwang zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit in Brasilien auf der Regierungsebene das Pendel komplett nach rechts. Nach dem Tod von Hugo Chavez im Jahr 2013 und verlorenen Parlamentswahlen im Dezember 2015 befand sich in Venezuela die Regierung um Nicolás Maduro in einem Dauerzustand der Krise, nahe dem Bürgerkrieg, einem Putsch oder gar einer Militärintervention aus dem Ausland (Lander/Rodríguez 2017; Peters 2019). Innerhalb der Lateinamerikaforschung wurde vor diesem Hintergrund nach Gründen für den Niedergang der (Mitte-)Linksregierungen gefragt, und es wurde begonnen, ihre Schaffensperiode zu bilanzieren (z.B.: Burchardt 2016; Castañeda 2016; Svampa 2017). Die Erklärungen des Niedergangs der (Mitte-)Linksregierungen rekurrieren meistens – neben gewichtigen länderspezifischen Faktoren – auf wirtschaftspolitische Verfehlungen und auf einen nachhaltigen Glaubwürdigkeitsverlust der Regierungsformationen gegenüber ihren einstigen Unterstützerinnen und Unterstützern:

1.) Offensichtlich unterminierte die wirtschaftliche Gesamtentwicklung des Subkontinents im Verlauf der zweiten Milleniumsdekade die Geschäftsgrundlage des politischen Handelns der (Mitte-)Linksregierungen. Unmittelbar nach der Jahrtausendwende boomten die lateinamerikanischen Ökonomien noch, vor allem dank hoher Primärgüter- und Rohstoffpreise. Vor diesem Hintergrund orientierten die lateinamerikanischen Regierungen stark auf die Extraktion und den Export jener Güter, weshalb das dominante ökonomische Entwicklungsmodell dieser Zeit bald unter dem Topos des „Neo-Extraktivismus“ firmierte (Matthes 2012; Gudynas 2012 Burchardt/Dietz 2013). Als weltweit ab dem Jahr 2011 die Rohstoffnachfrage und die Preise für Primärgüter einbrachen, schmolz das Wirt-

1. Einleitung

schaftswachstum aller lateinamerikanischer Volkswirtschaften deutlich, womit sich aufgrund seiner hohen Weltmarktabhängigkeit die starke Anfälligkeit des extraktivistischen Entwicklungsmodells für externe Schocks zeigte (Ocampo/Bastian/Reis 2013). In den Debatten um den Niedergang der (Mitte-)Linksregierungen wird ihnen häufig eine Mitschuld an dem Verlust an makroökonomischer Stabilität gegeben (Brand 2016; Castañeda 2016; Svampa 2017). Den Regierungen war es nicht gelungen, entweder einen wirksamen Prozess der Diversifizierung der Produktionsstrukturen einzuleiten, Rücklagen für Phasen ökonomischer Flaute zu bilden und/oder einen zum Extraktivismus alternativen Entwicklungspfad einzuschlagen, um die Weltmarktabhängigkeit und damit auch die Krisenanfälligkeit der lateinamerikanischen Volkswirtschaften zu verringern (ebd.).

2.) Außerdem sind die Regierungen auch deshalb vielfach in Misskredit gefallen, weil sie oft ihre selber initiierte Ausweitung politischer Repräsentation und Teilhabe sukzessive durch eine autoritäre Regierungspraxis konterkariert haben (Progrebinschi 2017). Zunächst waren viele Regierungsprojekte noch davon gekennzeichnet, – neben demokratischen Prinzipien repräsentativer Demokratien – partizipative Elemente politischer Mitbestimmung zu stärken oder soziale Bewegungen in politische Entscheidungsfindungsprozesse einzubeziehen. Zugleich fanden verstärkt Forderungen nach der Anerkennung sexueller, ethnischer oder kultureller Diversität in Regierungsprogrammen oder Verfassungen Beachtung (Friedman 2009). Diesen Bemühungen lief vielerorts allerdings eine zeitgleiche Verselbstständigung exekutiver Organe entgegen. Oftmals spielten Präsidialstäbe ihre verfassungsrechtlich verankerte starke Exekutivgewalt aus (Llanos/Nolte 2016), was sich etwa in 'Top-down'-Ressourcentransfers ausdrückte, die über die zentralstaatliche Abschöpfung oft horrender Exporterträge möglich wurden und aufseiten der Regierungsadministrationen vielfach stärker entlang klientelistischer Prinzipien verliefen, als dass sie durch Prozesse demokratischer Aushandlung, Mitbestimmung und Kontrolle 'von unten' legitimiert wurden (Burchardt 2016: 7).

In Ergänzung zu diesen Debatten steuert die vorliegende Arbeit einen Beitrag zu der Frage nach der sozialen Bilanz der (Mitte-)Linksregierungen bei. Hierzu wird in den folgenden Kapiteln ein Blick zurück geworfen: In der vorliegenden Arbeit wird Wert darauf gelegt, das arbeits- und sozialpolitische Wirken der (Mitte-)Linksregierungen vor dem Hintergrund einer historischen Retrospektive auf die Pfadentwicklung der wohlfahrtsstaatlichen Arrangements lateinamerikanischer Gesellschaften einzuordnen. Auf diese Weise wird es möglich, historisch informiert der Frage nach der Qualität des sozialen Wandels nachzugehen, der von den Regierungsprojekten

1.2 Impulse und offene Fragen der lateinamerikanischen Ungleichheitsdebatte

nach der Jahrtausendwende ausging. Es wird dabei zugrunde gelegt, dass der Sektor der bezahlten Haushaltsarbeit für dieses Vorhaben nicht nur einen beispielhaften, sondern vielmehr einen besonders aufschlussreichen Gegenstand darstellt. Warum der Fall in diesem Sinn nicht nur Relevanz in Hinblick auf Fragestellungen der Lateinamerikaforschung besitzt, sondern grundlegender besonderes sozialwissenschaftliches Erkenntnispotenzial in sich birgt, wird in den nächsten Abschnitten der Einleitung eingehender erläutert. Das geschieht zunächst auf der Grundlage des tonangebenden Forschungsstandes, der sich seit der Jahrtausendwende der politischen Einflussnahme auf Ungleichheitsdynamiken innerhalb der Gesellschaften Lateinamerikas angenommen hat. Mit Blick auf Impulse und offene Fragen dieser jüngeren Politik- und Ungleichheitsanalysen werden hierüber das sozialwissenschaftliche Erkenntnisinteresse und die Problemstellung der Arbeit weiter ausgeschärft.

1.2 Im Zauber des Gini: Impulse und offene Fragen der lateinamerikanischen Ungleichheitsdebatte

Sozialwissenschaftliche Abhandlungen über die Ungleichheitsfrage in Lateinamerika waren von Anbeginn stete Wegbegleiterinnen der (Mitte-)Linksregierungen. Mehr noch setzte mit dem politischen Comeback der sozialen Frage und der Erprobung neuer Sozialreformen auf dem Subkontinent ein verstärktes Engagement der Sozialpolitikforschung und von Studien zu sozialer Ungleichheit ein (Wehr/Burchardt 2011). Ihre Forschungstätigkeit drehte sich im Kern um die Frage, bis zu welchem Grad die Gesellschaften Lateinamerikas in den 15 Jahren nach der Jahrtausendwende unter der Regie der (Mitte-)Linksregierungen von Entwicklungen erfasst wurden, die als Dynamiken einer Reduzierung gesellschaftlicher Asymmetrien zu verstehen sind, und auf welche Weise diese Entwicklungen durch politische Maßnahmen bedingt wurden. Im Folgenden werden die Grundzüge der tonangebenden Debatte nach der Jahrtausendwende nachgezeichnet. Auf Basis der herausgearbeiteten Forschungslücken wird dargelegt, wie die Analyse der Ungleichheitswirkung der politischen Eingriffe in den Sektor der bezahlten Haushaltsarbeit wesentliche Impulse dieser Ungleichheitsdebatte aufgreifen kann und es dabei gleichzeitig vermag, neue Erkenntnisse beizusteuern.

Sichtlich belebt wurde die Ungleichheitsdebatte nach der Jahrtausendwende von einem Trendwechsel einschlägiger Armuts- und Ungleichheitsindikatoren. So sanken ab dem Jahr 2002 die Armutsraten im lateinameri-

1. Einleitung

kanischen Kontext deutlich: Die relative Armutsrate fiel von zwischenzeitlich 43 % im Jahr 2002 auf circa 30 % im Jahr 2016 und die absolute Armut von 19,3 % auf 10 % im selben Zeitraum (CEPAL 2017: 80ff.). Auch der Gini-Koeffizient⁴, der weithin als wichtiger Indikator der Einkommensungleichheit gilt, ging bis zuletzt leicht zurück: Er fiel um 1,5 % zwischen den Jahren 2002 und 2008, um 0,7 % zwischen 2008 und 2014 und in den vergangenen Jahren bis 2017 um 0,4 % (ebd.: 39). Diese Dynamik der lateinamerikaübergreifenden Reduzierung der Einkommensungleichheit erschien nach der Jahrtausendwende aus verschiedenen Gründen als bemerkenswert, denn sie lief nicht nur einem allgemeinen Trend der weltweiten Zunahme sozialer Ungleichheit entgegen (OECD 2015); zudem blickte in den besagten anderthalb Dekaden keine andere Weltregion in einer solchen Einheitlichkeit auf einen gemeinsamen Trend der Reduzierung einschlägiger Ungleichheitsindizes zurück (Cornia 2014b: 28; Tsounta/Osueke 2014: 7f.). Vor allem aber fand die diagnostizierte Reduzierung in Gesellschaften statt, denen im internationalen Maßstab – gerade mit Blick auf Einkommensungleichheiten – für gewöhnlich nicht nur besonders extreme, sondern außerdem auch historisch persistente Ungleichheiten attestiert werden (Frankema 2009).

Zudem setzte der Gini-Trend ausnahmslos in allen lateinamerikanischen Ländern ein – in denen, die zuvor tiefe ökonomische Krisen durchlebten, genauso wie in denen, die von Wirtschaftseinbrüchen verschont blieben; er ergriff Länder, die zuvor besonders eklatante Gini-Werte aufwiesen, ebenso wie (im lateinamerikanischen Vergleich) Fälle relativ moderater sozialer Ungleichheit, und die Entwicklung schloss – bis auf wenige Ausnahmen – auch jene Gesellschaften mit ein, die weniger stark an einem Wirtschaftswachstum partizipieren, von dem lateinamerikanische Volkswirtschaften nach der Jahrtausendwende vor dem Hintergrund eines Primärgüter- und Rohstoffbooms stimuliert wurden (López-Calva/Lustig 2010a: 1f.; Cornia 2014a: 5f.). In dieser komplexen Gemengelage entde-

4 Der Gini-Index gilt als eine zentrale Kennziffer zur Abbildung sozialer Ungleichheit. Er misst den Grad der Abweichung der Einkommensverteilung oder der Konsumausgaben von Individuen oder Haushalten von einer idealtypisch konzipierten gleichen Gesellschaft. Im Falle der maximalen Gleichverteilung der Einkommen (Das heißt: Jede Person bezieht exakt das Durchschnittseinkommen der betrachteten Grundgesamtheit.) hat der Gini-Koeffizient den Wert Null, während er im anderen Extremfall einer maximal ungleichen Einkommensverteilung (Das heißt: Eine einzige Person bezieht das komplette Einkommen der betrachteten Grundgesamtheit für sich alleine.) den Wert Eins annimmt. Mit anderen Worten: Je höher der Wert, desto größer die Ungleichverteilung (Milanovic 2005: 20ff.).

cken relevante Teile der Forschung⁵ die Politik als wichtige Einflussgröße bei ihrer Ursachenergründung der Ungleichheitsreduzierung. Zwar stellten sie fest, dass auch andere Faktoren, wie etwa ökonomische Wachstumseffekte, durchaus egalisierend etwa auf den Arbeitsmarkt wirkten (z.B.: Kahhat 2010; López-Calva/Lustig 2010: 11ff.; Azevedo et. al. 2013; Cornia 2014b: 32), dennoch kamen sie zu dem Schluss, dass anhaltendes Wirtschaftswachstum nicht automatisch und vor allem nicht in dem diagnostizierten Ausmaß zu einer Reduzierung sozialer Ungleichheit führen könne. Folglich redeten sie auf oft ähnliche Weise einem 'politics matter'-Zeitgeist das Wort, indem sie etwa ihre Befunde wie folgt resümierten: „It is thus unlikely that the recent distributive gains of Latin America were only due to a favourable external environment, world growth, or 'luck'. Other factors, including changes in public policies, must help to explain this encouraging trend“ (Cornia 2014a: 5f.; ähnlich: López-Calva/Lustig 2010: 16ff.; Birdsall/Lustig/McLeod 2013; Ponce/Vos 2014: 87f.; Cornia 2014b: 30f.).

Dieser Grundbefund, dass Politiken positiv Einfluss auf Ungleichheitsdynamiken nehmen, wurde von einem weiteren und diversen Korpus an Arbeiten vertiefend vor allem mit ökonometrischer Evidenz unterfüttert. Dabei wiesen nicht nur Länderfallstudien meist über Regressionsanalysen dem Kurswechsel in den Arbeits- und Sozialpolitiken einen signifikanten Einfluss auf eine progressive Umverteilung von nationalen Haushaltseinkommen in nahezu jedem lateinamerikanischen Land⁶ nach. Auch ein breites Feld von Studien der Policy-Forschung evaluierte in ähnlichem Stil

5 Für diese angesprochene Konjunktur der Ungleichheitsforschung avancierten vor allem die Arbeiten des UNDP-Projekts „Markets, the State, and the Dynamics of Inequality: How to Advance Inclusive Growth“ und die mehrjährige Debatte innerhalb der 'United Nations University' und dem dortigen „World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER)“ zu einer steten Referenz für Wissenschaft und Politik. Dabei sind vor allem die Arbeiten von Nora Lustig und Luis Felipe López-Calva zu nennen, die das UNDP-Projekt „Markets, the State, and the Dynamics of Inequality: How to Advance Inclusive Growth“ initiierten, um das eine Reihe von Working Papers entstand und das schließlich in dem Sammelband „Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?“ mündete (López-Calva/Lustig 2010). Außerdem führten die mehrjährigen Debatten und die Working-Paper-Reihe des 'World Institute for Development Economics Research' (UNU-WIDER) zu dem Sammelband „Falling Inequality in Latin America. Policy Changes and Lessons“ (Cornia 2014c). Die Befunde beider Forschungslinien wurden und werden in den Debatten um die (Mitte-)Linksregierungen beständig aufgegriffen.

6 So zum Beispiel zu Ecuador (Ponce/Vos 2014); zu Argentinien (Gasparini/Cruces 2010); zu Chile (Conreras/Ffrench-Davis 2014); zu Uruguay (Amarante/Colafranceschi/Vigorito 2014); zu Honduras (Klasen/Otter/Barría 2014); zu Guatemala

1. Einleitung

einzelne Programme – der neuen, konditionierten Einkommenstransfers, der Reorganisation von Sozialversicherungssystemen sowie jüngere Arbeitsmarktreformenten und Mindestlohnpolitiken – mit Blick auf ihre Verteilungseffekte positiv⁷. Die Befunde dieser Arbeiten stießen nicht nur bei vielen lateinamerikanischen Regierungsadministrationen und regierungsnahen Forschungseinrichtungen auf positive Resonanz; ihre Ergebnisse fanden ebenso Wiederhall in Berichten multinationaler Finanzinstitutionen, Entwicklungsagenturen oder unter prominenten medialen Kommentatorinnen und Kommentatoren, die lateinamerikanische Regierungen noch bis zur Mitte der zweiten Milleniumsdekade als weltweite 'best performer' einer politisch forcierten Ungleichheitsreduzierung hervorhoben (z.B.: Reid 2010; OECD 2011; Krugmann 2012; de Gregorio 2013; Tsounta/Osueke 2014).⁸

An diesen populären Deutungen nährten allerdings von Beginn an alternative Studien auf verschiedene Weise Zweifel. Insbesondere die Annahme, die Entwicklung der Einkommensindizes sei Ausdruck einer allgemeinen Ungleichheitsreduzierung, wurde infrage gestellt. Hierzu steuerten Arbeiten Argumente bei, die weitere gängige Ungleichheitsdimensionen jenseits eines vertikalen Einkommensgefälles in ihre Analyse mit einbezogen. So erschien unter mehrdimensionaler Berücksichtigung von pay gaps zwischen Männern und Frauen oder zwischen ethnischen Minderheiten und der weißen Bevölkerungsmehrheit der Trend der Ungleichheitsminimierung weniger generalisierbar, als es der Gini-Befund suggerierte. Demnach hatte sich zwar das Einkommensgefälle insgesamt (dezent) angeglichen, in

(Bruni/Fuentes/Rosada 2009); zu Bolivien (Gray Molina/Yañez 2009); zu Brasilien (Barros et.al. 2010); zu Peru (Jaramillo/Saavedra 2010) oder zu Mexiko (Esquivel/Lustig/Scott 2010).

7 Zum Beispiel: Rawlings/Rubio 2005; Lomelí 2008; Soares/Ribas/Osório 2010; Barrientos 2011; Keifman/Maurizio 2014.

8 Unter diesen Wortmeldungen galt es als besonders bemerkenswert, dass es den Regierungen scheinbar gelang, zwei Dynamiken in harmonischem Einklang zu halten, die vielerorts als Widerspruch gelten: zum einen die eines robusten Wirtschaftswachstums und zum anderen die von Staatsinterventionen des sozialen Ausgleichs. Als in der Debatte besonders exponierter Protagonist sah Luis Alberto Moreno, Präsident der Inter-American Development Bank, noch zum Anbeginn der zweiten Milleniumsdekade sogar ein „lateinamerikanisches Jahrzehnt“ heraufziehen, das nicht nur von einer nie dagewesenen ökonomischen Prosperität, sondern auch einer Minimierung sozialer Ungleichheit historischen Ausmaßes gekennzeichnet sei (Moreno 2011). Sein gleichnamiger Buchtitel „The Decade of Latin America and the Caribbean: A Real Opportunity“ (ebd.) avancierte für kurze Zeit zum vielzitierten Mantra euphorischer Entwicklungsprognosen.

nerhalb dieser Dynamiken erwiesen sich allerdings die Einkommensunterschiede entlang weiterer Differenzkriterien grundsätzlich als beständig (z.B.: Nopo 2012; ILO 2015; CEPAL 2016: 37; Camou/Maubrigades 2017). Auf andere Weise relativierte auch die „Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik“ der Vereinten Nationen (CEPAL) die Befunde. Sie kam zum Anbruch der zweiten Millenniumsdekade zu dem Ergebnis, dass bei aller Dynamisierung der Einkommensentwicklung mit einer – für den Subkontinent typischen – Grundstruktur extrem heterogener und damit auch ungleicher Einkommensverteilung auf den lateinamerikanischen Arbeitsmärkten keinesfalls gebrochen wurde (CEPAL 2010; CEPAL 2012; CEPAL 2014). Die Studien sahen insbesondere die Koexistenz von eher privilegierten Einkommenslagen und abgehängten, armutsträchtigen Beschäftigungsformen in der informellen Ökonomie bei allen Bewegungen innerhalb der Lohnentwicklung weiterhin als Beleg einer Beständigkeit charakteristischer Ungleichheitsstrukturen in Lateinamerika an (ebd.).

Für beide Argumentationslinien, jene, die eine Ungleichheitsreduzierung identifizieren, und jene, die sie relativieren oder ihr widersprechen, stellt die Politik eine zentrale Variable dar: Entweder galt und gilt sie als wesentlicher Bedingungsfaktor oder gar als Urheberin von Trends der Ungleichheitsminimierung der 15 Jahre nach der Jahrtausendwende auf dem Subkontinent, oder aber den Sozialreformen der (Mitte-)Linksregierungen wird abgesprochen, soziale Ungleichheiten in lateinamerikanischen Gesellschaften angetastet zu haben. Trotz dieser teils diametral gegensätzlichen Deutungen werfen die Ungleichheitsstudien gleichsam gemeinsame Fragen auf.

Zunächst lassen sich grundlegende methodische Zweifel an der Erkenntnisreichweite der empirischen Ungleichheitsdiagnosen hegen. Die statistischen Kernindikatoren sozialer Ungleichheit fußen weithin auf dem empirischen Material lateinamerikanischer Haushaltsumfragen, die wiederum unter dem gemeinsamen Problem leiden, dass sie zur Berechnung des Haushaltseinkommens – in Lateinamerika mehr noch als in anderen Weltregionen – einen starken Fokus auf Lohneinkommen legen. Dabei werden alternative Erhebungsmethoden, wie zum Beispiel die Analyse der Ausgabenstruktur beziehungsweise das Konsumverhalten von Haushalten, eher vernachlässigt. Das hat zur Folge, dass etwa Kapitaleinkommen, Finanzaktiva und generiertes Einkommen über diverse denkbare Vermögens- und Eigentumstitel, aber auch Korruption oder Delinquenz, aus der Erhebung systematisch herausfallen (zur Debatte: de Ferranti et al. 2004: 52ff.; Alvarado 2010; Atkinson/Piketty/Saez 2011). Deshalb ist davon auszugehen, dass sich Reichtum und Vermögen an der oberen Spitze der lateinamerika-

1. Einleitung

nischen Sozialstruktur noch stärker konzentriert und die Distanz nach unten höher ist, als es statistisch über die regionalen Haushaltsumfragen überhaupt abgebildet werden kann.

Auch wenn man (vorerst) derart grundlegende methodische Einwände ausklammert und anerkennt, dass auch egalisierende Einkommensentwicklungen innerhalb der Erwerbssphäre durchaus auf aussagekräftige Entwicklungen sozialer Ungleichheitsdynamiken verweisen können, so sind den meisten referierten, bisweilen kontroversen Studien einschlägiger sozialwissenschaftlicher Fakultäten oder Forschungsinstitute von Entwicklungsagenturen weitere, grundlegendere Erkenntnisgrenzen gemein, die stärker auf die Konzeption ihres Analysefokus zurückzuführen sind. So wird innerhalb der umrissenen lateinamerikanischen Ungleichheitsdebatte immer wieder präzise versucht, Einkommensdynamiken arithmetisch zu ermitteln, oder es wird darauf abgezielt – wie im Fall der CEPAL-Studien –, den Ungleichheitsstrukturen in Arbeitsmarktpanoramen ein exakteres statistisches Abbild zu geben. Insgesamt richten die Studien dabei ihr Augenmerk jedoch stark auf die outputs, also auf Ergebnisse von Ungleichheitsdynamiken, worüber die Forschung den eigentlichen Prozess und die politische Praxis der Eingriffe in die Mechanismen der Reproduktion oder des Wandels sozialer Ungleichheit allzu oft ausspart. Das bedeutet heruntergebrochen auf die referierten Zentralbefunde des Forschungsstandes zugespitzt Folgendes: Die Arbeiten, die sich auf die Befunde der Gini-Trendwende stützen, dringen in aller Regel nicht zu der Frage vor, ob sich mit dem Einsetzen der Einkommensminimierung auch die sozialen Bedingungen, unter denen höhere Löhne verdient werden, angeglichen haben, und ob insbesondere mit den sozialen Mechanismen gebrochen wurde, die ungleiche Einkommenslagen hervorbringen (bereits an anderer Stelle: Weimann 2012: 143f.). Gleiches gilt umgekehrt für die Kritiken an der Diagnose der Ungleichheitsminimierung, die in ihrer Analyse alternativer Befunde umgekehrt kaum zu der Frage vordringen, auf welche Weise die neuen Politiken die Hartnäckigkeit und Reproduktion gesellschaftlicher Asymmetrien bedingen. Über die gemeinsame output-Orientierung der Ungleichheitsdebatte bleibt vage, wie die statistischen Zentralbefunde der Ungleichheitsdynamiken zu erklären sind und warum sie sich auf die eine oder andere Art und Weise konstituieren, wandeln oder eben als beständig erweisen. Indem das Gros der Forschung also dazu neigt, politische Eingriffe in die sozialen Mechanismen der Ungleichheitsentwicklung unreflektiert zu lassen und sich stattdessen auf die (meist deskriptive) Darstel-

lung von Merkmalen sozialer Ungleichheit⁹ als Output-Dimension konzentriert, streiten die Studien zwar um Quantitäten der jeweiligen Ungleichheitsarithmetik; dabei zeigen sich die tonangebenden Studien allerdings kaum in der Lage, Aussagen über die Qualität des sozialen Wandels in Folge der arbeits- und sozialpolitischen Neuerungen der (Mitte-)Linksregierungen zu treffen.

Diese Einwände betreffen nicht nur die Ungleichheitsperspektive, sondern auch die Konzeption von Politik als erklärende Variable für den Wandel oder die Persistenz von Ungleichheitsdynamiken. Auch die referierte Konjunktur von Politikfeldstudien innerhalb der lateinamerikanischen Ungleichheitsdebatte (s.o.) konzentriert sich vornehmlich auf die Evaluation ungleichheitsrelevanter Politik-Impacts. Ihr Vorgehen entspricht in der Regel einer in der Policy-Forschung gängigen Problemlösungsperspektive, der zufolge Ungleichheit, Armut oder ähnliche vulnerable soziale Lagen als von der Politik zu bearbeitende Probleme betrachtet werden (z.B.: Dunn 2008). Sozialpolitik wird dabei nicht nur im politischen Tagesgeschäft, sondern insbesondere auch aus dieser sozialwissenschaftlichen Perspektive immer wieder unter den „(positiven) Generalverdacht“ gestellt, vorwiegend zum Wohlergehen der Bevölkerung beizutragen (kritisch: Lessenich 2008: 28). Wohlfahrtsstaatlichen Eingriffen wird dann a priori ein Beitrag zur Verringerung marktvermittelter sozialer Ungleichheit, der egalisierenden Umverteilung von Ressourcen, der Armutsvermeidung oder der Befriedigung von Grundbedürfnissen zugutegehalten (in diesem Sinn z.B.: Nullmeier 2013). Das Ergebnis, ob die evaluierten politischen Impacts dabei als erfolgreich oder nicht zu bewerten seien, entspringt dann allerdings in der Regel weniger der Analyse ihrer eigentlichen Wirkungsweise als vielmehr im Vorhinein festgelegter benchmarks einer 'mehr oder weniger' effektiven, guten, schlechten, funktionalen oder dysfunktionalen Politik. Im lateinamerikanischen Kontext wurde diese Analyseperspektive vor allem anhand der Prinzipien des 'targetings', des 'universalisms' und – im Lauf der Debatte vermehrt – des 'basic universalisms' aktualisiert, entlang derer Sozialpolitik immer wieder in ihrer Distanz zu den jeweiligen idealen Vorstellungen einer gelungenen Programmatik diskutiert wurde (kritisch systematisierend: Barrientos 2012: 14). Die Debatte glich dabei zunächst über weite Strecken einem akademischen Wettstreit um die kritische Kommentierung oder der wohlwollenden Bestätigung der Agenden der (Mitte-)Linksregierungen entlang der Frage, welche Programmatiken in Zukunft am effektivsten Armut und extremer

9 Allgemein kritisch in diesem Sinn: Dahrendorf 1974; Kreckel 2004: 108ff.

1. Einleitung

sozialer Ungleichheit Einhalt bieten sollten und welche Instrumente sich als wirksam oder unwirksam erwiesen hätten. Dieselben Muster weisen heute auch die referierten retrospektiven Einschätzungen der (Mitte-)Linksregierungen auf, wenn es um die rückwirkende positive oder negative Beurteilung ihrer sozialpolitischen Agenda geht (s.o.).

Über die Orientierung der Forschung an Erfolgs- und Effizienzkriterien von Regierungen verschreibt sich die policy-Analyse vorwiegend Maßstäben, die aus technokratisch-gouvernementaler Sicht sicher plausibel oder auch entlang normativ-politischer Überzeugung sinnvoll erscheinen mögen und die darüber hinaus gewiss die Wahrnehmung sozialwissenschaftlicher Forschung bei politischen Akteuren steigern; ein solches Vorgehen verspricht jedoch nur begrenzten sozialwissenschaftlichen Erkenntnisgewinn in Bezug auf die Problemstellung der Ungleichheitswirkung der Sozialreformen. Folgt die Sozialpolitikanalyse dem technizistischen Schema der policy-Forschung, läuft sie – wie in anderen Zusammenhängen bereits herausgearbeitet wurde – auch im lateinamerikanischen Kontext Gefahr, gewissermaßen „selbst sozialpolitisch“ zu sein, indem sie „ihre impliziten Kriterien aus normativen Vorstellungen“ bezieht, „die im Objektbereich geläufig oder aber dem Geläufigen gerade kritisch entgegengesetzt sind“ (Kaufmann 2003: 30). Neben der Tatsache, dass solche „normativen Inhaltvorgaben des Sozialpolitischen nur eng begrenzte soziale und zeitliche Verbindlichkeitsansprüche erheben“ können (Lenhardt/Offe [1977] 2006: 155), bleibt so letztlich ungeklärt, was „die Sozialpolitik in einem funktionalen Sinne ist, [...], wir] erhalten lediglich eine Antwort auf die zweifelsfrei weniger interessante Frage, nach welchen normativen Kriterien sie bestimmte Personen, die außerdem Wissenschaftler sind, beurteilen“ (ebd.). In Hinblick auf die Problemstellung der vorliegenden Arbeit bedeutet das: Inwiefern und auf welche Weise im Zug des jüngeren Reformzyklus in Lateinamerika die Politik auf einen Bruch mit den Mechanismen gesellschaftlicher Disparität abgezielt hat und damit die Systematik sozialer Ungleichheitsgenerierung politisch verfestigt oder aber infrage gestellt wurde, das blieb und bleibt (bis auf wenige Ausnahmen, z.B: Pérez-Sáinz 2014) auch bei den vielfältigen, aber meist werturteilsbildenden policy-Analysen, die Politik zum zentralen Bedingungsfaktor der Ungleichheitsgenerierung auserkoren haben, weitgehend unbehandelt.

Den Forschungsstand mit Blick auf seine Impulse und Erkenntnisgrenzen zusammenfassend, kann festgehalten werden, dass im lateinamerikanischen Kontext Ungleichheits- und Sozialpolitikanalysen nach der Jahrtausendwende einen sozialwissenschaftlich ertragreichen Problemzusammenhang umrissen haben: In keiner anderen Weltregion verwiesen Ungleich-

heitsindikatoren während der letzten Dekaden auf einen – wenn auch in seiner Reichweite kontrovers verhandelten – einheitlichen Trend der Dynamisierung gesellschaftlicher Asymmetrien. Dabei wurden Politiken der sozialen Agenden der (Mitte-)Linksregierungen als wesentliche Einflussgröße identifiziert. Mit Blick auf die soziale Bilanz der Schaffenszeit besagter Regierungsformationen sind die Sozialwissenschaften heute herausgefordert, Beiträge beizusteuern, die sich in der Lage zeigen, Ungleichheitsentwicklungen nicht nur entlang einzelner Dimensionen und Kennziffern zu beschreiben oder entlang vorab festgelegter normativ-politischer Maßstäbe und Effizienzkriterien zu bewerten, stattdessen sollte zu ihrem tieferen Verständnis und ihrer Erklärung beigetragen werden. Hierzu will die vorliegende Arbeit einen Beitrag leisten. Anstatt vorschnell dem verführerischen – weil leicht quantifizierbaren – Zauber des Gini oder anderer Ungleichheitsarithmetik zu erliegen, zielt sie darauf ab, ein Verständnis von Politik als Einflussgröße auf Mechanismen sozialer Ungleichheit zu entwickeln. Aus der Analyse politischer Prozesse heraus soll ein vertiefender Blick auf die Wirkungszusammenhänge aus Politik und Ungleichheitsgenerierung in Lateinamerika im Feld der bezahlten Haushaltsarbeit ermöglicht werden. Dieses Vorhaben wird im Folgenden in Hinblick auf die Fallkonstruktion, die Fragestellung und das Vorgehen der Arbeit ausgeführt.

1.3 Im „Prisma“ bezahlter Haushaltsarbeit: Fragestellung, Fallkonstruktion, Aufbau und Vorgehen der Arbeit

Die Arbeit ist von dem Grundgedanken getragen, dass die Analyse der politischen Regulierung des Sektors der bezahlten Haushaltsarbeit prädestiniert dafür ist, die zuvor ausgemachte Forschungslücke zu schließen. Es wird also davon ausgegangen, dass mit Blick auf den Gegenstand vertiefende Befunde und Erkenntnisse über die Ungleichheitswirkung von Arbeits- und Sozialpolitiken generiert werden können. Dies lässt sich zunächst anhand eines instruktiven Vorschlags des Ungleichheitsforschers José Gabriel Palma ausführen. Letzterer hat jüngst zwei Angelpunkte näher bestimmt, an denen eine vertiefende Ungleichheitsforschung in Lateinamerika ansetzen sollte. Ausgangspunkt von Palmas Überlegungen ist die kritische Reflexion der Erkenntnisreichweite seiner eigenen ökonometrischen Erhe-

1. Einleitung

bung des Palma-Ratios¹⁰ (Palma 2014). Für diese gelte ähnlich wie auch für den Gini-Index, dass sich die Kennziffer auf Haushaltsumfragen stützt und damit sozialer Ungleichheit vor allem über Lohneinkommen ein Maß gibt. In Anbetracht der besagten Erkenntnisgrenzen des dadurch generierten statistischen Materials im Speziellen und der nur bedingt aussagekräftigen Befunde der ökonomischen Ungleichheitsforschung im Allgemeinen (s.o), schlägt Palma zwei Wege vor, um den Besonderheiten der extrem ungleichen lateinamerikanischen Gesellschaftsstrukturen vertiefend nachzuspüren. So sei es entweder ratsam, (innerhalb der statistischen Grauzonen) die Beharrungskräfte der oberen Einkommens- und vor allem Vermögensspitzen der Ungleichheitshierarchie dezidiert im Sinn einer systematischen, qualitativen Elitenforschung zu analysieren, weshalb er an die Sozialwissenschaften appelliert: „let’s not just notice the rich, let’s get on with the study of their behaviour“ (ebd.: 19). Zweitens sei es umgekehrt möglich, einen Blick auf die besonders benachteiligte Kehrseite extremer Ungleichheit zu werfen, um spiegelverkehrt vom unteren Ende der Sozialstruktur den zentrifugalen Mechanismen und dem Grad ihrer Dynamisierung im Zuge der jüngeren Reformzyklen nachzugehen. Anstatt dabei allerdings implizit Lohneinkommen zum Maß universeller Ungleichheitsdiagnosen zu machen, solle das Zustandekommen des hohen Anteils „besonders billiger Arbeit“ Gegenstand einer expliziten Ungleichheitsanalyse der Arbeitswelt werden (ebd.). Die vorliegende Arbeit greift beide Impulse auf. Dieser Gedanke wird im Folgenden anhand des Gegenstands der bezahlten Haushaltsarbeit weiter konkretisiert.

1.3.1 Fragestellung

Der Sektor der bezahlten Haushaltsarbeit wird im Fortgang zunächst als Teil der besonders benachteiligten Kehrseite der lateinamerikanischen Ungleichheitskonstellation konzipiert. In Palmas Sinn erfüllt bezahlte Haushaltsarbeit das Kriterium „besonders billiger Arbeit“ auf paradigmatische Weise, da es sich unumstritten bei der Tätigkeit um Einkommenslagen am

10 Benannt nach dem Ökonomen José Gabriel Palma ist der Index in den letzten Jahren zur festen Größe der international vergleichenden Ungleichheitsforschung geworden und gehört mittlerweile neben dem Gini zum Bestand internationaler Statistikdatenbanken, z.B. der OECD: <http://stats.oecd.org>. Das Maß vermag es, mit Blick auf die Anteile der einkommensstärksten 10 Prozent und der einkommensschwächsten 40 % am gesellschaftlichen Gesamteinkommen Einblicke in die ungleiche Binnenverteilung von Lohneinkommen zu geben.

unteren Ende des lateinamerikanischen Einkommensgefälles handelt. In diesem Zusammenhang lassen sich innerhalb des Falls beispielhaft in all ihrer Widersprüchlichkeit die divergierenden Befunde der referierten Ungleichheitsdebatte einer vertiefenden Analyse und Prüfung unterziehen: Der soziale Aufstieg besonders benachteiligter Einkommensschichten gilt zum einen als wesentlicher Indikator des Befunds einer allgemeinen Ungleichheitsminimierung. In diesem Zusammenhang wird der progressiven Verteilungswirkung politischer Maßnahmen ein wesentlicher Beitrag zugeschrieben. Somit lässt sich innerhalb des gewählten Ausschnitts der Frage nachgehen, inwiefern die neuen Politiken in dem Sektor zu einer Aufwertung und einem sozialen Aufstieg der Haushaltsarbeiterinnen beigetragen haben. Gleichzeitig gelten die Zonen der Arbeitswelt, zu denen auch bezahlte Haushaltsarbeit zählt, gemäß der aufgeführten CEPAL-Befunde mit ihrem hohen Anteil an informeller Arbeit gleichzeitig als Zeugen für die Hartnäckigkeit von Ungleichheitsstrukturen und für die umstrittene Wirkmacht politischer Bemühungen bei der Ungleichheitsminimierung. Als Sektor, in dem mit großer Mehrheit Frauen und je nach Länderkontext außerdem überproportional Migrantinnen, Indigene und Afro-Lateinamerikanerinnen tätig sind, verspricht die Beschäftigung mit diesem Ausschnitt der Arbeitsgesellschaft außerdem Hinweise auf die Frage, zu welchem Grad innerhalb der kontrovers verhandelten Ungleichheitsdynamiken in lateinamerikanischen Gesellschaften komplexe oder mehrdimensionale Ungleichheitsverhältnisse angetastet wurden oder nicht.

Neben der Kehrseite besonderer sozialer Benachteiligung sind bezahlte Haushaltsarbeitsverhältnisse zugleich auch Ausdruck von exklusiven Privilegien und einer Bevorteilung innerhalb der Reproduktionsordnung lateinamerikanischer Arbeitsgesellschaften. In diesem Sinn kommt die ILO mit Blick auf die im globalen Maßstab besondere Ausprägung der Sektorengröße in Lateinamerika in ihrem bereits erwähnten weltweiten Panorama bezahlter Haushaltsarbeit zu dem Schluss, dass sich Angebot und Nachfrage nach bezahlter Haushaltsarbeit auf dem Subkontinent auf derart hohem Niveau wechselseitig die Waage halten können, da lateinamerikanische Gesellschaften wie in keiner anderen Weltregion einen wesentlichen strukturellen Bedingungsfaktor für das regelmäßige Zustandekommen bezahlter Haushaltsarbeitsverhältnisse hervorbringen: Die extreme und gleichzeitig heterogene Ausprägung von Einkommensunterschieden und ungleichen Arbeitsmarktoptionen führt dazu, dass einerseits beständig ein beträchtlicher Anteil der Bevölkerung dem besonderen Druck oder der Notlage ausgesetzt sind, Tätigkeiten – wie der der bezahlten Haushaltsarbeit – kostengünstig „unter Wert“ nachzugehen, während andere über

1. Einleitung

ausreichend ökonomische Ressourcen verfügen, um die eigenen Sorge- und Reproduktionstätigkeiten¹¹ zu externalisieren (ILO 2013a: 26). Auf der Nachfrageseite setzt das Beschäftigungsverhältnis die Zugehörigkeit zu eher privilegierten sozialen Positionen voraus. In dem Hausarbeitsverhältnis schreiben sich somit beispielhaft vertikale soziale Ungleichheiten lateinamerikanischer Gesellschaften ein. Diese sozio-ökonomischen Hierarchien sind außerdem offenkundig und untrennbar verschränkt mit einer kulturellen Essenzialisierung der Tätigkeit als Frauenarbeit sowie – länderspezifisch unterschiedlich ausgeprägt – auch als Arbeit, die zudem überwiegend von Migrantinnen sowie Frauen indigener Herkunft oder von Afro-Lateinamerikanerinnen zu verrichten sei. Darauf verweist der Umstand, dass lateinamerikaübergreifend etwa 99 % der in dem Berufsfeld Tätigen Frauen sind und landesabhängig überproportional Menschen bezahlter Haushaltsarbeit nachgehen, die ethnischen Minderheiten zugerechnet werden (ebd.).

Bei der Betrachtung der politischen Regulierung bezahlter Haushaltsarbeit handelt es sich also deshalb um einen vielversprechenden Fall, weil hier Erkenntnisse über die Dynamisierung besonderer Benachteiligung, aber auch im Hinblick auf Privilegien sozialer Ungleichheit möglich werden. Zudem konvergiert in dem Analysegegenstand die Kontroversität des Forschungsstandes um die Reichweite der Ungleichheitsminimierung in Lateinamerika. Greift die Arbeit in dieser Form auf der einen Seite kontroverse Befunde und Erkenntnisse der referierten Ungleichheitsdebatte auf, rückt sie im Gegensatz zur geschilderten output- und impact-Orientierung der dominierenden Forschungszuschnitte die politische Einflussnahme auf die Mechanismen sozialer Ungleichheit im Feld der bezahlten Haushaltsarbeit in das Zentrum der Analyse. Dabei werden, anders als in der geläufigen werturteilsbildenden Sozialpolitikforschung üblich (nämlich entlang vorab festgelegter Kriterien zu fragen, wie Sozialpolitik soziale Ungleichheit regulieren sollte), stattdessen die Ist-Interdependenzen zwischen politischen Eingriffen und Ungleichheitsmechanismen im Sektor der bezahlten Haushaltsarbeit aus der Analyse politischer Prozesse heraus rekonstruiert. In Zusammenfassung der bisherigen Ausführungen liegt dem Vorha-

11 Hier und an anderer Stelle wird von einem Verständnis sozialer Reproduktion ausgegangen, das an materialistisch-feministische Perspektiven anknüpft. Gemeint sind demnach manuelle, mentale oder emotionale Arbeiten, wie Haushaltsarbeit, die Erziehung von Kindern, die Pflege von Bedürftigen, die nicht etwa nur notwendig sind, um Arbeitskraft zu reproduzieren, sondern um darüber hinaus in umfassender Weise das Leben der gegenwärtigen sowie der nächsten Generation zu erhalten (Laslett/Brenner 1989: 383).

ben dieser Arbeit deshalb die folgende Fragestellung zugrunde: Inwiefern haben die arbeits- und sozialpolitischen Maßnahmen im Sektor der bezahlten Haushaltsarbeit – im Zuge des letzten Reformzyklus unter den (Mitte-)Linksregierungen in Lateinamerika – Mechanismen sozialer Ungleichheit infrage gestellt oder perpetuiert?

1.3.2 Fallkonstruktion

Um dieser Problemstellung nachzuspüren, wird im Sinn einer eingebetteten sozialwissenschaftlichen Einzelfallkonstruktion verfahren (auch: embedded case study) (Yin 2009: 16ff., 46ff.). Diese versteht sich in ihrer Grundausrichtung als eine Forschungsstrategie, bei der eine abgrenzbare Einheit (Fall) zunächst aus ihren Umweltverhältnissen heraus argumentativ freigelegt wird, nach und nach in ihren Binnenstrukturen beziehungsweise in ihrer Tiefe möglichst umfassend verstanden werden soll, um – über Rückbezüge zu der für den Fall konstitutiven Umwelt oder auch den Kontext – neue Erkenntnisse für das Forschungsfeld als Ganzes zu gewinnen (ebd.). Anders als bei holistischen Forschungsstrategien einer Vielzahl von Vergleichsdesigns oder gewöhnlichen Einzelfallanalysen sind hier die „Rahmenbedingungen [...] nicht als Störvariablen auszuschließen“, sie liegen selber im erweiterten Erkenntnisinteresse der Fallstudie: Aus ihnen wird der Fall zunächst argumentativ heraus entwickelt, und an sie werden die Ergebnisse der Falluntersuchung rückgebunden diskutiert (Hering/Schmidt 2014: 529). Die besondere epistemologische Herausforderung besteht dabei nicht nur in der Identifikation eines Falls, der die Erkenntnispotenziale der zu untersuchenden Problemstellung auf besondere Weise in sich birgt. Es gilt, diesen Fall zudem konsistent in ein konzeptionelles Netz („conceptional grid“) einzubetten, das Rückbezüge – die über den Fall hinausweisen – rekursiv möglich macht (Scholz 2011: 25).

Die Logik der eingebetteten Fallkonstruktion lässt sich in Anlehnung an Pierre Bourdieu und Loïc Wacquant für den Fortgang der Arbeit bildlich veranschaulichen: Beide verstehen sozialwissenschaftliche Fälle grundsätzlich als „sozial strukturierte“ Räume oder Felder, in denen allgemeine oder äußere Kräfte sich wie in einem „Prisma“ gemäß ihrer inneren Struktur brechen (Bourdieu/Wacquant 1996: 37). Bleibt man in diesem Bild, geht die Arbeit davon aus, dass der Fall der bezahlten Haushaltsarbeit es vermag, die Ungleichheitswirkung von arbeits- und sozialpolitischen Eingriffen gemäß seiner 'inneren Strukturen' – prismenhaft – auf spezifische Weise zu brechen. Auf den vergangenen Seiten wurden Momente des besonde-

1. Einleitung

ren Erkenntnispotenzials der sozialwissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Sektor angedeutet: Es handelt sich bei der bezahlten Haushaltsarbeit um einen erkennbar großen Ausschnitt der lateinamerikanischen Arbeits- und Alltagswelt. Der Sektor repräsentiert beispielhaft die benachteiligte Kehrseite, aber auch Momente der Privilegienordnung der lateinamerikanischen Ungleichheitsfrage. Zugleich konvergieren in ihm Kontroversen der jüngeren Ungleichheitsdebatte in Lateinamerika. Was in dieser Einleitung knapp verdeutlicht wurde, wird in einem gesonderten Kapitel dieser Arbeit theoriegeleitet, entlang weiterer statistischer Befunde und einschlägiger Forschungsstände eingehender herausgearbeitet, nämlich die Annahme, dass sich in dem Mikrokosmos von Millionen von Haushalten Lateinamerikas, innerhalb derer bezahlte Haushaltsarbeit in Anspruch genommen wird, auf markante Weise – prismenhaft – charakteristische, komplexe Ungleichheitsbeziehungen und -mechanismen lateinamerikanischer Gesellschaften brechen.

Seitdem – angefangen in Uruguay – die politische Regulierung dieses Sektors auf die Agenden zahlreicher Regierungen gerückt ist, handelt es sich außerdem um einen gesellschaftlichen Ausschnitt, der Auskunft über die Wirksamkeit von neuen Arbeits- und Sozialpolitiken auf jene komplexen Ungleichheitsdynamiken und -mechanismen verspricht, die beständig das Beschäftigungsverhältnis und seine charakteristischen Arbeitsverhältnisse und -prozesse hervorbringen. Die vorliegende Arbeit ist deshalb außerdem von dem Grundgedanken getragen, dass nicht nur die Ungleichheitsfrage des Subkontinents ihren markanten Ausdruck in dem Sektor der bezahlten Haushaltsarbeit findet, sondern dass auch die Art und Weise der politischen Regulierung des Sektors Erkenntnisse über die Wirksamkeit von Arbeits- und Sozialpolitiken bereithält, die sich nach der Jahrtausendwende anschickten, neue Antworten auf die Ungleichheitsfrage in Lateinamerika zu finden. Die Falleinbettung wiederum soll es möglich machen, den Fall argumentativ aus seinen Umweltbedingungen – der Ungleichheitsfrage lateinamerikanischer Arbeitsgesellschaften und ihrer arbeits- wie sozialpolitischen Institutionalisierung – freizulegen, um letztlich auch Rückschlüsse auf diesen Zusammenhang möglich zu machen.

Eine wesentliche Herausforderung in Hinblick auf das Vorgehen dieser Arbeit besteht somit – abermals in den Worten Bourdieus und Wacquants – darin, das erkenntnisleitende „Prisma“ der politischen Regulierung bezahlter Haushaltsarbeit konzeptionell – theoriegeleitet und empirisch gesichert – in ein Forschungsprogramm einzubetten, das es möglich macht, den Fall „systematisch zu befragen, um seine allgemeinen oder invarianten Merkmale herauszuarbeiten“ (Bourdieu/Wacquant 1996: 267), um „ganz

und gar in die Besonderheiten des untersuchten Falles einzutauchen, ohne in ihm unterzugehen“ (ebd.: 268). Auf welche Weise im Sinn der Falleinbettung und der systematischen Tiefenbohrung im Verlauf der Arbeit vorgegangen wird, ist Gegenstand der abschließenden Ausführungen der Einleitung.

1.3.3 Aufbau und Vorgehen der Arbeit

Um systematisch das prismenhafte Potenzial der politischen Regulierung des Sektors der bezahlten Haushaltsarbeit freizulegen, wird zu Beginn dieser Arbeit ein allgemeiner konzeptioneller Analyserahmen theoriegestützt entwickelt, der sich in der Lage zeigen soll, den Fall „systematisch“ entlang der Rolle der Politik bei der Perpetuierung oder Infragestellung sozialer Ungleichheitsmechanismen „zu befragen“ (s.o.). Im zweiten Kapitel dieser Arbeit wird hierzu zunächst ein allgemeines Verständnis von Mechanismen sozialer Ungleichheit in der Arbeitswelt entwickelt. Die Ausführungen systematisieren kursorisch Sichtweisen der Ungleichheitsforschung auf Gegenstände der Arbeitswelt. Dieser Zuschnitt ermöglicht es, einen Blick auf die wesentlichen ideengeschichtlichen Konjunkturen eines außerordentlich kontroversen Forschungsstrangs zu richten: Galt die Erwerbswelt den Sozialwissenschaften zunächst als unhinterfragter Zentralgegenstand ihrer Zugänge zur Ergründung der Ungleichheitsfrage, haben später feministische Perspektiverweiterungen eine Erwerbs- und Androzentrismus der tonangebenden Forschung kritisiert und zu einer Perspektiverweiterung der Ungleichheitsforschung beigetragen. Bis zuletzt drehen sich sozialwissenschaftliche Kontroversen der Ungleichheitsfrage um poststrukturalistische 'turns' von der Arbeitswelt weg und um Potenziale mehrdimensionaler oder intersektionaler 'returns' zu ihr zurück. Über die Betrachtung der in Zweifel gezogenen Beziehung zwischen Ungleichheitsforschung und Gegenständen der Arbeitswelt wird in einem ersten Schritt der theoretischen Systematisierung dieser Arbeit aus einem Umriss des kontroversen Felds der Ungleichheitsforschung ein allgemeines Verständnis von Mechanismen der Generierung sozialer Ungleichheit in der Arbeitswelt entwickelt.

Im dritten Kapitel wird die Rolle der Politik bei der Einflussnahme auf besagte Ungleichheitsmechanismen konzeptionell umrissen. Hierbei wird vor allem auf Teile einer soziologisch und/oder polit-ökonomisch ausgerichteten Wohlfahrtsstaatenforschung zurückgegriffen, die ein Verständnis von den politischen Interventionen des Wohlfahrtsstaats als aktive, un-

1. Einleitung

gleichheitsrelevante Eingriffe in die Arbeitswelt geschaffen haben. Im Rahmen eines Exkurses wird außerdem unter Rückgriff auf eine arbeitspolitische Perspektive das bisweilen schematische Politikverständnis der Wohlfahrtsstaatenforschung reformuliert. Diese Grundannahmen werden im Verlauf der Ausführungen dieses Kapitels mit dem zuvor geschaffenen Ungleichheitsverständnis synchronisiert, indem gemäß der Systematisierung sozialer Ungleichheitsmechanismen in der Arbeitswelt die Einflussnahme der Politik in erwerbszentrierter, feministischer und mehrdimensionaler Perspektive konzeptionell aufgearbeitet wird. Die Ausführungen münden in einem allgemeinen Verständnis der Ungleichheitswirkung von Arbeits- und Sozialpolitiken innerhalb der Arbeitswelt, das als analytischer Bezugsrahmen der anschließenden Falleinbettung und -analyse dient.

Im vierten Kapitel trifft der allgemein gehaltene Analyserahmen erstmals auf Befunde, Erklärungen, aber auch auf Forschungsdesiderate der Analyse von Arbeitsgesellschaften Lateinamerikas im Allgemeinen und des Sektors der bezahlten Haushaltsarbeit im Speziellen. In diesem Kapitel wird herausgearbeitet, welche Mechanismen sozialer Ungleichheit den Sektor der bezahlten Haushaltsarbeit konstituieren und auf welche Weise sie sich in Hausarbeitsverhältnissen und -prozessen konkretisieren. Im Zuge dessen wird der Forschungsauftrag ausgeschärft, die Rolle der Politik als Einflussgröße der sozialen Lage bezahlter Haushaltsarbeit zu analysieren. Bei dieser Systematisierung von Befunden und Forschungsständen verfährt die Arbeit nach dem erkenntnisleitenden Grundprinzip einer De-Zentrierung, derzufolge hierzulande bewährte Kategorien „mit dem ihr teilweise widersprechenden Gegenstandsbereich des Globalen Südens“ (Rehbein 2010: 439) konfrontiert werden, um über die Konfrontation mit Süd-Partikularitäten letztlich auch Impulse zur theoretischen Reformulierung als Ganzes zu gewinnen (ähnlich: Conrad/Randeria 2002: 14; Coronil 2002; 178). Ein Großteil der Grundkategorien der Ungleichheits- sowie der Wohlfahrtsstaatenforschung, auf die diese Arbeit zurückgreift, wurden auf der Grundlage der Analyse nordatlantischer Gesellschaften entwickelt. Den Dezentrierungsanforderungen wird insofern Rechnung getragen, als dass mit Blick auf das Ungleichheitsverständnis der Arbeit – aus einer erwerbszentrierten, feministischen und mehrdimensionalen Perspektive – kontextsensibel partikulare Befunde und Diagnosen der lateinamerikanischen Ungleichheitsfrage aufgearbeitet und auf den Sektor der bezahlten Haushaltsarbeit hin gegenstandsbezogen diskutiert werden. So wird deutlich, wie sich die lateinamerikanische Ungleichheitsfrage in dem erkenntnisleitenden Prisma der bezahlten Haushaltsarbeit bricht.

Der Transfer von Theoriebeständen, die im weitesten Sinn der Wohlfahrtsstaatenforschung zuzurechnen sind, ist zweifellos einem stärkeren Rechtfertigungsdruck ausgesetzt. So gilt der Terminus „Wohlfahrtsstaat“ schließlich weithin als epochales Signum für eine „besondere Form der politischen, ökonomischen und sozialen Verfasstheit der europäischen (sowie nordamerikanischen und ozeanischen) Industriegesellschaft“ (Lessenich 2008: 23). Es kann als Gemeinplatz der hiesigen Sozialwissenschaften gelten, dass er als Errungenschaft der Moderne in westlichen Demokratien zu verorten ist – weshalb es auch nur wenig verwundert, dass sich die konventionelle international vergleichende Wohlfahrtsstaatenforschung vorwiegend auf dem Terrain von OECD-Kernländern bewegt (z.B.: Schmidt et.al. 2007). Zwar kann eine Ausweitung des Geltungsanspruchs dieses Forschungsstrangs über die Grenzen der OECD-Kernregionen hinaus bis nach Lateinamerika (anhand der augenscheinlichen empirischen Existenz¹² von wohlfahrtsstaatlichen Arrangements) auf dem Subkontinent gerechtfertigt werden (ausführlich: Wehr 2009; Wehr/Priwitzer 2011). Damit erscheint zwar auch ihre Erforschung grundsätzlich jenseits der nordatlantischen Regionen plausibel. Gleichwohl gilt es zu berücksichtigen, dass das theoretisch-methodische Know-how der Wohlfahrtsstaatenforschung weitgehend aus der historisch-konkreten Genese europäischer und nordamerikanischer Exponate generiert wurde. Der Theorietransfer des von der Wohlfahrtsstaatenforschung inspirierten Arbeits- und Sozialpolitikverständnisses dieser Arbeit trifft insbesondere in Hinblick auf die informellen, besonders benachteiligten Sphären der lateinamerikanischen Arbeitsgesellschaften im Allgemeinen und hier in Hinblick auf den Sektor der bezahlten Haushaltsarbeit als Spielart informeller Beschäftigung im Speziellen auf eine Süd-Partikularität, die keine direkte Entsprechung in dem Forschungsstand des Globalen Nordens findet. Der Theorietransfer regt an dieser Stelle dazu an, mit einem anders gelagerten, neuartigen Analysefokus auf die Süd-Partikularität informeller Arbeit zu blicken, der sich von der weit verbreiteten Annahme abhebt, bei jenen Sphären der Arbeitsgesellschaft handele es sich um politikfreie und politisch nicht-regulierte Räume. Auf der Grundlage dieser Feststellung wird der Forschungsauftrag formuliert, die

12 Die Gesellschaften des Subkontinents blicken erstens auf einen eigenen und langen historischen Entwicklungspfad der Institutionalisierung von sozialpolitischen Maßnahmen zurück (Mesa-Lago 1978; Haggard/Kaufman 2008: 30f.; 85ff). Zweitens nimmt Lateinamerika mit Blick auf den Ressourcenaufwand für den Wohlfahrtssektor entlang von Kennziffern, die vorgeben, die relative Kapazität von Wohlfahrtsstaaten zu messen, bereits seit Längerem keine Sonderrolle gegenüber vielen Ländern der OECD ein (Segura-Ubiergo 2007: 3).