

Armoedebestrijding in de periferie ondersteunen: ingebedde externe invloed en transnationale actoren in de uitbreiding van sociale bescherming in de Filipijnen en Cambodja

Samenvatting

De afgelopen twee decennia is de sociale bescherming in de Filipijnen en Cambodja uitgebreid. Deze hervorming berust op de toepassing en versterking van programma's voor *conditional cash transfer* (CCT) en het daaraan verbonden sociaal register voor de selectie van begunstigden. Hoewel sommige betrokkenen aangeven dat CCT's in hun land zijn afgestemd op de lokale context, is in de Filipijnen en Cambodja niet alleen de algemene opzet van het CCT-programma vergelijkbaar, maar ook de gehanteerde methode van armoedebestrijding. Deze methode berust op een gecentraliseerd sociaal register dat is gebaseerd op een *proxy means test* (benaderende inkomens- en vermogenstoets). Het is een top-downmethode van begunstigdenselectie, in tegenstelling tot aanspraken gemaakt door de begunstigde.

De waargenomen overeenkomst is in tegenspraak met de nadruk op verschil die gewoonlijk wordt gelegd in de literatuur over beleidsverspreiding en over de politiek of politieke economie van sociale bescherming. Deze overeenkomst is ook in tegenspraak met het verwachte verschil tussen de twee landen, aangezien ze sterk verschillen in niveau van afhankelijkheid van hulp, ideologische geneigdheid om zich te verzetten tegen (Westerse) invloed van buitenaf, en politieke achtergrond en erfenissen. Vanuit dit spanningsveld wordt in dit onderzoek de rol van externe invloed bij beleidsverspreiding en uitbreiding van sociale bescherming in deze twee landen opnieuw beoordeeld. Verder wordt gereflecteerd op de systemische implicaties van de toepassing van CCT's en het mainstreamen van het sociaal register.

Hoewel externe invloed in het algemeen erkend wordt in de relevante literatuur, blijven strenge beperkingen vaak onderbelicht en ligt de nadruk in plaats daarvan op ideeënvorming en discours. Er wordt ook vaak een simplistische tweedeling tussen binnenlandse en buitenlandse actoren gemaakt, ook al vallen belangen, ideologieën of paradigma's vaak samen, waardoor de grens ertussen vervaagt. Bovendien wordt het model van sociale bescherming dat overal in het wereldwijde Zuiden wordt verspreid zelden ter discussie gesteld in deze literatuur. Deze studie voorziet in deze lacunes door middel van een vergelijkend historisch onderzoek van ervaringen in de Filipijnen en Cambodja met de invoering en versterking van CCT's en daaraan verbonden sociale registers. De studie berust op interviews met belangrijke informanten en archiefonderzoek. Het veldwerk in de Filipijnen is gedaan van april tot augustus 2017 en van januari tot maart 2018, en het veldwerk in Cambodja van augustus 2017 tot januari 2018. Het onderzoek is ook gebaseerd op inzichten uit kritisch sociaal beleid, afhankelijkheid, en (historisch) institutionalisme.

De bevinding dat externe invloed, samen met 'getransnationaliseerd' binnenlands beleid, heeft gezorgd voor de uniformiteit in de Filipijnse en Cambodjaanse socialebeschermingssector is bevestigd in het onderzoek. Externe invloed trad op door strenge beperkingen, waaronder de toepassing van voorwaardelijkheid, en door subtiële mechanismen, zoals vooral de diepe institutionele inbedding van externe actoren in de binnenlandse beleidsomgeving. Op basis hiervan introduceer ik het idee van institutionele periferiteit, als bijkomstigheid of uitvloeisel van de ondergeschikte politiek-economische positie van ontwikkelingslanden op het wereldtoneel.

Bovendien blijkt uit het feit dat CCT's in de casuslanden top-down zijn uitgevoerd, met een ogenschijnlijk gebrek aan sociale mobilisatie, dat deze programma's oppervlakkig zijn opgenomen in de binnenlandse politiek-economische dynamiek. Ondanks deze oppervlakkigheid zijn de implicaties echter verregaand. CCT's en sociale registers hebben een bepaalde methode van armoedebestrijding versterkt en verankerd, waardoor de

armoedegerichtheid en zelfs segregatie is verdiept in Filipijnse en Cambodjaanse socialebeschermingsstelsels. De bewering dat externe invloed alleen van belang is in de toepassingsfase is dus misplaatst. De externe invloed strekt zich ook uit tot de systemische implicaties van CCT's. De toepassing was slechts het vertrekpunt voor de systemische veranderingen die nu plaatsvinden en voor de programma's en het kanaal waarlangs ze lopen.