

## Género y pobreza: un estudio de caso



Los programas de disminución de la pobreza son más efectivos cuando incluyen una perspectiva de género y están específicamente diseñados para mujeres y otros grupos vulnerables. Este estudio de caso examina la falta de dimensión de género en un proyecto público a nivel local, así como los esfuerzos realizados por la sociedad civil para lograr desarrollo sin exclusiones.

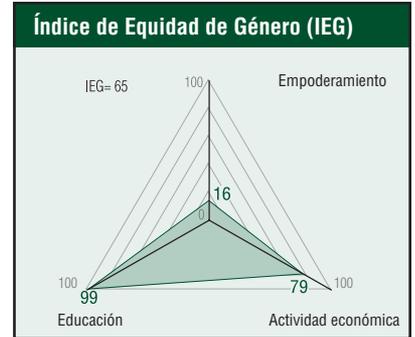
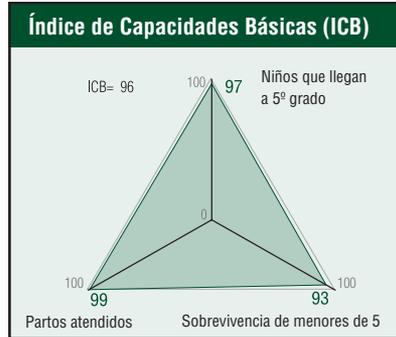
### Women's Federation 'Status'

Irina Unzhakova  
Center for Gender Studies  
Svetlana Shakirova

Considerar la dimensión de género es esencial para lograr desarrollo económico y social con equidad. La exclusión de programas de género especiales dentro de los presupuestos públicos debería ser parte de la planificación de género de las acciones gubernamentales. Kazajstán está avanzando en esta dirección y la sociedad civil tiene un papel a desempeñar en la construcción de una sociedad con igualdad de oportunidades. La Federación de Mujeres 'Status' está llevando a cabo un proyecto llamado "Consejo Público para un Presupuesto de Género", el cual tiende a expandir el conocimiento sobre los principios de la elaboración de un presupuesto de género entre los empleados civiles, miembros del Parlamento y las ONG a nivel local. El proyecto es parte del Plan de Acción Nacional sobre la Mejora de la Condición de la Mujer (1999).

El proyecto se concentra en la implementación del programa de reducción de pobreza del gobierno en Ust-Kamenogorsk, una ciudad industrial en el *oblast*<sup>1</sup> de Kazajstán del Este<sup>2</sup>. Las dos herramientas para medir el grado de inclusión del género en el presupuesto son la sensibilidad de género de los actores involucrados en la implementación del programa y el impacto sobre sus beneficiarios.

La evaluación de la implementación de este programa a nivel local ha demostrado que los empleados civiles involucrados en el proceso de presupuesto no están informados sobre la inclusión de los programas de género en el mismo. Por lo tanto, no sorprende que el programa en cuestión no sea sensible al género, a pesar del hecho de que las consideraciones de género se mencionan en la sección introductoria del documento del programa. Entre los principios de la reducción de la pobreza señalados en esta introducción, el séptimo se refiere claramente a la necesidad de considerar la región, el género, la edad y otros aspectos. Obviamente, son los grupos más vulnerables de una población los que tienen la mayor necesidad de una



distribución justa de recursos y bienes públicos, o de acceso a los servicios públicos.

En Ust-Kamenogorsk, el grupo más vulnerable está compuesto por mujeres de más de 40 años con bajos índices de salud y con uno o más menores dependientes. A pesar de haber formado parte de la fuerza de trabajo por un período de tiempo considerable (18 años o más), estas mujeres han sido empleadas temporales, auto-empleadas o desempleadas por más de un año, y como resultado, su ingreso es variable y ocasional. La mayoría de estas mujeres hablan ruso pero no kazajo, y el único apoyo que tienen son sus ahorros de pensiones anteriores. Muchas de ellas han buscado consejo y asistencia de los servicios públicos o privados y ONG. Aproximadamente 70% de sus solicitudes se relacionan a la búsqueda de asistencia para encontrar empleo permanente, mientras que el restante 30% se relacionan a obtener beneficios sociales para cuidado de salud, ayuda a los familiares enfermos e incapacitados, protección contra la violencia doméstica e información sobre emigración a Rusia, entre otros servicios.

### Necesidades específicas

Los objetivos y metas del programa de reducción de la pobreza tienden a la población local como un todo, pero no específicamente a las necesidades de aquellos cuyo ingreso está por debajo de la línea de pobreza, la mayoría de los cuales son mujeres. Cuando comenzó el programa, el ingreso promedio per cápita de la población pobre era de KZT 1.871 (USD 12), lo cual representaba el 12,5% del ingreso nominal per cápita de la población urbana. En el 2003, de acuerdo a estadísticas oficiales, 8.000 personas (2,6% de la población) vivían bajo la línea

de pobreza. El resultado principal que se espera del programa es reducir el número de pobres en 3.000 entre el año 2003 y el 2005. Sin embargo, el programa brinda datos no desagregados por género, edad o estado sanitario.

Otro gran obstáculo es que la información disponible no es lo suficientemente específica. Por ejemplo, no está claro si de las 5.604 personas registradas en el centro de empleo local pueden considerarse pobres. La mitad de la población femenina de Ust-Kamenogorsk sufre de anemia, pero no se sabe cuántas de estas mujeres son, en efecto, pobres. Los últimos datos estadísticos muestran que más de un tercio de las mujeres de Kazajstán tienen anemia y la proporción es más alta en Ust-Kamenogorsk, lo cual es un gran factor contribuyente a las altas tasas de mortalidad materno-infantil en la región. La mortalidad infantil se estimó en 20,6 muertes por 1.000 nacidos vivos en 2004, mientras que la mortalidad materna alcanzó 64,8 muertes por 100.000 nacidos vivos en el mismo año. La implementación de un programa de tratamiento, incluyendo profilácticos para la anemia provocada por deficiencia de hierro, ayudaría a disminuir la morbilidad y la mortalidad materno-infantil en la región.

### Datos no específicos

A diferencia de los principios expresos del programa de reducción de pobreza, los indicadores seleccionados no tienen en cuenta el género, la edad y otros factores frecuentemente relacionados a la pobreza. Estos indicadores incluyen el número de receptores de asistencia social, el número de receptores de ayuda para vivienda, el número de receptores de micro-créditos, el número de personas

1 División o región administrativa.

2 Programa Oblast de Kazajstán del Este para la Reducción de la Pobreza (2003-2005).

capacitadas para una nueva profesión y el número de personas que consiguieron empleo a través del servicio social.

Dentro del programa, las acciones básicas tendientes al desarrollo de infraestructura incluyen el cuidado primario de la salud, el control de calidad de los alimentos y agua, el fortalecimiento de las instalaciones preescolares, carreteras, transporte y otras. Las acciones enfocadas en la reducción de la pobreza se implementan a través de actividades para generación de ingresos, así como de acceso a servicios sociales básicos como salud, educación y apoyo social para los pobres.

Si bien el gasto público en el sector social continuó creciendo entre el 2003 y el 2005, las acciones para la generación de ingreso han estado subfinanciadas. Las posibilidades de obtener ingreso creciente son dudosas. El empleo temporal ofrecido por el servicio social casi no puede considerarse como una herramienta seria de reducción de pobreza, debido a su corta duración y a su baja efectividad (solamente 10% de los desempleados encuentran un empleo permanente).

La lista de los beneficiarios del programa incluye jóvenes que no están ni estudiando ni empleados, niños provenientes de familias de bajos ingresos, huérfanos, adultos mayores pobres, discapacitados y miembros de grupos marginales. Ninguna de estas categorías ha sido desagregada por género. Por lo tanto, la diferencia entre niños y niñas o entre jóvenes hombres y mujeres no ha sido tomada en consideración.

Por ejemplo, hay una clara necesidad de tomar medidas preventivas específicas para apoyar a las mujeres jóvenes, dado que muchas de ellas se involucran en la prostitución callejera y en la explotación sexual (no necesariamente en países extranjeros, dado que la situación se extiende por todo Kazajstán). Esto lleva al aumento de enfermedades de transmisión sexual, embarazos adolescentes, abortos y pérdida de la salud reproductiva.

### Conclusiones y recomendaciones

Los programas actuales de reducción de la pobreza tienen una baja efectividad porque apuntan a la población como un todo y no se enfocan en el grupo que vive por debajo de la línea de pobreza. Al mismo tiempo, la especificidad de género de la población pobre no ha sido tenida en cuenta.

## TEMAS PRESUPUESTALES

Trece años después de ganar su independencia, Kazajstán se ha transformado de una república basada en la agricultura e integrante de la Unión Soviética en una de las economías de más rápido crecimiento de la región. En los últimos años hubo mejoras en los procesos presupuestales y en la participación de la sociedad civil en la elaboración del presupuesto. Sin embargo, todavía hay mucho por hacer.

En abril del 2004, el Control de Ingresos de Kazajstán de la Fundación Soros-Kazajstán realizó una conferencia internacional con mesas redondas en las que organizaciones de la sociedad civil discutieron la necesidad de fortalecer el rol del Parlamento en el proceso presupuestal. Los problemas citados por los parlamentarios en el Foro incluyeron su falta de conocimiento para analizar el presupuesto preliminar del Presidente, su incapacidad para contratar expertos externos que colaboren en esta tarea y el tiempo limitado del que disponen para revisar un presupuesto preliminar, negociar enmiendas con el gobierno y aprobarlo. Sin embargo, actualmente hay luz verde para llevar a cabo iniciativas de género.

La legislación de Kazajstán establece claramente que la información presupuestal debe hacerse pública y prevé penas para casos de violación del derecho de las personas a la información. En 2005 la organización de la sociedad civil Formación de Estándares Impositivos, compiló una lista de estos requerimientos legales en el informe "Análisis de Gastos en Salud, Educación y Protección Social en el Presupuesto de la Ciudad de Almaty"<sup>1</sup>. Sin embargo, esta legislación no funciona en la práctica. Los oficiales públicos a veces ocultan casos de apropiación indebida o malversación de fondos o se resisten a cooperar con la sociedad civil.

Además, solamente un número limitado de ONG está involucrado en el proceso presupuestal, debido a la falta de conocimiento sobre el presupuesto, la falta de experiencia en el trato con los oficiales apropiados y las dificultades para obtener asistencia legal profesional para los casos en que las autoridades se rehúsan a proporcionar la información requerida. ■

**Iniciativas para un Presupuesto de Género en la Región Europa Central y Oriental y Comunidad de Estados Independientes Red de Mujeres Este-Oeste**

<sup>1</sup> Disponible en: <[www.taxpayers-kz.freenet.kz](http://www.taxpayers-kz.freenet.kz)>.

En cada uno de los grupos de beneficiarios potenciales, las necesidades satisfechas y las acciones implementadas deberían diferenciarse por género. Esto aumentaría la efectividad del gasto público en la reducción de la pobreza, tanto en términos económicos como sociales.

Los empleados civiles involucrados en el proceso presupuestal han sido informados de los principios del presupuesto de género. Para lograr esto, deben recibir capacitación especial. La red de ONGs de Kazajstán, en cooperación con los expertos internacionales, está preparada para organizar la capacitación necesaria. ■