

■ KAZAJSTÁN

Desinterés por los asuntos de género



El concepto de la equidad de género aún es resistido por la sociedad en su conjunto, que tiende a ver los programas para promoverla como una influencia inevitable de la política internacional. Sin la participación activa del Poder Ejecutivo y sin la aprobación de leyes nacionales se hará difícil sostener el esfuerzo de las ONG dedicadas a las mujeres.

Centro para Estudios de Género

Svetlana Shakirova

De los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio es más probable que Kazajstán realice el Objetivo 3 ("Promoción de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres"), aunque quizá sea uno de los más difíciles de conquistar.

Si la evaluamos con los indicadores universalmente aceptados, la Meta 4¹ del Objetivo 3 ya se alcanzó en Kazajstán: no existe una desigualdad de género cuantitativa en la educación primaria ni en la secundaria, y las niñas no tienen problemas de acceso a ningún nivel de enseñanza.

Otro de los indicadores (la proporción de mujeres en el Parlamento) es mucho menos alentadora, ya que Kazajstán figura en el lugar 85 entre 185 países.²

Kazajstán tiene más de 15 millones de habitantes y las mujeres superan en más de medio millón a los hombres. Más de 30% de los habitantes, en su mayoría hombres, no vive hasta los 60 años. Las mujeres constituyen casi 70% de los habitantes que reciben pensiones, y una de cada cinco mujeres pensionistas es madre de cuatro o más hijos.³ Un quinto de los jóvenes (de hasta 18 años y principalmente varones) no terminaron la enseñanza secundaria. Un sexto de la población (familias con muchos hijos, pensionistas solos y desempleados del medio rural) vive en la pobreza.

Una de cada 12 personas en el país está desempleada, y hay más mujeres desempleadas que hombres. La brecha salarial es de 0,6 y el aporte de las mujeres al PBI es 2,1 veces inferior al de los hombres. El monto promedio de las pensiones públicas que paga el sistema solidario unificado es de KZT 7.575 (cerca de USD 57,56) para las mujeres, lo cual es inferior al de los hombres y 7,6% menos que el promedio nacional de KZT 8.198 (USD 62,29).⁴ La diferencia en los fondos de pensión entre los ahorros de las mujeres y los de los hombres es muy superior y asciende a 30% a favor de éstos.

1 Objetivo 3, Meta 4: "Eliminar la disparidad de género en la educación primaria y secundaria preferiblemente para 2005, y en todos los niveles para 2015".

2 Unión Interparlamentaria, www.ipu.org/wmn-e/classif.htm

3 Niveles de vida y pobreza en Kazajstán. Controles estadísticos. Almaty, 2004, p. 21.

4 *Ibid.*

TABLA 1

Indicadores de desarrollo humano, desglosados por sexo					
INDICADOR	1999	2000	2001	2002	2003
Esperanza de vida promedio (años)	65,5	65,5	65,8	66,0	65,8
Mujeres	71,0	71,1	71,3	71,5	71,5
Hombres	60,3	60,2	60,5	60,7	60,5
Diferencia entre los géneros (años)	10,7	10,9	10,8	10,8	11,0
Proporción de mujeres con empleo entre los trabajadores asalariados (%)	47,6	42,2	45,2	45,0	45,0
Proporción entre los sueldos de mujeres y los sueldos de hombres (%)	67,6	61,5	58,7	61,7	61,7
PBI per cápita (USD)	4.293	4.488	5.220	5.870	6.527
Mujeres	3.152	2.683	3.284	3.797	4.223
Hombres	5.521	6.429	7.305	8.104	9.008
Diferencia entre los géneros (USD)	2.369	3.746	4.021	4.307	4.785

Fuente: Niveles de vida y pobreza en Kazajstán. Control Estadístico. Almaty, 2004.

Baja presencia femenina en política y cargos públicos

Las mujeres tienen una representación insuficiente en los cargos jerárquicos de toma de decisiones. Existen 11 mujeres en el Parlamento, lo cual representa sólo 9,5% del número total de legisladores parlamentarios. Las mujeres constituyen 17,1% de los delegados regionales. A nivel de toma de decisiones, las mujeres representan 18,3% de las personas con cargos políticos en la estructura de administración central, lo cual constituye dos veces más que la cifra de 2001.

En la actualidad, las mujeres no están representadas en el principal nivel de liderazgo político: ninguna mujer ocupa el cargo de presidente, primer ministro, viceprimer ministro, gobernador o presidente del banco central.

De los 15 ministros del gobierno, cuatro (27%) son mujeres, proporción inferior al nivel de los países escandinavos pero superior a la de Rusia (donde no hay mujeres entre los 17 ministros) y demás países de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

Las mujeres tampoco participan de manera suficiente en las actividades de los partidos políticos, especialmente en cuanto al liderazgo. Durante las recientes elecciones para la Cámara de Representantes, las mujeres ocupaban como mucho el quinto lugar en la mayoría de las listas partidarias. La proporción de mujeres empleadas por organis-

mos ejecutivos del Estado asciende a 58,5%. Las mujeres dirigen 24% de todas las empresas y organizaciones.

Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG)

Si bien no existe disparidad de género en el acceso a la educación en Kazajstán, hay una significativa disparidad en la esperanza de vida al nacer y en el PBI per cápita.

Entre 1999 y 2003 el IDG tuvo un crecimiento positivo en sus tres dimensiones: esperanza de vida, acceso a la educación y PBI per cápita.

En el Índice, la diferencia en la esperanza de vida favorable a las mujeres se compensa con una diferencia aun mayor en los niveles de ingreso a favor de los hombres. La esperanza de vida de los hombres en 2003 era de 11 años menos que la de las mujeres (60,5 y 71,5 años, respectivamente), mientras el salario nominal promedio de las mujeres en todas las ramas de la economía representaba solo 60,8% del de los hombres, y el PBI per cápita era 2,1 veces inferior para las mujeres (USD 4.200 y USD 9.000, respectivamente).

El Índice de Desarrollo Humano y el IDG mejoran durante el mismo período (1999-2003) que indican avances en los indicadores de desarrollo humano para las mujeres y los hombres.

Los cambios socioeconómicos de la última década se caracterizaron por dos criterios contrapuestos

referidos a los roles de los hombres y las mujeres en la sociedad: el criterio conservador y el igualitario. El período de transición del régimen comunista propiamente un fuerte (y aún no compensado) golpe a la posición de la mujer en la sociedad y en el mercado laboral al modificar significativamente la integración de género en el liderazgo del país, los cargos políticos, el empleo laboral, el desempleo. Las mujeres han perdido la protección social y la posición social que gozaban durante el régimen anterior y se convirtieron en el principal sostén económico de sus familias, siendo responsables de la supervivencia económica y la preservación socio-psicológica de la familia. No obstante, esto no generó cambios en la ideología de género de la sociedad.

Sería un error sostener que los hombres se beneficiaron de esta transformación histórica en la estructura de la sociedad. Las condiciones de los hombres se deterioraron en la situación sanitaria, la esperanza de vida, la mortalidad por enfermedades cardiovasculares, el potencial educativo, las oportunidades laborales para las personas mayores de 40-45 años, la migración rural de zonas rurales a urbanas y la incertidumbre por el futuro. Los ingresos de uno de cada tres hombres y de casi la mitad de las mujeres caen por debajo del mínimo de subsistencia (33,2% y 44,9%, respectivamente).⁵

El precio social de la transición fue sumamente elevado para hombres y mujeres, y difícilmente pueda compensarse en breve.

Disparidades regionales

El crecimiento económico en Kazajistán no está equilibrado en función del género. El acceso de la mujer a los recursos económicos y su control sobre los mismos siguen siendo mínimos. El rápido desarrollo de la industria minera y del sector financiero benefició principalmente a los hombres.

Los detalles relativos al género en la situación de pobreza en distintas regiones del país son los siguientes. La desigualdad entre los salarios de hombres y mujeres es mayor en las regiones con un elevado producto regional bruto per cápita, donde se concentra la industria minera. En las regiones donde predominan las actividades industriales de petróleo y gas existen importantes diferencias en la proporción de personas que vive por debajo del nivel de subsistencia mínima entre las zonas urbanas y rurales. En las regiones de altos ingresos también hay una fuerte desigualdad entre el trabajo de hombres y mujeres, a favor de los hombres. Las cifras en Astana son de 13,0% y 4,25%; en Aktobe, de 13,3% y 6,0%; y en Atyrau, de 12,2% y 7,1%. El predominio de mujeres desempleadas de Astana se debe a la alta demanda de hombres en las industrias de la construcción, el transporte, las comunicaciones y los servicios. En las regiones de desarrollo dinámico son los hombres quienes se benefician con el crecimiento económico.

No queda claro cuáles son las repercusiones de la inversión extranjera directa (IED) para la mu-

jer en cuanto a su posición social, calidad y estabilidad en el trabajo, capacitación, crecimiento del ingreso, protección social y condiciones laborales. Cuarenta y seis por ciento de la IED se destina a la extracción de petróleo y gas, y sólo 10% se invierte en la industria procesadora, del cual la mitad va para la metalurgia, una industria dominada por hombres. Las industrias manufactureras de prendas de vestir y alimentos donde predominan las mujeres, así como otros sectores femeninos, se recuperan con mayor lentitud.

Los aspectos regionales de la pobreza están ligados a la desigualdad de género. Las elevadas tasas de crecimiento económico en las regiones petrolíferas sólo agravan las diferencias de género en cuanto a niveles de ingreso y desempleo con respecto a las zonas rurales. Los hombres y las ciudades se benefician con el crecimiento económico, mientras las mujeres y los pueblos se rezagan.

Plan nacional sin fondos propios

Durante el período de transición el gobierno demostró su compromiso con la igualdad de género. El ex Consejo de Asuntos de Familia y de la Mujer y de Política Demográfica fue creado por la presidencia de Kazajistán en 1993, y el empoderamiento de la mujer evoluciona gradualmente. En 1998 se creó la Comisión Nacional sobre Asuntos de Familia y de la Mujer.

Para implementar la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing el gobierno adoptó el Plan Nacional de Acción para Mejorar la Situación de la Mujer (1999). El gobierno sostiene que 80% del plan había sido instrumentado para 2002. El Concepto de Política de Género adoptado en Kazajistán en 2003 para la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) perpetúa la ideología de los anteriores Planes Nacionales de Acción y no recibe financiación específica.

La Comisión ha desarrollado desde fines de 2004 la Estrategia de Igualdad entre los Géneros para 2005-2015. La misma incluye medidas para alcanzar la igualdad de género en los ámbitos de la legislación, la política social, la vida política y social, la economía, la protección sanitaria, la política de la información, la cultura, la educación y la ciencia, así como la represión del tráfico de mujeres y la violencia contra la mujer y los niños.

Un Ejecutivo omiso

Pero a nivel ejecutivo sigue existiendo falta de comprensión o solamente un reconocimiento formal de la importancia de aplicar un criterio orientado al género en los programas de desarrollo.

El primer intento por incorporar la planificación de género se realizó en el Plan de Perspectivas Gubernamentales para 2001-2005, en una sección denominada *La participación de las mujeres en el desarrollo*. Los indicadores de género también están incluidos en el Plan Estratégico de Desarrollo hasta 2010,⁶ así como en el Concepto de Política de Géne-

ro (2003) desarrollado para poder cumplir con los ODM. No obstante, el vocabulario utilizado en este último es ambiguo: "Se integrarán programas especiales que tomen en cuenta los intereses de la mujer a los programas de inversión nacionales y regionales".

Los intentos de la comunidad de donantes por ayudar a introducir el análisis y la evaluación de género en los proyectos de desarrollo de gran escala del país comenzaron gradualmente a generar resultados, al expandir el campo político de la ideología y la política de igualdad de géneros.

Los expertos señalan que el reconocimiento oficial a la importancia de la política de género suele encontrar una resistencia inconsciente de parte de las personas que instrumentan programas nacionales, tales como los empleados públicos y los gerentes. Los documentos y las declaraciones oficiales del gobierno a menudo contienen conceptos como "mujer-madre" y "cuidadora del hogar" que hacen hincapié en los tradicionales roles doméstico y reproductor de la mujer. La política de género se impone verticalmente y sigue siendo percibida como un aspecto inevitable de la política internacional. Se la considera una obligación que el país tiene como miembro de la ONU y como "estado democrático, laico, respetuoso de las leyes y social",⁷ y no como un concepto relevante para Kazajistán.

Por ejemplo, Kazajistán fue el último país de la Comunidad de Estados Independientes en ratificar la Convención para Eliminar Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en 1998, pero fue el primero en ratificar el Protocolo Optativo en 2001. Aunque el gobierno se apresuró a adoptar numerosos convenios y acuerdos internacionales, no actúa de la misma manera con la adopción de leyes nacionales. Sin leyes autóctonas la promoción política del concepto de género es sumamente problemática.

Proyectos de ley pendientes

En los últimos años el gobierno se ha resistido a adoptar dos leyes: *Sobre la igualdad de derechos de mujeres y hombres en Kazajistán* y *Sobre la represión y la prevención de la violencia doméstica*. Ambos proyectos de ley fueron aprobados por una comisión internacional de pares y discutidos reiteradas veces en reuniones entre el gobierno, organizaciones internacionales y expertos, y ONG dedicadas a la mujer.

Hasta la fecha fueron insuficientes los esfuerzos de la Comisión por fomentar leyes nuevas y modificar otras existentes. La situación de la Comisión y su débil influencia en la política nacional no brindan motivos para el optimismo. Como señalara un informe de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, "sin la participación activa del presidente y el gobierno, resulta muy difícil generar interés en los asuntos de género".⁸

(continúa en pág. 260)

5 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2000* Kazajistán. 2001, p. 24.

6 Segundo informe periódico de la República de Kazajistán. "Sobre la implementación de la Convención de la ONU para Eliminar Toda Forma de Discriminación contra la Mujer". Borrador. Septiembre de 2004, p. 14.

7 Constitución de la República de Kazajistán, Artículo 1, p. 1.

8 Gatterer, E. *Gender Analysis of Parliamentary elections to Mazhilis (lower chamber) in Kazakhstan*. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa/Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (inédita). 19 de septiembre de 2004, p. 17.

KAZAJSTÁN

(viene de pág. 209)

y demás activistas. Cuando desagregamos las cifras nacionales por género y localidad, se revelan las distintas realidades de la pobreza y la exclusión. En este sentido, Social Watch Filipinas ha estado a la vanguardia y así debe continuar.

Social Watch Filipinas debe seguir instando a los gobiernos locales a que reflejen sus compromisos sociales y ambientales en los planes de desarrollo, presupuestos y prioridades de inversión locales. Los éxitos y las lecciones aprendidas deben documentarse y divulgarse como ejemplos a emular. ■

INDIA

(viene de pág. 201)

También existe el eterno problema de la aplicación. El desarrollo, en lugar de tratarse como una iniciativa, es tratado como una rutina de gobierno. Los programas de gobierno también están afectados por el alto costo de su implementación, lo que deja menos recursos para el desarrollo en la práctica. El gobierno central decide las partidas financieras para estos programas, pero son los estados quienes las instrumentan. La voluntad política y la eficacia administrativa de los gobiernos estatales suelen diferir del “diseño central” de los programas. La dinámica fortuita de la organización gubernamental federal afecta la buena instrumentación de estos programas.

Las mujeres en la política

En el ámbito del empoderamiento político observamos que, aunque existe un renacimiento a nivel de las bases, la representación femenina sigue siendo muy menor en los niveles superiores de toma de decisiones. A pesar de todos los obstáculos económicos y de la estructura social, algunos grupos organizados y no organizados de mujeres están tomando iniciativas en el campo político y social.

Las Enmiendas Constitucionales 73 y 74, de 1992, fueron un gran paso para el empoderamiento político de las mujeres. Las enmiendas establecen que un tercio de los cargos en todos los niveles de las instituciones locales estarán reservados para las mujeres.³¹

Las instituciones de Panchayati Raj³² se convirtieron en vehículos efectivos para el empoderamiento político de la mujer al expandir el liderazgo femenino y otorgarle a la mujer el poder de tomar decisiones en los niveles locales. “Las mujeres dirigen cerca de 175 Panchayats de distrito,³³ más de 2.000 Panchayats de ‘bloque’ y unos 85.000

Panchayats de gram”.³⁴ En algunos estados, como Kerala, Karnataka, Andhra Pradesh, Tamil Nadu y Madhya Pradesh hay más que el 33% obligatorio de mujeres ocupando las bancas. Nuevamente, “los estados del sur fomentan mejor ese liderazgo en comparación con los estados del norte”.³⁵ En algunos estados existen Panchayats exclusivamente femeninos que realizan una labor encomiable, especialmente en el campo de la enseñanza primaria. No obstante, existen graves obstáculos al liderazgo femenino debido al analfabetismo, las tradiciones patriarcales y las restricciones producto de la estructura social. Algunos de los problemas surgen de la renuencia y la falta de confianza de los altos funcionarios. La descentralización fiscal es el problema más común de los Panchayats.

Las nuevas instituciones Panchayati Raj incorporaron a las mujeres a las instituciones de gobierno local, pero el empoderamiento político no puede florecer por causa de procesos políticos, instituciones, estructuras sociales y normas dominadas por los hombres.

En niveles superiores institucionales y de toma de decisiones la representación femenina sigue siendo sumamente limitada. Recientemente India ocupó el lugar 93 entre 185 países calificados según el porcentaje de mujeres en el Parlamento nacional.³⁶ En la *Lok Sabha* (Cámara del Pueblo) solamente hay 45 mujeres entre los 543 legisladores, aproximadamente 8,3%. Del total de 242 integrantes del *Rajya Sabha* (Consejo de los Estados) solo 28 son mujeres, apenas 11,6%.

Conclusiones

A pesar de las mejoras categóricas de la situación femenina en India desde su independencia, el panorama sigue siendo sombrío. Esto es verdad especialmente con respecto a la pobreza, el trabajo, la atención médica y la enseñanza. Es verdad que se logró el empoderamiento social y político, pero ante la ausencia de empoderamiento económico que lo complementa las mujeres permanecen en la pobreza y la exclusión. Los organismos dedicados al desarrollo abogan por la “creación de un entorno jurídico, social y económico favorable (de suma importancia) para lograr la reducción de la pobreza y los objetivos de empoderamiento de la mujer”.³⁷ ■

Las principales iniciativas y decisiones de política de género en Kazajstán surgen del presidente, mientras la Comisión sólo aborda su instrumentación con la ayuda de fondos y pericia internacionales, recursos administrativos de las regiones y apoyo ideológico del movimiento de la mujer. Sin la financiación internacional y el capital humano de las ONG de mujeres, la política de género del Estado estaría económica e ideológicamente arruinada.

Para poder explicar la lentitud en mejorar la situación de la mujer, el gobierno señala “la falta de comprensión de la naturaleza y la importancia de los asuntos de género entre el público en general”.⁹ El gobierno y la Comisión siguen indecisos acerca de su postura sobre las cuotas de género recomendadas por el Artículo 4 de la CEDAW. El rechazo oculto del poder ejecutivo hacia la igualdad de género, la inhibición de leyes de vital importancia, la falta de apoyo a las cuotas de género, la débil situación institucional de la Comisión Nacional, la ausencia de financiación directa de los programas de género son factores que obstaculizan la conquista de la igualdad entre los géneros en el país.

La desigualdad entre los géneros es una de las causas estructurales o raíces socioculturales que entorpecen el desarrollo de la sociedad en Kazajstán. Esta desigualdad surge del legado de pasados períodos históricos, junto con factores como una cultura tradicional con valores democráticos débiles, relaciones paternalistas en la sociedad, peculiaridades de la actividad económica, dependencia de las industrias mineras, débil infraestructura, desigualdades regionales y uso insostenible de los recursos ambientales. Estas causas provocan manifestaciones de desigualdad, como la participación insuficiente de la mujer en distintos sectores de la sociedad, su exposición a diversos riesgos y el crecimiento de la discriminación y el sexismo.¹⁰

Kazajstán tiene el potencial de alcanzar la igualdad entre los géneros para 2015. El problema ahora radica en cómo desarrollar y utilizar este potencial, qué alcance tendrán los cambios institucionales y culturales en la sociedad, y en si surgirán nuevas amenazas a la igualdad. ■

9 Segundo informe periódico de la República de Kazajstán, *op cit*, p. 10.

10 Kazajstán: Logros, problemas y esperanzas. Una perspectiva de las Naciones Unidas. 2004, p. 50.

30 Ghosh, Jayati. “Budget 2005: Reality Check”, en *Frontline*, 20 de marzo de 2005.

31 Declaración del Murlí Manohar Joshi, Ministro de Desarrollo de Recursos Humanos en *Women 2000: Gender Equity, Development and Peace for the Twenty First Century*, 5 de junio de 2000.

32 La Ley de la 73ª Enmienda Constitucional de 1992 incorporó el concepto de Panchayati Raj, que es una forma de autogobierno local.

33 Un *panchayat* es un consejo. Cada estado en India se divide en distritos, cada distrito en “bloques” y cada bloque en *grams*. Los consejos existen en todos los niveles.³⁴ Kumar, Shradha y Sanjay Upadhyaya, “Grassroots Democracy: Local Governance Watch”, 28 de diciembre de 2004; www.socialwatchindia.com

35 *Ibid*.

36 Unión Interparlamentaria. “Women in National Parliaments”, 28 de febrero de 2005.

37 Naciones Unidas. “Poverty in a Globalizing World at Different Stages of Women’s Life Cycle”, 19 de noviembre de 2001.