



# ***Public Policy Brief***

---

No. 128, 2013

## **Από τα δίκτυα ασφαλείας στην οικονομική ενδυνάμωση: Υπάρχει χώρος για την προώθηση της ισότητας των φύλων στην εξέλιξη της κοινωνικής προστασίας;**

Της Ράνιας Αντωνοπούλου

Η κοινωνική προστασία έχει πρόσφατα αναδυθεί σε στρατηγικό στοιχείο στον πολιτικό διάλογο των αναπτυσσόμενων χωρών και των οργανισμών ανάπτυξης, όπως αποδεικνύεται από την πρωτοβουλία των Ηνωμένων Εθνών για την κοινωνική προστασία (Social Protection Floor Initiative), με αυξανόμενη έμφαση στην επέκταση του πεδίου εφαρμογής των στόχων του και την κάλυψη του πληθυσμού. Στο παρελθόν, τα συστήματα κοινωνικής προστασίας ενεργοποιήθηκαν ως «δίκτυα ασφαλείας» για την προστασία από τον κίνδυνο της ταχείας επιδείνωσης του βιοτικού επιπέδου, ιδίως για τα νοικοκυριά που ζουν κάτω από το όριο ή κοντά στο όριο της φτώχειας. Αναγνωρίστηκε ότι οι κίνδυνοι αυτοί μπορεί να αυξηθούν εξαιτίας ξαφνικών προσωπικών ατυχιών (π.χ., παρατεταμένη κακή υγεία) ή συστηματικών καταστροφών (περιβαλλοντική μόλυνση, φυσικές καταστροφές, ξαφνική εκτίναξη στις τιμές τροφίμων και καυσίμων, χρηματοπιστωτικές και οικονομικές κρίσεις, κ.λπ.). Επίσης, η ενεργοποίηση των δικτύων ασφαλείας έγινε επιτακτική ανάγκη με την εφαρμογή των πολιτικών διαρθρωτικής

---

Η Ράνια Αντωνοπούλου είναι Senior Scholar στο Ινστιτούτο Οικονομικών Levy και διευθύντρια του προγράμματος Ισότητα των Φύλων και η Οικονομία.

προσαρμογής στις δεκαετίες του 1980 και του 1990, τις περικοπές στη παροχή των δημόσιων υπηρεσιών, τη μείωση των μισθών και τους περιορισμούς στις επιλογές για απασχόληση εξαιτίας των προγραμμάτων λιτότητας. Σε γενικές γραμμές, οι παρεμβάσεις αυτές αποσκοπούσαν στην προστασία του ευάλωτου μέρους του πληθυσμού με το να συμβάλλουν στον μετριασμό των άμεσων και τρομακτικών συνεπειών αυτών των φυσικών ή ανθρωπογενών καταστροφών.

Ωστόσο, έγινε σταδιακά σαφές ότι οι προσωρινές λύσεις είχαν βραχύβιες επιπτώσεις. Στην πορεία αποδείχθηκε ότι μόλις απομακρυνθούν αυτά τα προσωρινά στηρίγματα, τα κύρια αίτια που ήταν υπεύθυνα για την αρχική ένταξη των ανθρώπων στη φτώχεια είχαν μείνει ανέπαφα. Εξίσου σημαντικό, η τελευταία παγκόσμια κρίση, που ξεκίνησε με την κατάρρευση των subprime στεγαστικών δανείων στις Ηνωμένες Πολιτείες στα τέλη του 2007, υπογράμμισε το γεγονός ότι οι χώρες με ολοκληρωμένα συστήματα κοινωνικής προστασίας ήταν καλύτερα προετοιμασμένες να προσφέρουν έγκαιρες και αποτελεσματικές απαντήσεις. Σήμερα, το επίκεντρο των πολιτικών κοινωνικής προστασίας σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες μετατοπίζεται από μια περιορισμένη προστατευτική λειτουργία σε μια πιο ολοκληρωμένη, μακροπρόθεσμη διαδικασία κοινωνικών παρεμβάσεων.

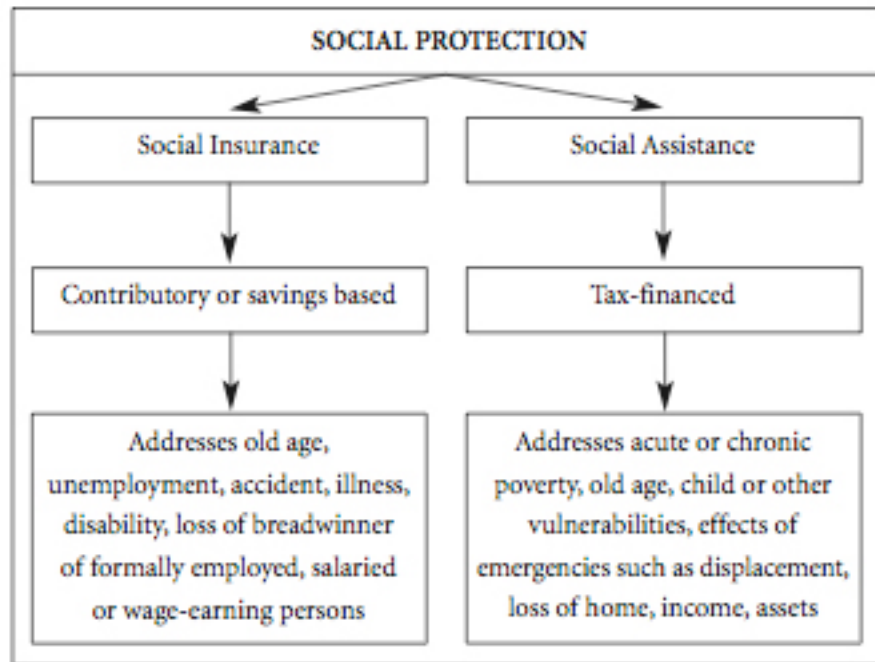
Το παρόν κείμενο πολιτικής εστιάζει την προσοχή σε ζητήματα ισότητας των φύλων που μπορεί να εμπλουτίσουν τον εξελισσόμενο διάλογο για την κοινωνική προστασία και έχει ως στόχο να συμβάλει στις συζητήσεις σχετικά με το πώς μπορεί να προωθηθεί η ισότητα των φύλων στο πλαίσιο των πολιτικών κοινωνικής προστασίας.

## **Μέρος 1: Η κοινωνική προστασία στο πλαίσιο των αναπτυσσόμενων χωρών**

### **1.1 Τι είναι η κοινωνική προστασία; Έννοιες και ταξινόμηση εργαλείων**

Για να αναπτύξουμε το περίγραμμα των πρωτοβουλιών κοινωνικής προστασίας και των στόχων τους, που είναι απαραίτητο για τη συζήτησή μας σχετικά με τα ζητήματα ισότητας των φύλων, ξεκινάμε με κάποιες έννοιες και ορισμούς. Με τα χρόνια, οι έννοιες της κοινωνικής προστασίας έχουν τροποποιηθεί σημαντικά. Παρ' όλα αυτά, φαίνεται να αναδύεται μια κοινή γλώσσα, πάνω στην οποία θα βασιστούμε για την ανάλυση που ακολουθεί στο συγκεκριμένο κείμενο.

Τα συστήματα κοινωνικής προστασίας ενσωματώνουν τη δέσμευση μιας κοινωνίας στο στόχο της διασφάλισης του βιοτικού επιπέδου των πολιτών με την πρόληψη και τον μετριασμό των αντιξοοτήτων που αυξάνουν την αστάθεια του εισοδήματος (και ως εκ τούτου την ανασφάλεια και τη φτώχεια). Μπορούμε να διακρίνουμε δύο βασικά συστήματα προστασίας: την κοινωνική ασφάλιση και την κοινωνική πρόνοια (βλ. Πίνακα 1).

**Table 1 Social Insurance and Social Assistance**

Source: Adapted from Gentilini and Omamo 2009

Το βασικό χαρακτηριστικό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης είναι ότι μόνον οι εργαζόμενοι στον τομέα της επίσημης απασχόλησης μπορεί να συμμετάσχουν σε τέτοια συστήματα ασφάλισης. Τα συστήματα αυτά δημιουργήθηκαν τη δεκαετία του 1880 (Eurofound 2009)—και όχι κατ' ανάγκη από χώρες με «προηγμένη οικονομία» για την εποχή εκείνη—και είχαν ως στόχο να προσφέρουν κάλυψη στους δημοσίους υπαλλήλους και στους εργαζόμενους σε επιχειρήσεις μεγάλης κλίμακας. Τα συστήματα ασφάλισης υιοθετήθηκαν σταδιακά σε πολλά μέρη του κόσμου προκειμένου να παρέχουν προστασία σε περίπτωση απώλειας του εισοδήματος λόγω ανεργίας, τραυματισμούς από ατυχήματα ή την εμφάνιση ασθενειών, και γήρατος, και χρηματοδοτούνταν από ένα συγκεντρωτικό σύστημα ασφάλισης μέσω υποχρεωτικών συνεισφορών από τους εργαζόμενους, τους εργοδότες και το κράτος (μέσω γενικών φορολογικών εσόδων). Σε πολλές περιπτώσεις υπήρχε επίσης ασφάλιση υγείας για τους εργαζόμενους και τα μέλη των οικογενειών τους. Σήμερα, και με δεδομένο το γεγονός ότι μόνο οι εργαζόμενοι στον επίσημο τομέα απασχόλησης συμμετέχουν, λιγότερο από το 25% του εργαζόμενου πληθυσμού στον κόσμο έχει πρόσβαση σε ολοκληρωμένη κάλυψη (προστασία από τις επιπτώσεις που περιγράφονται παραπάνω). Όσον αφορά τις συντάξεις γήρατος, καλύπτεται μόνο το 30% των ηλικιωμένων στη Λατινική Αμερική, το 20% στην Ασία, τη Βόρεια Αφρική και τη Μέση Ανατολή, και λιγότερο από το 5% στην υποσαχάρια Αφρική.

Οι πρωτοβουλίες κοινωνικής βοήθειας, από την άλλη πλευρά, είναι παρεμβάσεις χωρίς συνεισφορές που απευθύνονται προς τα άτομα που ζουν σε συνθήκες φτώχειας. Με το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού του πλανήτη να ζει σε κατάσταση ακραίας φτώχειας, οι πρωτοβουλίες κοινωνικής βοήθειας έχουν γίνει το κύριο όχημα πολιτικής σε χώρες χαμηλού και μεσαίου εισοδήματος, ιδίως μετά από το 1980 και μέσα στο πλαίσιο των νέων κινδύνων και ευπαθειών που προέκυψαν. Η άτυπη απασχόληση, οι πολιτικές διαρθρωτικής προσαρμογής, η «μόλυνση» από οικονομικές και επισιτιστικές κρίσεις (Cook και Kabeeb 2009) και οι πρόσθετοι κίνδυνοι που πηγάζουν από την κλιματική αλλαγή, η οποία έχει ήδη επιβαρύνει εύθραυστα περιβάλλοντα και συνεχίζει να απειλεί την επιβίωση των ανθρώπων που εξαρτώνται από τη χρήση και τη διαχείριση των φυσικών πόρων, συνέβαλαν στην αυξημένη ανάγκη για μέτρα άμβλυνσης του κινδύνου.

Τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας έχουν επεκτείνει από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 την κάλυψη των πολιτών τους στο βαθμό που παρέχουν κοινωνική προστασία για τα πιο ευάλωτα τμήματα του πληθυσμού. Οι παρεμβάσεις αυτές συχνά ομαδοποιούνται σε τέσσερις γενικές κατηγορίες:

(1) Μεταβιβάσεις μετρητών, κάτι που ονομάστηκε στη βιβλιογραφία ως «η ήρεμη επανάσταση» (Barrientos και Hulme 2008). Οι μεταβιβάσεις μετρητών προσφέρουν υπό προϋποθέσεις χρηματική στήριξη σε φτωχά νοικοκυριά με σκοπό να βελτιωθεί η εισοδηματική φτώχεια. Η χρηματική στήριξη προσφέρεται απευθείας στις μητέρες ή στο άτομο που έχει την πρωταρχική φροντίδα για παιδιά και εφήβους αλλά υπό όρους (για παράδειγμα, απόδειξη τακτικών ιατρικών ελέγχων ή εγγραφή των παιδιών στα σχολεία). Αυτές οι προϋποθέσεις στοχεύουν, για παράδειγμα, να ενθαρρύνουν τη διατήρηση των παιδιών σχολικής ηλικίας μέσα στο εκπαιδευτικό σύστημα.

(2) Προγράμματα «εγγύησης στην απασχόληση» και προγράμματα δημοσίων έργων. Τα προγράμματα αυτά προσφέρουν θέσεις εργασίας και μισθό στα ανειδίκευτα και χαμηλής ειδίκευσης μέλη των φτωχών νοικοκυριών που δεν μπορούν να βρουν εναλλακτική μισθωτή εργασία. Ο στόχος είναι η αποκατάσταση της εισοδηματικής φτώχειας που προκύπτει από την ανεργία, ενώ τα προγράμματα δημοσίων έργων στοχεύουν στη δημιουργία ή τη βελτίωση των περιουσιακών στοιχείων της κοινότητας, συμπεριλαμβανομένης της παραγωγικότητας της γης, και των κοινοτικών κοινωνικών υπηρεσιών.

(3) Δωρεάν πρόσβαση (ή με επιδοτούμενες τιμές) σε καταναλωτικά αγαθά και παραγωγικούς συντελεστές. Αυτές οι παρεμβάσεις λαμβάνουν τη μορφή μεταβιβάσεων σε είδος ή τη στήριξη του κόστους για τρόφιμα, εκπαίδευση και βασικές υπηρεσίες υγείας μέσω κουπονιών, την κατάργηση των τελών χρήσης, τη μείωση των τιμών στους παραγωγικούς συντελεστές ή την άμεση μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων (σπόρους και λιπάσματα, πίστωση, μικρά ζώα) και βασικών ειδών κατανάλωσης (τρόφιμα, καύσιμα).

(4) Άνευ όρων μεταβιβάσεις μετρητών και κοινωνικές συντάξεις. Αυτά είναι προγράμματα χρηματοδοτικής βοήθειας προς άτομα που έχουν αποδεδειγμένα πολύ

χαμηλό εισόδημα και στοχεύουν στην κάλυψη των κενών του εισοδήματος για νοικοκυριά που αντιμετωπίζουν πρόβλημα εύρεσης εργασίας ή έχουν μέλη που είναι άτομα με ειδικές ανάγκες. Επίσης, προορίζονται για μικρά ορφανά παιδιά και άτομα που ζουν με τον HIV/AIDS. Οι κοινωνικές συντάξεις για τους ηλικιωμένους ανήκουν επίσης στην ίδια κατηγορία και δεν συνδέονται με την προηγούμενη κατάσταση απασχόλησης.

## **1.2 Η ανάγκη για κοινωνική προστασία: Διασυνδέσεις με την περιεκτική ανάπτυξη και τη μείωση της ανισότητας και της φτώχειας**

Κατά τη διάρκεια του περασμένου αιώνα, ένας κοινός στόχος των ειδάλως αποκλινουσών πορειών στην οικονομική ανάπτυξη ήταν η διοχέτευση των επενδύσεων και των πόρων σε οικονομικές δραστηριότητες υψηλής παραγωγικότητας. Όταν είχε επιτυχία αυτή η επιλογή, η αύξηση της παραγωγής (και του εισοδήματος) συνοδευόταν παράλληλα με βελτιώσεις στην υλική ευημερία και τη μείωση της φτώχειας. Για τη συντριπτική πλειονότητα των στοχοθετημένων πληθυσμών, αυτό γινόταν μέσω της ανακατανομής του εργατικού δυναμικού από λιγότερο παραγωγικούς τομείς σε περισσότερο παραγωγικές δραστηριότητες, κυρίως μέσω της δημιουργίας καλύτερα αμειβόμενων θέσεων εργασίας και την αύξηση της γεωργικής παραγωγής. Ωστόσο, οι άνισες και μεταβαλλόμενες τάσεις ανάπτυξης, οι διπλές οικονομικές δομές (η μια να προχωρά με ταχείς ρυθμούς, η άλλη με καθυστέρηση), οι εισοδηματικές ανισότητες και η εμμονή της φτώχειας αποδείχθηκαν δύσκολες προκλήσεις. Για τη βελτίωση των αρνητικών κοινωνικών και οικονομικών συνεπειών, κρίθηκε ότι είναι επιθυμητό και αναγκαίο τόσο η χρήση των σταθεροποιητικών οικονομικών μοχλών όσο και οι αναδιανεμητικές κοινωνικές πολιτικές παρεμβάσεις.

Η πρόοδος στην επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων και τη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών και εντός των χωρών δεν ήταν, ωστόσο, ομοιόμορφη. Η αναγνώριση αυτή έχει οδηγήσει σε σημαντικές αλλαγές νοοτροπίας, γεγονός που επιβεβαιώθηκε πρώτα από τους Αναπτυξιακούς Στόχους της Χιλιετίας και, πιο πρόσφατα, από την αναζωπύρωση της έμφασης στη βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Η πρόσκληση για καλύτερη ευθυγράμμιση της ανάπτυξης με την ανθρώπινη ανάπτυξη, την αξιοπρεπή δημιουργία θέσεων εργασίας και την ασφάλεια για όλους έχει βρει πραγματική απήχηση σε πολλά μέρη του κόσμου. Σε μεγάλο βαθμό, λοιπόν, έχει γίνει αντιληπτό ότι οι στόχοι της επίτευξης της μείωσης της στέρσης, της φτώχειας και των ανισοτήτων, συμπεριλαμβανομένων των έμφυλων μορφών και διαστάσεων τους, βασίζονται στην εφαρμογή αποτελεσματικών οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών. Η κοινωνική προστασία, στο πλαίσιο αυτό, καθίσταται υψίστης σημασίας. Ωστόσο, πρέπει να γίνει κατανοητό ότι δεν χρησιμεύει ως υποκατάστατο για την οικονομική ανάπτυξη. Αντιθέτως, η ευκαιρία έγκειται στην προώθηση παρεμβάσεων που αποτρέπουν τις στερήσεις ενώ προωθούν παράλληλα την ένταξη των ατόμων (γυναίκες και άνδρες) στην οικονομία.

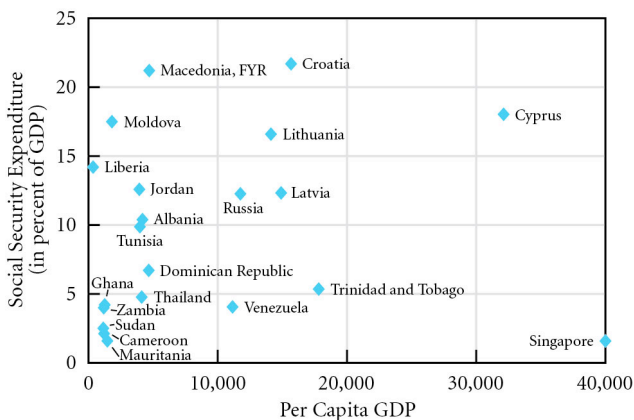
### **1.3 Η οικονομική προσιτότητα της κοινωνικής προστασίας: «Κόστος» ή «επένδυση»;**

Τα συστήματα κοινωνικής προστασίας είναι αναδιανεμητικού χαρακτήρα και ως εκ τούτου απαιτούν κονδύλια από τον δημόσιο προϋπολογισμό. Παρέχουν άμεση ή έμμεση στήριξη στο εισόδημα, αλλά αυτό που μπορεί να φαίνεται ως «κόστος» είναι επί της ουσίας μια επένδυση που προσφέρει προστασία σε περιόδους οικονομικής ύφεσης και προωθεί την οικονομική δραστηριότητα προς μια περιεκτική, υπέρ των φτωχών ανάπτυξη σε περιόδους ευημερίας.

Η επέκταση των προγραμμάτων κοινωνικής βοήθειας/προστασίας προκαλεί συχνά ανησυχίες σχετικά με την προσιτότητα των πρωτοβουλιών κοινωνικής προστασίας για τις χώρες χαμηλού εισοδήματος. Η εμπειρία και τα ευρήματα των επιστημονικών ερευνών μπορούν να διαφωτίσουν το θέμα αυτό. Οι ασκήσεις κοστολόγησης και η χρήση των επιπτώσεων της μακροοικονομικής ανάλυσης παρέχουν χρήσιμες γνώσεις.

Οι κοινωνικές μεταβιβάσεις μετρητών επιστρέφονται πίσω στην οικονομία μέσω της καταναλωτικής δαπάνης, δίνοντας έτσι τόνωση σε νέες οικονομικές δραστηριότητες και στον τομέα της απασχόλησης. Ομοίως, στην περίπτωση των προγραμμάτων «εγγύησης στην απασχόληση», οι μισθοί των εργαζομένων τονώνουν τη ζήτηση, και ιδίως τη ζήτηση για καταναλωτικά αγαθά. Επιπλέον, τα περιουσιακά στοιχεία και οι υπηρεσίες που δημιουργούνται από αυτά τα προγράμματα απασχόλησης--αντιπλημμυρικά έργα, αναδάσωση, νέοι δρόμοι, υπηρεσίες οικιακής φροντίδας--παρέχουν άμβλυση του κινδύνου, δημιουργώντας παράλληλα επιπλέον ζήτηση για τους απαιτούμενες συντελεστές και για εργασία, τονώνοντας περαιτέρω την παραγωγή. Ο σωστός σχεδιασμός έχει αποδείξει ότι αυτή η δυναμική μπορεί να αξιοποιηθεί σε μεγάλο βαθμό και να επεκταθεί ως εκ τούτου η τοπική παραγωγή και η υπέρ των φτωχών ανάπτυξη. Τα στοιχεία δείχνουν ότι τα υψηλά επίπεδα δαπανών στην κοινωνική προστασία (ως ποσοστό του ΑΕΠ) είναι όντως βιώσιμα για τις χώρες χαμηλού εισοδήματος. Όπως υποδηλώνει το σχήμα 1, το ποσοστό των δαπανών για την κοινωνική προστασία (παρουσιάζεται στον κάθετο άξονα και αναφέρεται εδώ ως «κοινωνική ασφάλιση») δεν συνδέεται αποκλειστικά με το επίπεδο εισοδήματος της χώρας (οριζόντιος άξονας).

**Figure 1 Social Protection as a Percentage of GDP, 2008  
(in 2010 US\$)**



Sources: ILO 2010 (Statistical Annex Part B, Table 25); World Bank 2008; author's calculations

Μια κοστολόγηση που διεξήχθη από τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας (ILO 2008) διαπίστωσε ότι οι δημοσιονομικές ανάγκες ενός βασικού πακέτου κοινωνικής προστασίας για τις χώρες χαμηλού εισοδήματος κυμαίνονται μεταξύ 4% και 10% του ΑΕΠ. Μια μελέτη του Levy Institute για την περίπτωση της Νότιας Αφρικής έχει επισημάνει το κόστος της *μη* επένδυσης στην κοινωνική προστασία: μια αρχική επένδυση της τάξης του 1,5% του ΑΕΠ στη δημιουργία θέσεων εργασίας μέσω κοινοτικά βασισμένων υπηρεσιών φροντίδας στο σπίτι για ηλικιωμένους και δημιουργική απασχόληση παιδιών μικρής ηλικίας σε προσχολικά κέντρα φροντίδας θα συνέβαλε στην εξάλειψη των καθυστερήσεων στην παροχή υπηρεσιών σε υποεξυπηρετούμενες κοινότητες, θα αντιμετώπιζε κενά στις ευκαιρίες απασχόλησης και θα τόνωνε την ανάπτυξη λόγω των πολλαπλασιαστικών αποτελεσμάτων με τρόπο που θα προέκυπταν σημαντικά οφέλη υπέρ των φτωχών και των γυναικών. Η επένδυση αυτή θα αύξανε επίσης τα φορολογικά έσοδα, με αποτέλεσμα να υπάρχει επιστροφή του 1/3 της αρχικής επένδυσης (Antonopoulos και Kim 2008a).

Με αυτό το σύντομο ιστορικό, στη συνέχεια αναφερόμαστε στα ζητήματα της ισότητας των φύλων.

## Μέρος 2: Κοινωνική προστασία υπό το πρίσμα της ισότητας των φύλων

### 2.1 Το υπόβαθρο του πλαισίου κοινωνικής προστασίας που προωθεί την χειραφέτηση των γυναικών και την ισότητα των φύλων

Η επιλογή του πλαισίου αντιμετώπισης της εισοδηματικής φτώχειας και άλλων ευπαθειών εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από το πρίσμα μέσα από το οποίο «βλέπει» κανείς εκείνους που ζουν σε συνθήκες φτώχειας. Από την άποψη της οικονομικής

χειραφέτησης των γυναικών, αυτό είναι ένα σημείο που αξίζει συζήτηση. Η οικονομική και κοινωνική χειραφέτηση των γυναικών είναι μια διαδικασία καθώς και έκβαση. Ως έκβαση, εκδηλώνεται από το βαθμό της επιτυγχανόμενης αυτονομίας (σε νομικό, υλικό και φυσικό επίπεδο), της ισότητας (σε ευκαιρίες, δικαιώματα και εκβάσεις) και της επιρροής (σε στρατηγικές αποφάσεις που επηρεάζουν τη ζωή των γυναικών εντός και εκτός του νοικοκυριού). Ως διαδικασία, η χειραφέτηση περιλαμβάνει τον μετασχηματισμό (ρήξη) των αναπαραγόμενων σχέσεων που βασίζονται στην ανισότητα του φύλου ώστε να καταστεί δυνατή η πλήρης συμμετοχή των γυναικών στις οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές και πολιτισμικές δομές μέσα από τις οποίες βιώνουν τις ζωές τους.

Από την άποψη αυτή, η ευκαιρία που παρουσιάζουν οι πρωτοβουλίες κοινωνικής προστασίας είναι ότι συνάμα με την προσφορά προστασίας μπορούν να προωθήσουν την αυτονομία και χειραφέτηση των γυναικών μειώνοντας έτσι προϋπάρχουσες ανισότητες μεταξύ των φύλων. Ο Amartya Sen επέστησε την προσοχή μας στις αρχές της δεκαετίας του 1990 στην κρίσιμη διαφορά μεταξύ των παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας που είναι προσανατολισμένες προς την «προστασία» και των παρεμβάσεων που οδηγούν στην «προώθηση», με τον δεύτερο παράγοντα να αναφέρεται σε πρωτοβουλίες που είναι αντίθετες του οικονομικού και κοινωνικού αποκλεισμού, αυξάνοντας την ικανότητα των ανθρώπων να συμμετέχουν στην κοινωνία παραγωγικά. Η διάκριση αυτή είναι σημαντική για τους σκοπούς της ανάλυσης αυτού του κειμένου.

Ως παράδειγμα ας αναλογιστούμε μέσα από το πρίσμα της χειραφέτησης και της ισότητας των φύλων μερικές εναλλακτικές προσεγγίσεις κοινωνικής προστασίας που στοχεύουν στη μείωση της επισιτιστικής, σε κάποια αγροτική περιοχή : (α) μεταβιβάσεις μετρητών προς τις γυναίκες των νοικοκυριών για τις αγορές αναγκαίων αγαθών, μια προσέγγιση που αναγνωρίζει ότι οι γυναίκες παίζουν καθοριστικό ρόλο στην διαχείριση πόρων ενός νοικοκυριού, (β) δωρεάν παροχή σε βασικά τρόφιμα (ρύζι, καλαμπόκι, γάλα, κλπ.), που θα χορηγείται επίσης άμεσα στις γυναίκες που είναι επικεφαλής νοικοκυριών, (γ) πρόσβαση στη γη και σε υπηρεσίες γεωργικών εφαρμογών συν επιδοτούμενες τιμές για λιπάσματα και σπόρους αφιερωμένα σε αγρότισσες. Όπως έχουμε ήδη αναφέρει, οι τρεις αυτές πρωτοβουλίες έχουν έναν ταυτόσημο στόχο: τη μείωση της επισιτιστικής ανασφάλειας. Ωστόσο, υπάρχουν έντονες διαφορές μεταξύ τους όσον αφορά τη διαδικασία μέσω της οποίας αντιμετωπίζεται η στέρηση και, από τη σκοπιά του φύλου, σημαντικές διαφορές στην (έμμεσα) εκχωρηθείσα τοποθέτηση του δικαιούχου.

Η πρώτη εναλλακτική αντιμετωπίζει το πρόβλημα της εισοδηματικής φτώχειας με το να επιτρέπει στις γυναίκες να συμμετέχουν στην οικονομία ως καταναλωτές, που διαφορετικά δεν μπορούν να κάνουν από μόνες τους. Η δεύτερη εναλλακτική, η περίπτωση της δωρεάν παροχής τροφίμων, παραχωρεί τα τρόφιμα απευθείας σε αυτούς που αξίζουν στήριξη λόγω του άπορου καθεστώτος τους και της αδυναμίας τους να αντιμετωπίσουν την κατάσταση που βιώνουν. Η τρίτη προσέγγιση αντιμετωπίζει το εισοδηματικό χάσμα με μέσα που επιτρέπουν στον δικαιούχο να συμμετάσχει στην



οικονομία ως παραγωγός. Ενώ και οι τρεις προσεγγίσεις μειώνουν την προσδιοριζόμενη στέρση, η τρίτη προσέγγιση την αναγνωρίζει ως αποτέλεσμα των κοινωνικών σχέσεων του αποκλεισμού στην παραγωγή (δηλαδή, οι γυναίκες αγρότες δεν έχουν πρόσβαση στους αναγκαίους γεωργικούς συντελεστές και στα συστήματα στήριξης), που συχνά αποτελούν το υπόβαθρο της εμπειρίας των ανθρώπων με την χρόνια φτώχεια και την ευπάθεια. Σε μια πρωτοποριακή εργασία, οι Stephen Devereux και Rachel Sabates-Wheeler (2004) επισημαίνουν ότι, ανάμεσα στις παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας, μερικές είναι βαθιά μετασχηματιστικές από τη φύση τους επειδή η φιλοδοξία τους είναι να βάλουν τέλος στις κοινωνικά υφιστάμενες άνισες και δεσμευτικές σχέσεις. Μεταξύ των τριών παρεμβάσεων που αναφέρονται παραπάνω, η προώθηση της τρίτης εναλλακτικής—αυτής που αναγνωρίζει τις γυναίκες ως παραγωγούς γεωργικών προϊόντων—εάν υιοθετηθεί σε ευρέα βάση θα είχε την δυνατότητα να μειώσει τον αριθμό των ανθρώπων που πεινούν στον κόσμο κατά 12% έως 17% , ή κατά 100 με 150 εκατομμύρια ανθρώπους, σύμφωνα με μια έκθεση του Οργανισμού Τροφίμων και Γεωργίας των Ηνωμένων Εθνών (FAO 2011).

Η παραπάνω σειρά παραδειγμάτων δεν παρέχει καθολικές κατευθυντήριες γραμμές για την επιλογή μέσων κοινωνικής προστασίας. Η χώρα και οι εδαφικές συνθήκες μπορεί να απαιτούν την εύνοια ενός μέσου ή εργαλείου έναντι κάποιου άλλου. Το βασικό σημείο εδώ είναι ότι οι επιλογές μεταξύ των πιθανών μέσων ή εργαλείων κοινωνικής προστασίας εκχωρούν, σκόπιμα ή όχι, διαφορετική τοποθέτηση στην προβλεπόμενη ομάδα δικαιούχων. Από τη σκοπιά του φύλου, η πολιτική της κοινωνικής προστασίας θα πρέπει να καθοδηγείται από ένα όραμα που «βλέπει» τις γυναίκες ως ενεργούς οικονομικούς παράγοντες και αποφεύγει την τάση να τοποθετεί τις γυναίκες σε ρόλο παθητικού αποδέκτη. Δεδομένου ότι οι κοινωνικοί και οικονομικοί κίνδυνοι και οι ευπάθειες που αντιμετωπίζουν οι γυναίκες είναι το αποτέλεσμα πολλαπλών και επικαλυπτόμενων ανισοτήτων και δεσμευτικών περιορισμών, οι πολιτικές κοινωνικής προστασίας δεν μπορούν φυσικά από μόνες τους να ανοίξουν το δρόμο προς την χειραφέτηση των γυναικών. Όμως δεν πρέπει να αγνοείται το γεγονός ότι η ευαισθητοποίηση στα ζητήματα της ισότητας των φύλων μπορεί να συμβάλει στο να είναι συνεπής η κοινωνική προστασία με τις αρχές της προώθησης της ισότητας των φύλων και της αυτόνομης ένταξης των γυναικών σε οικονομικό επίπεδο.

Οι ακόλουθες ενότητες αφορούν τους κινδύνους που αντιμετωπίζουν οι γυναίκες ως μέλη των φτωχών νοικοκυριών και εξαιτίας της ανισότητας των φύλων. Αν και το παρόν κείμενο πολιτικής ασχολείται με τους διαφοροποιημένους βάσει του φύλου κινδύνους, είναι σημαντικό να αναγνωρίσουμε ότι η άνιση κατανομή των πόρων και της ισχύος επηρεάζει τα δικαιώματα, τις ευκαιρίες των γυναικών και τις εκβάσεις σε όλα τα στάδια της ζωής. Θα ξεκινήσουμε με μια σύντομη περιγραφή των μέτρων κοινωνικής προστασίας που αντιμετωπίζουν ευπάθειες που εμφανίζονται από την παιδική ηλικία έως την εφηβεία, με ιδιαίτερη έμφαση σε δυο εργαλεία που έχουν επικαλυπτόμενο ενδιαφέρον για τους κοινωνικούς ρόλους των γυναικών ως υπεύθυνες για την παροχή φροντίδας στο σπίτι: Πρώτον, δημιουργική απασχόληση παιδιών μικρής ηλικίας σε προσχολικά κέντρα φροντίδας και δεύτερον, χρηματικές παροχές σε οικογένειες με μικρά παιδιά, μετά από έλεγχο εισοδηματικών πόρων. Στη συνέχεια το κείμενο αναλύει

τις ευπάθειες που αντιμετωπίζουν οι γυναίκες στο κόσμο της εργασίας, με ιδιαίτερη προσοχή στη μετασχηματιστική δυναμική των προγραμμάτων «εγγύησης στην απασχόληση».

## **2.2 Ο προσδιορισμός της διαφοροποίησης των ευπαθειών βάση του φύλου στα πρώτα στάδια ζωής και η δημιουργία ευκαιριών για την προώθηση της ισότητας των φύλων**

Οι ρόλοι των φύλων, οι ανισότητες και οι στερήσεις ξεκινούν από τα πρώτα στάδια της ζωής και οριστικοποιούνται στην παιδική και εφηβική ηλικία. Είναι γνωστό ότι η περίοδος από τη γέννηση μέχρι τα πρώτα δύο έτη είναι ένα «κρίσιμο παράθυρο» για την προώθηση της σωστής ανάπτυξης, της καλής υγείας και της συμπεριφορικής ομαλότητας. Πριν από την είσοδο στην ενηλικίωση, σε πολλές χώρες (και ιδιαίτερα στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές του Νοτιού) τα κορίτσια βιώνουν τη φτώχεια μέσω της άνιση κατανομής των πόρων του νοικοκυριού, που αρχίζει στην παιδική ηλικία: κατανομή στην χορήγηση τροφίμων που λειτουργεί εις βάρος τους, επιζήμια κατανομή του χρόνου μεταξύ εκπαίδευσης και εργασίας (μισθωτή και άμισθη), παραβίαση της σωματικής ακεραιότητάς τους σε νεαρή ηλικία, πρώιμα στάδια εγκυμοσύνης κλπ. Καθ' όλη τη διάρκεια εκτυλίσσεται μια διαμορφωτική διαδικασία που βιώνεται από τα παιδιά μέσω της παρατήρησης και της συμμετοχής. Αλλαγές που οδηγούν σε ισότιμους ρόλους ανδρών και γυναικών μέσω ενδοοικογενειακών, αλλά ακόμα περισσότερο μέσω συλλογικών και πολιτικών δράσεων, μπορούν να έχουν σοβαρές θετικές επιπτώσεις στα παιδιά, ιδιαίτερα στα κορίτσια.

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι οι παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας που περιορίζουν το εισοδηματικό κενό των νοικοκυριών, επεκτείνουν τις υπηρεσίες υγείας και μειώνουν τις απαιτήσεις της μη μισθωτής (και μισθωτής) εργασίας των ανηλίκων, θα ωφελήσουν σε γενικές γραμμές τα παιδιά. Επιπλέον, όμως, ορισμένα μέτρα κοινωνικής προστασίας τα ωφελούν άμεσα. Οι συνολικές λίστες των πρωτοβουλιών σε επίπεδο χώρας μπορεί να βρεθούν αλλού (Barriemtos, Niño-Zarazua και Maitrot 2010), ωστόσο η παρακάτω λίστα είναι ενδεικτική κάποιων γνωστών πρωτοβουλιών κοινωνικής προστασίας που αξίζουν να εξεταστούν για την περαιτέρω εφαρμογή τους με στόχο τη σταδιακή υλοποίηση των δικαιωμάτων των παιδιών σε οικουμενικό επίπεδο:

(1) Δωρεάν εμβολιασμοί σε βρέφη σε συνδυασμό με δωρεάν μεταγεννητική και προσχολική φροντίδα και θρεπτικά συμπληρώματα για θηλάζουσες μητέρες και βρέφη: πρωτοβουλίες που αποτελούν συνήθως μέρος του συστήματος υγείας, αλλά όταν η κάλυψη δεν φθάνει στα πιο ευάλωτα τμήματα του πληθυσμού, όπως, για παράδειγμα, στη Ναμίμπια και στο Μεξικό, ειδικές παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας για τα πλέον ευάλωτα κοινωνικά στρώματα είναι απολύτως αναγκαίες.

(2) Δωρεάν προγράμματα σίτισης στο σχολείο: τα προγράμματα αυτά, που αφορούν κυρίως τις διατροφικές ανάγκες, λειτουργούν με επιτυχία στην

αντιμετώπιση της μαθητικής διαρροής σε χώρες όπως, μεταξύ άλλων, η Κένυα, το Μπαγκλαντές και η Ινδία.

(3) Κατάργηση τελών στην πρόσβαση υπηρεσιών υγείας και εκπαίδευσης : η πρακτική αυτή βελτιώνει την κατάσταση της υγείας και το μορφωτικό επίπεδο των παιδιών. Παραδείγματα μπορούν να βρεθούν στην Ινδονησία και τη Σρι Λάνκα.

(4) Χρηματικές μεταβιβάσεις και κοινωνικές συντάξεις σε νοικοκυριά με ορφανά παιδιά: ιδιαίτερα σημαντικό σε χώρες με υψηλά ποσοστά απώλειας ενηλίκων λόγω πολεμικών συγκρούσεων και ασθενειών όπου οι ηλικιωμένες γυναίκες συχνά αναλαμβάνουν την φροντίδα των νέων, όπως στην περίπτωση της Νότιας Αφρικής.

(5) Φροντίδα και δημιουργική απασχόληση σε κέντρα για παιδιά προσχολικής ηλικίας: σε παγκόσμιο επίπεδο, υπάρχει πολύ περιορισμένη κάλυψη. Τα καινοτόμα παραδείγματα που επεκτείνονται στα φτωχά νοικοκυριά εντοπίζονται στη Νότια Αφρική και το Μεξικό.

(6) Χρηματικές μεταβιβάσεις με εισοδηματικό έλεγχο υπό όρους: ενθαρρύνουν τη χρήση των εκπαιδευτικών υπηρεσιών και τις τακτικές ιατρικές επισκέψεις. Παραδείγματα μπορούν να βρεθούν στο Μεξικό, στη Βραζιλία και σε πολλές άλλες χώρες.

Η μείωση των κινδύνων και των ευπαθειών απαιτούν μια αλληλουχία παρεμβάσεων πάνω από τα διάφορα στάδια της πρώιμης ζωής και ως εκ τούτου η ενεργοποίηση ενός συνδυασμού μέσων/εργαλείων είναι ιδιαίτερα επιθυμητή. Η προτιμώμενη οδός είναι σαφώς η καθολική κάλυψη του πληθυσμού από τις υπηρεσίες υγείας και εκπαίδευσης, αλλά καθώς οι καθυστερήσεις είναι μερικές φορές διάχυτες, η πολιτική κοινωνικής προστασίας μπορεί να κληθεί να δώσει προτεραιότητα στις υπηρεσίες για τα λιγότερο προνομιούχα άτομα και νοικοκυριά στην κοινωνία.

Σε αυτό το σημείο, είναι σημαντικό να αφιερώσουμε λίγο χώρο στις παρεμβάσεις πρώιμης ανάπτυξης παιδικής ηλικίας και τις χρηματικές μεταβιβάσεις (μετρητών) με εισοδηματικό έλεγχο υπό όρους, που χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής λόγω της επικάλυψης χώρου μεταξύ της προστασίας των παιδιών και του κοινωνικού ρόλου των γυναικών στη φροντίδα τους.

### ***Παρεμβάσεις στα πρωταρχικά στάδια της παιδικής ηλικίας και υπηρεσίες φροντίδας παιδιών***

Τα προσχολικά κέντρα φροντίδας και δημιουργικής απασχόλησης παιδιών μικρής ηλικίας παρέχουν ένα ασφαλές και οικογενειακό περιβάλλον που προσφέρει τα μέσα και τα ερεθίσματα προκειμένου να καλυφθούν οι σωματικές, γνωστικές και συναισθηματικές αναπτυξιακές ανάγκες των παιδιών της προσχολικής ηλικίας. Ιδιαίτερα σημαντικά στο πλαίσιο της φτώχειας, τα κέντρα αυτά πληρούν όλες τις προϋποθέσεις για την υγιή

ανάπτυξη των πολύ μικρών ηλικιακά παιδιών σε όλα τα επίπεδα, με καλά τεκμηριωμένες θετικές επιπτώσεις (Currie 2001, Heckman, Stixrud, οι Urzua 2006) οποίες έχουν αποδειχτεί ότι εξασκούν σημαντικές επιδράσεις στην ενήλικη ζωή (Schweinhart et al. 2005). Τα μακροπρόθεσμα οφέλη της κοινωνικής επένδυσης σε προσχολικά κέντρα φροντίδας και δημιουργικής απασχόλησης παιδιών είναι επίσης σημαντικά σε οικονομικό επίπεδο διότι οδηγούν σε υψηλότερα επίπεδα εκπαίδευσης που βελτιώνουν τελικά τις επιλογές εργασίας καθώς και την παραγωγικότητα των μελλοντικών εργαζομένων.

Τα προσχολικά κέντρα φροντίδας και δημιουργικής απασχόλησης παιδιών μικρής ηλικίας δεν έχουν πάντα επαρκή προτεραιότητα στη χάραξη κοινωνικής πολιτικής παρά τα τεκμηριωμένα στοιχεία υπέρ της λειτουργίας και της επέκτασης αυτών των υπηρεσιών (UNICEF). Ακόμη και σε εκείνες τις περιπτώσεις όπου αναγνωρίζεται η σημασία τους, εξακολουθούν να υπάρχουν τεράστιες καθυστερήσεις. Όσον αφορά την κοινωνική προστασία, δύο σημαντικές εμπειρίες αξίζουν αναφορά: τα πρόγραμμα Estancias Infantiles του Μεξικού και το πρόγραμμα «φροντίδα και ανάπτυξη στην παιδική ηλικία» της Νότιας Αφρικής. Εκτός από την παροχή οφελών προς τα παιδιά, αυτές οι παρεμβάσεις εξυπηρετούν το σκοπό της απελευθέρωσης του χρόνου για τους ενήλικες που έχουν την πρωταρχική ευθύνη για την φροντίδα των παιδιών. Για τις γυναίκες, αυτό είναι κρίσιμης σημασίας καθώς τους επιτρέπει να μειώσουν τις πιέσεις που προκαλούνται από την σύγκρουση κατανομής χρόνου μεταξύ μισθωτής εργασίας, εκπαιδευτικής ή επαγγελματικής κατάρτισης και αναζήτησης εργασίας, από τη μια πλευρά, και φροντίδας για τα βρέφη και τα πολύ μικρά παιδιά από την άλλη. Στην περίπτωση του Μεξικού, οι γονείς των παιδιών της προσχολικής ηλικίας λαμβάνουν κουπόνια μέσω των οποίων μπορούν να αποκτήσουν πρόσβαση σε κοινοτικές υπηρεσίες σε γειτονικά κέντρα που τα λειτουργούν ως επί το πλείστον γυναίκες που ζουν στις ίδιες κοινότητες χαμηλού εισοδήματος. Στη Νότια Αφρική, τα κέντρα φροντίδας για βρέφη και μικρά παιδιά λαμβάνουν άμεση ενίσχυση για την ένταξη επιπλέον παιδιών από φτωχές οικογένειες, οι γονείς των οποίων διαφορετικά δεν θα ήταν σε θέση να τα γράψουν λόγω αδυναμίας να πληρώσουν. Η πρωτοβουλία αυτή αποτελεί μέρος του Διευρυμένου Προγράμματος Δημοσίων Έργων, το οποίο θα επανεξεταστεί με περισσότερες λεπτομέρειες σε επόμενη ενότητα.

### ***Χρηματικές μεταβιβάσεις με εισοδηματικό έλεγχο κα υπό όρους (conditional cash transfers-CCTs)***

Οι μεταβιβάσεις χρημάτων σε νοικοκυριά με εισοδήματα κάτω από το όριο φτώχειας και «υπό όρους» επιδιώκουν να αντιμετωπίσουν τα χαμηλά επίπεδα χρησιμοποίησης των υπηρεσιών εκπαίδευσης και υγείας για παιδιά σχολικής ηλικίας και εφήβους. Μέχρι τώρα, οι χρηματικές μεταβιβάσεις υπό όρους έχουν αναδυθεί σε κομβικό μέσο παρέμβασης για την κοινωνική προστασία, ειδικά στη Λατινική Αμερική (Ferreira και Robalino 2010, Teichman 2007). Τα μεγαλύτερα προγράμματα μεταβιβάσεων μετρητών υπό όρους είναι το Bolsa Familia στη Βραζιλία, που καλύπτει 12,5 εκατομμύρια νοικοκυριά (ξεκίνησαν, σε πολύ μικρότερη κλίμακα, με την ονομασία Bolsa Escola στην Μπραζιλία το 1995 και μετονομάστηκαν και επεκτάθηκαν μετά το 2003) και το Oportunidades στο Μεξικό, που καλύπτει 6 εκατομμύρια νοικοκυριά (η αρχική του

ονομασία όταν πρωτοεμφανίστηκε το 1997 ήταν Progres). Επιπλέον, έχουν διαμορφωθεί τέτοιου είδους προγράμματα, αλλά μικρότερης κλίμακας, σε πάνω από 40 χώρες, με κάποια από αυτά να βρίσκονται ακόμη σε πιλοτική φάση.

Οι χρηματικές μεταβιβάσεις «υπό όρους» διοχετεύουν εισόδημα σε μετρητά στις μητέρες ή σε άλλα ενήλικα άτομα που έχουν την πρωταρχική φροντίδα των παιδιών ή των εφήβων. Οι όροι που πρέπει να τηρούνται είναι ότι η μητέρα πρέπει να συγκεντρώνει και να καταβάλει κάθε μήνα τα απαραίτητα αποδεικτικά έγγραφα που βεβαιώνουν ότι το παιδί ή ο/η έφηβος παρακολουθεί ανελλιπώς τα σχολικά μαθήματα και ότι ο ενήλικος/η κλείνει ιατρικά ραντεβού για τα παιδιά και συνοδεύει το παιδί ή τον/την έφηβο σε παιδικά ιατρεία σε τακτά χρονικά διαστήματα. Αυτές οι χρηματικές μεταβιβάσεις υπό όρους περιορίζουν το εισοδηματικό κενό (δηλαδή της κατανάλωσης), αλλά βελτιώνουν επίσης τα ποσοστά ένταξης και παραμονής στο εκπαιδευτικό σύστημα καθώς και τη χρήση των υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης στα παιδιά. Με δεδηλωμένο στόχο τη διακοπή της διαγενεακής μεταβίβαση της στέρησης -- συγκεκριμένα, χαμηλά μορφωτικά επίπεδα και κακή υγεία-- οι αξιολογήσεις των προγραμμάτων χρηματικών μεταβιβάσεων υπό όρους αποδεικνύουν ότι παρέχουν εξαιρετικά αποτελέσματα. Οι ελκυστικοί διπλοί στόχοι τους (εισόδημα στα νοικοκυριά και ευημερία των παιδιών) έχουν προκαλέσει το ενδιαφέρον για σημαντική έρευνα και αξιολόγηση των επιπτώσεων τους αλλά και τη στήριξη χορηγών. Από την άποψη της ισότητας των φύλων, δύο στοιχεία είναι σημαντικά: (1) η βελτίωση των εκβάσεων της εκπαίδευσης και της υγείας για τα κορίτσια (αύξηση του ανθρώπινου κεφαλαίου), και (2) η συμβολή τους στην χειραφέτηση των γυναικών, που προκύπτει από ένα χαρακτηριστικό του σχεδιασμού των αυτών των προγραμμάτων που υπαγορεύει ότι οι αποδέκτες θα είναι οι μητέρες των παιδιών (ή οποιοσδήποτε αντικαταστάτης άνω της ηλικίας των 15 ετών που έχει την πρωταρχική φροντίδα των παιδιών).

Όσον αφορά το πρώτο χαρακτηριστικό, οι χρηματικές μεταβιβάσεις υπό όρους μπορούν να περιλαμβάνουν διατάξεις για κλιμακούμενη άνοδο του ποσού μεταβίβασης μετρητών, με υψηλότερα ποσά να προσφέρονται για τα μεγαλύτερα παιδιά και ιδιαίτερα τα κορίτσια εφήβους. Το πρόγραμμα Oportunidades στο Μεξικό κάνει ακριβώς αυτό και η ένταξη των κοριτσιών στα σχολεία βρίσκεται σε άνοδο. Διαμορφώνονται νέες γενιές γυναικών που είναι πιο υγιείς και περισσότερο μορφωμένες — και αυτό δεν είναι μικρό επίτευγμα.

Ωστόσο, πρέπει να καταγραφεί μια σημαντική προειδοποίηση. Οι χρηματικές μεταβιβάσεις υπό όρους προσδιορίζουν τις μητέρες ως τους άμεσους αποδέκτες αυτού του δικαιώματος. Οι μεταβιβάσεις μειώνουν τα ελλείμματα των νοικοκυριών στην κατανάλωση και την εισοδηματική φτώχεια, αλλά σε συμβολικό επίπεδο το πράττουν με τη μορφή του εισοδήματος που διανέμεται στις γυναίκες ως μητέρες. Πρακτικά, η επιρροή των γυναικών στις αποφάσεις των νοικοκυριών γύρω από τις δαπάνες αναμένεται να αυξηθεί. Επιπλέον, από τη στιγμή που έχει τεκμηριωθεί από πολλές επιστημονικές έρευνες ότι όταν ο έλεγχος του οικογενειακού εισοδήματος εξαρτάται από τις γυναίκες, η κατανομή των δαπανών μετατοπίζεται για την ευημερία των παιδιών. Η ενδυνάμωση της επιρροής των γυναικών στη σφαίρα των καταναλωτικών

αποφάσεων αναμφισβήτητα βελτιώνει τη ζωή των παιδιών πέρα μάλιστα από τις απαιτήσεις ή τις προσδοκίες των προγραμμάτων χρηματικών μεταβιβάσεων υπό όρους.

Παρά τα τεκμηριωμένα οφέλη για τα παιδιά, η έντονη συζήτηση σχετικά με τα πλεονεκτήματα των προγραμμάτων τούτων για τις γυναίκες εξακολουθεί να υφίσταται (Molyneux 2007, 2009, Bastagli 2009, Jenson 2009, Teixeira 2010, Arif et al 2011). Για παράδειγμα, έχουν εκφραστεί ανησυχίες ότι οι μεταβιβάσεις μετρητών υπό όρους μεταχειρίζονται τις γυναίκες στο πλαίσιο της ταυτότητάς τους ως τα άτομα που έχουν την πρωταρχική υποχρέωση για την φροντίδα των παιδιών (ακόμα και όταν είναι έφηβοι) και των νοικοκυριών, η οποία είναι ιδεολογικά κατασκευασμένη και ως εκ τούτου περιορίζει τελικά τις ευκαιρίες και τις επιλογές των γυναικών στη ζωή. Στο πλαίσιο αυτό, εκφράζεται μεγάλη ανησυχία για την ενίσχυση των στερεοτύπων για το φύλο από την πολιτική κοινωνικής προστασίας που εφαρμόζεται. Θεωρείται ότι η έννοια της «καλής μητέρας» ταυτίζεται λανθασμένα με τη διαδικασία της πλήρους αφοσίωσης στην ανατροφή των παιδιών πέρα από τα πρώτα στάδια της ζωής τους. Επιπλέον, εκτός του ότι η επίσημη πολιτική δεν είναι ευθυγραμμισμένη με τα στρατηγικά συμφέροντα ισότητας των γυναικών, μερικές μητέρες αντιμετωπίζουν σημαντικούς περιορισμούς στο χρόνο που έχουν διαθέσιμο (σε αγροτικές και αστικές περιοχές) λόγω άλλων υποχρεώσεων που σχετίζονται με την εργασία. Και καθώς δεν είναι σε θέση να παραστούν στις (υποχρεωτικές) συναντήσεις των συμμετεχόντων στα προγράμματα χρηματικών μεταβιβάσεων υπό όρους, ή δεν δύνανται να αφιερώσουν τον απαιτούμενο χρόνο κάθε μήνα για την προσκόμιση έγκυρων αποδείξεων ότι τα παιδιά τους παρακολουθούν σχολικά μαθήματα κλπ, θεωρούνται μητέρες χαμηλότερης ποιότητας και εξαιρούνται από το πρόγραμμα. Αυτό δεν αποτελεί μια καλά μελετημένη πολιτική και είναι άδικη για τις μητέρες που βάλλονται από έλλειψη χρόνου.

Μια διαφορετική κριτική επικεντρώνεται στο γεγονός ότι, ενώ η παρέμβαση αυτή έχει ως στόχο να επιτρέψει στην επόμενη γενιά να ενταχθεί στην αγορά εργασίας με καλύτερες προοπτικές, η συμμετοχή των μητέρων τους στον κόσμο της μισθωτής εργασίας αγνοείται. Αν δεν τους παρέχονται τα μέσα για να συμμετάσχουν ενεργά και παραγωγικά στην αμειβόμενη εργασία, το συμπέρασμα είναι το σύστημα τις έχει εγκαταλείψει όσον αφορά την άσκηση των οικονομικών τους δικαιωμάτων. Αυτό δεν είναι μόνο άδικο για τις μητέρες, αλλά και στέλνει λάθος μήνυμα στα παιδιά. Εάν η πρόθεση είναι να αυξηθεί το εισόδημα των νοικοκυριών (και κυρίως το εισόδημα των γυναικών), το επίκεντρο, με βάση αυτό το επιχείρημα, θα πρέπει να είναι στην επέκταση των επιλογών των μέσων διαβίωσης για τις μητέρες ή να εξελιχθούν αυτά τα προγράμματα σε άνευ όρων μεταβιβάσεις μετρητών.

Επιπλέον, υπάρχει ο φόβος ότι οι μεταβιβάσεις μετρητών υπό όρους μπορεί να δημιουργήσουν ακουσίως ένα διαφορετικό ενδογενεακό κανάλι μετάδοσης της φτώχειας. Καθώς τα κορίτσια μεγαλώνουν σε ένα πολιτιστικό πλαίσιο όπου το στάτους της «μητρότητας» αναγνωρίζεται και αμείβεται (μέσω ανταμοιβών για την συμπεριφορά της «καλής μητέρας»), οι έφηβοι μπορεί να επιλέξουν τις μεταβιβάσεις μετρητών υπό όρους παρά το ότι μπορεί να είναι καλύτερα προετοιμασμένοι για την αγορά εργασίας. Στην πραγματικότητα, το οικονομικό πλαίσιο οδηγεί σε μια τέτοια επιλογή: οι εσωτερικές

δομές της αγοράς εργασίας είναι ιδιαίτερα έμφυλες. Το ποσοστό συμμετοχής του γυναικείου εργατικού δυναμικού στο Μεξικό είναι 45% (18% σε αγροτικές περιοχές), έναντι 78% για τους άνδρες (67% σε αγροτικές περιοχές). Εάν τα σημερινά πρότυπα παραμείνουν ως έχουν, οι νεαροί άνδρες που αποφοιτούν από το Oportunidades είναι πιο πιθανό να φύγουν από τις κοινότητές τους σε αναζήτηση εργασίας, ενώ οι νεαρές γυναίκες είναι πιο πιθανό να παραμείνουν προκειμένου να αναθρέψουν τα παιδιά (η πειραματική και μη πειραματική έρευνα δεν έχει αντιμετωπίσει μέχρι στιγμής αυτό το θέμα ίσως λόγω των διαμήκεις δεδομένων που απαιτούνται).

Υπάρχουν επίσης θέματα που έχουν προκύψει γύρω από την ικανότητα των γυναικών να ελέγχουν, στην πραγματικότητα, το εισόδημα από τις μεταβιβάσεις μετρητών. Τα αποτελέσματα είναι ανάμεικτα καθώς εξαρτώνται φυσικά από τις προϋπάρχουσες δομές εξουσίας και τον έλεγχο των ανισοτήτων, αλλά οι μεταβιβάσεις μετρητών υπό όρους δεν μπορεί να θεωρηθούν υπεύθυνες για τον ρυθμό με τον οποίο μπορεί να τροποποιούνται οι ανισότητες εντός των νοικοκυριών. Ένα πιο έγκυρο σημείο κριτικής αφορά την ίδια τη σύλληψη της «χειραφέτησης» όπως μετριέται από τους περισσότερους αξιολογητές των προγραμμάτων χρηματικών μεταβιβάσεων. Η εστίαση τείνει να είναι γύρω από τις αλλαγές στα πρότυπα των καταναλωτικών δαπανών και τη βελτίωση της ανεξαρτησίας (απουσία έλεγχου) διακίνησης/μετακίνησης των γυναικών από το σπίτι, που και τα δύο αντιπροσωπεύουν μόνο περιορισμένες έννοιες της ισότητας των φύλων.

Υπάρχει ανάγκη να συζητηθούν αυτά τα θέματα την επόμενη γενιά σχεδιασμού της κοινωνικής πολιτικής των χρηματικών μεταβιβάσεων υπό όρους (CCTs). Αυτές οι ανησυχίες που είναι βασισμένες στα ζητήματα της ισότητας των φύλων πρέπει να αντιμετωπιστούν ανοικτά και εποικοδομητικά μέσα από το διάλογο, τη συζήτηση και την ανταλλαγή απόψεων. Οι εμπειρίες με τα προγράμματα κοινωνικής προστασίας σε επίπεδο χώρας παρέχουν στο πλαίσιο αυτό ενδιαφέρουσες ιδέες:

- Οι χρηματικές μεταβιβάσεις υπό όρους μπορεί να αποτελέσουν ένα συστατικό στοιχείο ενός πακέτου πλήρως ολοκληρωμένων παρεμβάσεων (ένα παράδειγμα του οποίου είναι το πρόγραμμα Chile Solidario), συνδυάζοντας μεταβιβάσεις εισοδήματος με υπηρεσίες στην υγεία και την εκπαίδευση των γυναικών, την απασχόληση, τη στέγαση και την ψυχοκοινωνική συμβουλή, με σαφή συνιστώσα την προώθηση των επιλογών οικονομικής συμμετοχής για τις μητέρες και τις ενήλικες κόρες τους.
- Οι μεταβιβάσεις μετρητών υπό όρους μπορούν να αποσυνδεθούν από την εστίαση στη μητρότητα και να συνδεθούν με την επέκταση του πεδίου εφαρμογής τους σε τομείς παραγωγικής συμμετοχής και δημιουργικότητας. Υπάρχουν ευκαιρίες για την αξιοποίηση υφιστάμενων πρωτοβουλιών κοινωνικής προστασίας που μπορούν να προωθήσουν την οικονομική ανεξαρτησία των γυναικών. Στο Μεξικό, για παράδειγμα, υπάρχει ποικιλία προγραμμάτων, που όμως παραμένουν ασυντόνιστα μεταξύ τους, αλλά που προωθούν την συμμετοχή και δίνουν ευκαιρίες απασχόλησης σε ενήλικες γυναίκες συμπεριλαμβανομένων οικολογικών, αγροτικών, κοινωνικών δικτύων και

συνεταιρισμών (Programa Hábitat, Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas, Programa de Empleo Temporal, Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), Programa de Apoyo al Empleo και Programa de Estancias Infantiles Para Apoyar a Madres Trabajadoras).

### **2.3 Ο κόσμος της εργασίας για τις γυναίκες: Ανισότητες και συστημικοί κίνδυνοι**

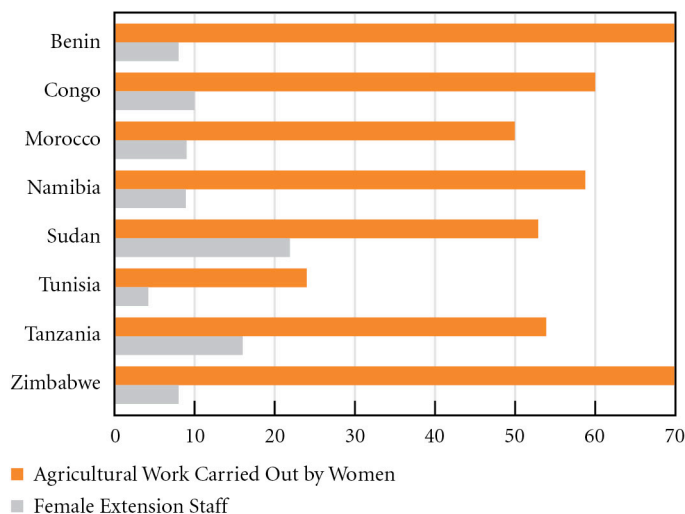
Οι έρευνες σε παγκόσμιο επίπεδο δείχνουν ότι μειονεκτική θέση των γυναικών στον τομέα της εργασίας οφείλεται σε διάφορους παράγοντες. Συγκριτικά με τους άντρες οι γυναίκες αφιερώνουν πολύ περισσότερο από τον χρόνο τους σε μη αμειβόμενες μορφές εργασίας και πολύ λιγότερο σε αμειβόμενη εργασία. Βιώνουν απρόβλεπτη ζήτηση για την εργασία τους διότι απασχολούνται συχνά σε άτυπες μορφές απασχόλησης. Στερούνται κοινωνικής ασφάλισης και λαμβάνουν χαμηλότερες αμοιβές και συνεπώς συνταξεις από τους άνδρες συναδέλφους τους. Παραδείγματα υπαρκτών πρωτοβουλιών κοινωνικής προστασίας που μπορούν ενδεχομένως να επεκταθούν για να καλύψουν το εισοδηματικό κενό περιλαμβάνουν τα ακόλουθα:

*Κοινωνικές συντάξεις*, οι οποίες προσφέρουν μετρητά στα ηλικιωμένα άτομα, σε άτομα με αναπηρία και σε άτομα που ζουν με τον ιό HIV/AIDS.

*Επιδοτήσεις σε ζωτικής σημασίας συντελεστές για παραγωγικούς σκοπούς* στοχεύουν να παράσχουν στις γυναίκες δεξιότητες για την προώθηση της αυτοαπασχόλησης και επίσης μεταβιβάσεις μετρητών. Το πρόγραμμα Starter Pack στο Μαλάουι παρέχει επιχορηγήσεις συντελεστών παραγωγής στους φτωχούς αγρότες (σπόρους για τον αραβόσιτο, τη σόγια ή τις αραχίδες και λιπάσματα). Το αρχικό σχέδιο για την καθολική κάλυψη των 2,7 εκατομμυρίων νοικοκυριών εγκαταλείφθηκε, αλλά το 2005 αποκαταστάθηκε. Σε ένα χρόνο, το Μαλάουι εξελίχθηκε από χώρα που αντιμετώπιζε επισιτιστική ανασφάλεια σε εξαγωγέα καλαμποκιού. Ένας σημαντικός περιοριστικός παράγοντας, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, είναι ότι οι διαφορές στους κοινωνικούς ρόλους απαιτούν την αντιμετώπιση διακριτικών πρακτικών. Το σημείο υπογραμμίζεται στο Σχήμα 2 και αποτελεί βασικό θέμα της πρόσφατης έκθεσης του 2011 του Οργανισμού Τροφίμων και Γεωργίας των Ηνωμένων Εθνών.



**Figure 2** Percentage of Agricultural Work Carried Out by Women Compared with the Percentage of Female Extension Staff in Selected African Countries



Source: FAO 2002

Είναι αναγκαίο να κάνουμε μια παρατήρηση σε αυτό το σημείο. Η προώθηση της αυτοαπασχόλησης και η στήριξη των ικανοτήτων των γυναικών ως μικροεπιχειρηματίες συχνά προτείνεται ως δρόμος-κλειδί για την οικονομική ισότητα των γυναικών. Όμως, όσο σημαντική και να είναι αυτή η πρωτοβουλία, δεν επαρκεί από μόνη της για την έξοδο από τη φτώχεια, τουλάχιστον όχι για την πλειοψηφία. Σε παγκόσμια κλίμακα, λιγότερο από το 3% του πληθυσμού απασχολείται με την ιδιότητα του εργοδότη. Επιπλέον, αν η ζήτηση για εργατικό δυναμικό είναι ανεπαρκής, οι αυτοαπασχολούμενοι (και εκείνοι που εργάζονται για άλλους κάτω από διάφορες ρυθμίσεις) υποφέρουν. Η πρόσβαση σε πίστωση, παραγωγικούς συντελεστές και επιχειρησιακή κατάρτιση παίζει σημαντικό ρόλο στην επιδίωξη για την ισότητα των γυναικών ως μικροεπιχειρηματίες, αλλά δεν αποτελεί πανάκεια.

***Επ δοτήσε ς ή δωρεάν πρόσβαση σε βασικά εδη διατροφής και υπηρεσίες (εκπαίδευση, υγεία)***

Τα παραδείγματα περιλαμβάνουν το πρόγραμμα Food and Cash Transfer (FACT, από το 2005) στο Μαλάουι, το οποίο παρέχει μερίδες φαγητού καθώς και μεταβιβάσεις μετρητών άνευ όρων (10 αμερικανικά δολάρια) προς τα νοικοκυριά, και το Πρόγραμμα Priority Action (από το 2000) στην Καμπότζη, το οποίο ακυρώνει τα σχολικά δίδακτρα και παρέχει βοηθητικά μαθήματα στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση.

Στρέφουμε τώρα την προσοχή μας στα προγράμματα «εγγύησης στην απασχόληση» επειδή αυτές οι πρωτοβουλίες όχι μόνο αντιπροσωπεύουν τη μεγαλύτερη πληθυσμιακή κάλυψη μεταξύ όλων των μέσων κοινωνικής προστασίας, αλλά και επειδή το συγκεκριμένο μέσο είναι μοναδικό στο να καλύπτει τα κενά εισοδήματος μέσω της

επέκτασης των επιλογών διαβίωσης με την εργασιακή ασφάλιση χωρίς συνεισφορές. Η προσέγγιση αυτή είναι σχετικά νέα και απαιτεί κάποιες διευκρινίσεις. Περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με θέματα ισότητας των φύλων που ασχολούνται με τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των προγραμμάτων «εγγύησης στην απασχόληση» μπορεί να βρεθούν αλλού (Antonopoulos 2010).

Τα προγράμματα «εγγύησης στην απασχόληση» παρέχουν δουλειά και μισθό για τα ανειδίκευτα και χαμηλής ειδίκευσης μέλη των φτωχών νοικοκυριών που δεν μπορούν να βρουν εναλλακτικές λύσεις μισθωτής εργασίας. Τα άτομα αυτά προσλαμβάνονται για συγκεκριμένες ημέρες εργασίας σε έργα που εστιάζονται στην παραγωγή δημοσίων αγαθών. Τα προγράμματα «εγγύησης στην απασχόληση» παρέχουν την ασφάλεια του δικαιώματος εργασίας και για τον λόγο αυτό αναφέρονται συχνά ως πολιτικές του «εργοδότη της ύστατης ανάγκης».

Φιλοσοφικά, το επιχείρημα για τα προγράμματα «εγγύησης στην απασχόληση» αντανακλά εκείνο για τα επιδόματα ανεργίας. Τα επιδόματα ανεργίας επικεντρώνονται στους ανέργους για ένα προβλέψιμο χρονικό διάστημα (από τρεις έως έξι μήνες κατά μέσο όρο και με λιγές χώρες έως και ένα ή δυο χρόνια), απευθύνονται δηλαδή σε εκείνους που κατείχαν μια θέση εργασίας στο πρόσφατο παρελθόν και αποτελούν προστασία ενάντια στην εισοδηματική ανασφάλεια ενώ οι αποδέκτες ψάχνουν για καινούργια δουλειά. Για όσους δεν μπορούν να βρουν δουλειά λόγω της συστηματικής και παρατεταμένης έλλειψης της ζήτησης για εργασία, ή είναι χρονίως υποαπασχολούμενοι, η εξασφάλιση πρόσβασης στην εργασία, μέσω της «εγγύησης στην απασχόληση» μειώνει τις στερήσεις και την αγωνία που προκαλεί η μακροχρόνια ανεργία και οι συνέπειες της, συμπεριλαμβανομένης της μετανάστευσης, και μπορεί να χρησιμεύσει ως ένα καλό βήμα προς μια πλατφόρμα που παρέχει ένα καθολικό δικαίωμα εγγύησης στην απασχόληση.

Με τα χρόνια, πολλές χώρες έχουν πειραματιστεί με διάφορες παραλλαγές των προγραμμάτων «εγγύησης στην απασχόληση», συχνά ενεργοποιώντας αυτά τα προγράμματα (και διευρύνοντας τα) κατά τη διάρκεια μιας κρίσης. Δύο παραδείγματα αξίζουν ιδιαίτερης μνείας καθώς ξεκίνησαν στη βάση ενός μακροπρόθεσμου οράματος. Το πρώτο είναι ο Μαχάτμα Γκάντι Εθνικός Αγροτικός Νόμος της Εγγύησης της Απασχόλησης (MG-NREGA) στην Ινδία, το οποίο είναι ένα μόνιμο πρόγραμμα δημοσίων έργων με δηλωμένο στόχο την αποτροπή των κινδύνων και των ευπαθειών που απορρέουν από την εποχική ανεργία στις αγροτικές περιοχές. Το MG-NREGA παρέχει 100 ημέρες εργασίας ανά έτος για τα νοικοκυριά που βρίσκονται στις φτωχές αγροτικές περιοχές της χώρας. Τα δημόσια έργα έχουν επιλεγεί μέχρι τώρα με ρητό στόχο τη βελτίωση των αγροτικών υποδομών, την αύξηση της γεωργικής παραγωγικότητας και την ενίσχυση των επιλογών ως προς το ζην. Το πρόγραμμα φθάνει σήμερα σε πάνω από 50 εκατομμύρια νοικοκυριά, με το κόστος να αγγίζει περίπου το 1,2% του ΑΕΠ. Παραδείγματα δημοσίων έργων περιλαμβάνουν την ανάπτυξη της αγροτικής γης και αντιπλημμυρικά έργα, πρόσβαση σε δρόμους και λίμνες νερού σε χωριά, αναδάσωση, καθαρισμό του περιβάλλοντος, κατασκευή νέων δρόμων και τη συντήρηση των δημόσιων δομών.

Το δεύτερο είναι το πρόγραμμα Διευρυμένων Δημοσίων Έργων (EPWP) της Νότιας Αφρικής. Το πρόγραμμα αυτό ξεκίνησε το 2004 με πενταετή στόχο τη δημιουργία ενός εκατομμυρίου ευκαιριών απασχόλησης και βρίσκεται τώρα στη δεύτερη φάση του, στοχεύοντας στον διπλασιασμό του στόχου. Για να αντιμετωπιστεί το μεγάλο πρόβλημα της χρόνιας και διαρθρωτικής ανεργίας, που κυμαίνεται κατά μέσο όρο μεταξύ 25% και 30%, η εντολή του συγκεκριμένου προγράμματος ήταν η χρήση του προϋπολογισμού του δημόσιου τομέα για την παροχή βραχυπρόθεσμων και μεσοπρόθεσμων ευκαιριών απασχόλησης για τους ανειδίκευτους, άνεργους εργάτες από φτωχά και εξαιρετικά φτωχά νοικοκυριά. Ένα βασικό καινοτόμο χαρακτηριστικό του EPWP είναι ότι παρέχει ευκαιρίες απασχόλησης όχι μόνο στον τομέα των υποδομών αλλά και στους κοινωνικούς τομείς της οικονομίας, όπως στον τομέα της φροντίδας και δημιουργικής απασχόλησης παιδιών προσχολικής ηλικίας και τις κοινοτικά βασισμένες υπηρεσίες φροντίδας στο σπίτι για τους μακροχρόνια ασθενείς, που έχουν ιδιαίτερη σημασία για την ισότητα των φύλων καθώς μειώνουν τον χρόνο που αφιερώνουν οι γυναίκες στις μη αμειβόμενες δραστηριότητες περίθαλψης και φροντίδας.

Τα προγράμματα «εγγύησης στην απασχόληση» συγχέονται μερικές φορές με τα «κοινωνικά ταμεία» (social funds for workfare) που εφαρμόστηκαν στο παρελθόν καθώς και με άλλες μικρές πιλοτικές πρωτοβουλίες. Οι πρωτοβουλίες αυτές αντιμετωπίζουν αρκετές δυσκολίες καθώς σχεδιάστηκαν σχετικά πρόχειρα, είχαν μικρή διάρκεια ζωής και περιορισμένη πληθυσμιακή κάλυψη. Δεύτερον, επειδή διέθεταν ελάχιστο εθνικό και τοπικό σχεδιασμό, ήταν προγράμματα προσανατολισμένα σε έργα και πρωτοβουλίες που δεν καθοδηγούνταν από τη ζήτηση (δηλαδή, η ζήτηση για συμμετοχή δεν αντικατόπτριζε μια διαδικασία αυτοεπιλογής από την πλευρά των συμμετεχόντων δικαιούχων). Επιπλέον, τα προγράμματα «εγγύησης στην απασχόληση» στοχεύουν στο να επεκτείνουν τις επιλογές εργασίας και τις αναγκαίες δραστηριότητες που εξασφαλίζουν τα προς το ζην και όχι να τις παραγκωνίσουν. Ως εκ τούτου, οι πρωτοβουλίες αυτές δεν είναι οι πλέον κατάλληλες, για παράδειγμα, για την αντιμετώπιση των ευπαθειών και των κινδύνων που πηγάζουν στον αγροτικό τομέα από την κατάργηση των κοινοτικών δικαιωμάτων στους υδάτινους πόρους ούτε μπορούν να εμποδίσουν τον αθέμιτο ανταγωνισμό από την κατάργηση επιδοτήσεων στη γεωργική παραγωγή ή να δώσουν σωστές απαντήσεις σε διαρθρωτικές προσαρμογές προγραμμάτων λιτότητας και μνημονίων δανεισμού του κράτους που καταστρέφουν τους τρόπους διαβίωσης και μειώνουν δραματικά τις θέσεις εργασίας. Οι «δικαιούχοι» σε αυτές τις περιπτώσεις δεν κάνουν πρόθυμα χρήση στις προσφορές εργασίας. Δέχονται τη συμμετοχή σε πρωτοβουλίες του είδους «μετρητά για δουλειά» ή «τρόφιμα για δουλειά» καθαρά και μόνο από απελπισία. Αυτό αντιπροσωπεύει πιθανώς έναν δεύτερο παρεξηγημένο λόγο για τον οποίο τα προγράμματα «εγγύησης στην απασχόληση» κατηγοριοποιούνται ως προγράμματα χρηματικών μεταβιβάσεων υπό όρους.

## **2.4 Ισότητα των φύλων, οικονομική ανεξαρτητοποίηση των γυναικών και προγράμματα «εγγύησης στην απασχόληση»**

Από τη σκοπιά πρακτικών που προωθούν την ισότητα των φύλων, ορισμένα διδάγματα μπορεί να αντληθούν από την αντιμετώπιση δύο βασικών ζητημάτων: (1) πώς και υπό ποιες προϋποθέσεις μπορούν να εξασφαλίσουν πρόσβαση οι γυναίκες σε θέσεις εργασίας των προγραμμάτων «εγγύησης στην απασχόληση», και (2) σε ποιο βαθμό τις ωφελούν τα επιλεγμένα έργα απασχόλησης;

### ***Η εξασφάλιση της σότιμης πρόσβασης των γυναικών σε προγράμματα «εγγύησης στην απασχόληση»***

Όπως και με τη συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας, οι γυναίκες που συμμετέχουν σε προγράμματα «εγγύησης στην απασχόληση» θα βιώσουν αναπόφευκτα ανισότητες και προκαταλήψεις. Τα εμπόδια για ένταξη σε αυτά τα προγράμματα, η θέση απασχόλησης, οι μισθολογικές διαφορές και άλλες ασυμμετρίες μπορούν να αντιμετωπιστούν στη φάση του σχεδιασμού. Από την (πρακτική) άποψη της πολιτικής, τέσσερις πτυχές αξίζουν ειδικής μνείας.

Πρώτον, η ισότιμη πρόσβαση των γυναικών σε θέσεις εργασίας θα στηριχθεί στην αντιμετώπιση των περιορισμών της προσφοράς εργασίας βάσει του φύλου. Σε αντίθεση με τους άνδρες, ο κόσμος της εργασίας των γυναικών περιλαμβάνει την αφιέρωση ενός σημαντικού μέρους του χρόνου τους στη μη αμειβόμενη εργασία, συμπεριλαμβανομένης της μη αμειβόμενης εργασίας για την παροχή φροντίδας στα παιδιά τους και σε όλους τους ενήλικες στο νοικοκυριό. Ο χρόνος τους ως εκ τούτου για συμμετοχή σε δραστηριότητες αμειβόμενης εργασίας είναι περιορισμένος. Το πρόγραμμα της Ινδίας βοηθά στην αντιμετώπιση αυτού του θέματος με το να υποχρεώνει τους εργασιακούς χώρους που εκτελούνται MG-NREGA έργων να παρέχουν παιδικούς σταθμούς, να χορηγούν ελεύθερο χρόνο για τις θηλάζουσες μητέρες και να εξασφαλίζουν ότι οι υπάρχει προσφορά θέσεων εργασίας σε σχετικά μικρή απόσταση από τα σπίτια των γυναικών.

Δεύτερον, η έμφυλη φύση της ανάθεσης εργασίας μπορεί να αποκλείσει τις γυναίκες από ορισμένες θέσεις απασχόλησης. Για παράδειγμα, οι οικοδομικές εργασίες πραγματοποιούνται παραδοσιακά από άνδρες. Για την αντιμετώπιση αυτής της πρόκλησης, τα προγράμματα στην Ινδία και τη Νότια Αφρική έχουν συμπεριλάβει ρητά ποσοτώσεις για τις γυναίκες. Παρότι υπάρχει τεράστια διαφορά ανάμεσα στις περιοχές, τα υπάρχοντα στοιχεία δείχνουν ότι οι γυναίκες θέλουν στην πλειοψηφία τους να ενταχθούν σε έργα υποδομών κάτω από τα προγράμματα «εγγύησης στην απασχόληση» (Devereux και Solomon 2006), με τα ποσοστά συμμετοχής σε ορισμένες πολιτείες της Ινδίας να ανέρχονται στο 90%.

Τρίτον, ένα άλλο κρίσιμο ζήτημα είναι η υποεκπροσώπηση των γυναικών σε κατηγορίες δημοσίων έργων που απαιτούν ελάχιστη ειδίκευση και τα χαμηλά ποσοστά συμμετοχής τους ως υπεργολάβοι και επόπτες έργων. Σε ορισμένες περιπτώσεις, το έλλειμμα μπορεί να είναι απλά η προέκταση των κανονιστικών πρακτικών εργασίας που

επικρατούν στην υπόλοιπη οικονομία. Όταν όμως είναι αναγκαία η κατάλληλη τεχνική εκπαίδευση, τότε θα πρέπει να καταστεί αναπόσπαστο μέρος των προγραμμάτων δημοσίων έργων και των προγραμμάτων «εγγύησης στην απασχόληση». Ένα καλό παράδειγμα στον τομέα αυτό προέρχεται από μια πρωτοβουλία στο Περού:

Το Πρόγραμμα Συντήρησης Αγροτικών Οδών στο Περού (2003-06) αύξησε τη συμμετοχή των γυναικών από 3,5% στο 24% με τον καθορισμό μιας ποσόστωσης στη συμμετοχή των γυναικών της τάξης του 10% σε πολύ μικρές επιχειρήσεις και σε συνδυασμό με ένα πρόγραμμα κατάρτισης των φύλων που απευθύνεται στους διάφορους φορείς που συμμετέχουν σε ένα έργο. Η αυξημένη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων σε 284 μικρές επιχειρήσεις σχετιζόταν άμεσα με τη στοχοθετημένη κατάρτιση. Το πρόγραμμα διαπίστωσε επίσης ότι οι γυναίκες μπορούσαν να αναλάβουν όλες τις δραστηριότητες συντήρησης και είχαν καλύτερες επιδόσεις από τους άνδρες σε δραστηριότητες όπως η δασοκομία, η σηματοδότηση και ο έλεγχος των εργασιών. (Gutiérrez 2005).

Τέταρτον, πρέπει να διαφυλαχθεί το σύστημα δίκαιων αμοιβών και ίσης αμοιβής για εργασία ίσης αξίας. Για ακόμη μια φορά, η ανάγκη να αντιμετωπιστούν οι ανισότητες στους μισθούς βάσει του φύλου πηγάζουν από το φόβο ότι τα εν λόγω προγράμματα είναι πιθανόν να αντανakλούν πρακτικές και εκβάσεις που επικρατούν στο σύνολο της οικονομίας. Με τον καθορισμό μιας πολιτικής για ίσους μισθούς σε άνδρες και γυναίκες, τα προγράμματα «εγγύησης στην απασχόληση» μπορούν να δώσουν το παράδειγμα και να βάλουν φραγμό σε τέτοιες μισθολογικές άδικες πρακτικές.

### ***Η εξασφάλιση επ λεγμένων έργων με ώνε την άμ σθη εργασ α των γυνα κών***

Το κύριο μέλημα των προγραμμάτων δημοσίων έργων και «εγγύησης στην απασχόληση» στη διαδικασία της δημιουργίας θέσεων εργασίας είναι ότι τα δημόσια κεφάλαια επενδύονται σε έργα που είναι κοινωνικά χρήσιμα. Καθώς πολλές αναπτυσσόμενες χώρες αντιμετωπίζουν καθυστερήσεις στην εκτέλεση βασικών έργων υποδομής, τα προγράμματα δημοσίων έργων και «εγγύησης στην απασχόληση» έχουν παραδοσιακά εστιάσει την προσοχή τους στο κλείσιμο αυτών των κενών κυρίως μέσω μεθόδων παραγωγής υψηλής έντασης εργατικού δυναμικού. Ωστόσο, υπάρχει χώρος για να διευρυνθεί το πεδίο εφαρμογής των έργων απασχόλησης που απαιτούν υψηλή ένταση εργατικού δυναμικού και η ευαισθητοποίηση των προτεραιοτήτων βάσει του φύλου μπορεί να προσφέρει καθοδήγηση σε αυτή την προσπάθεια. Η επιλογή των έργων που γεφυρώνει τις καθυστερήσεις στην χορήγηση κοινωνικών υπηρεσιών δεν θα ωφελήσει μόνο την κοινότητα, αλλά θα περιορίσει επίσης τις ανισότητες στην άμισθη εργασία που προκύπτουν λόγω φύλου. Επιπλέον, τα έργα υποδομής μπορεί να λειτουργήσουν ως μοχλός και με προτεραιότητα τη συμβολή στη μείωση της άμισθης εργασίας.

Τα παρακάτω παραδείγματα έχουν επιλεγεί από μια σειρά από προγράμματα δημοσίων έργων που υλοποιήθηκαν σε διαφορετικά χρονικά διαστήματα από διαφορετικές χώρες (ή έργα που έχουν προταθεί). Τα έργα αυτά ωφελούν γενικά τις

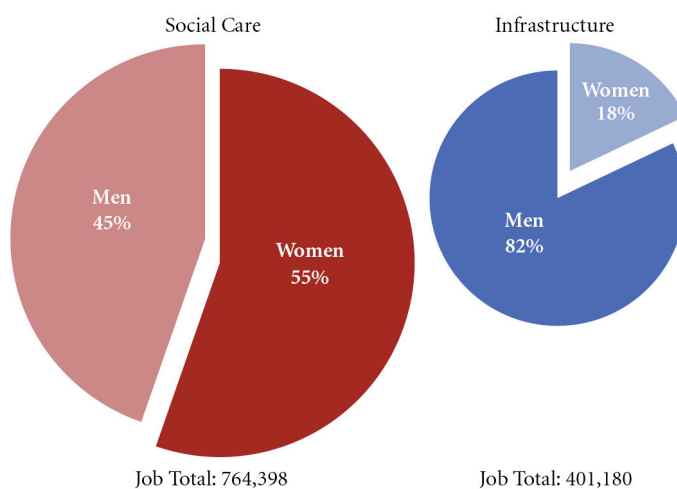
κοινότητες, αλλά βελτιώνουν επίσης τη ζωή των γυναικών με τη μείωση του μόχθου και του χρόνου της άμισθης εργασίας:

- κατασκευή ανθεκτικών σπιτιών για τους άστεγους (Αργεντινή) και οικολογικών αποχωρητηρίων (Νότια Αφρική)
- κατασκευή μικρών γεφυρών, δρόμων τροφοδοσίας και ασφαλτόστρωση των δρόμων (Ινδία)
- κατασκευή δομών για τη συγκομιδή νερού και βελτίωση των παραδοσιακών δομών ύδρευσης (Ινδία)
- ανάπτυξη κοινοτικών περιοχών και αναδάσωση (Αιθιοπία)
- οργάνωση συλλογής και διανομής νερού και καυσόξυλων (Ινδία)
- κατασκευή φούρνων δημόσιας χρήσης για την προετοιμασία γευμάτων (Αργεντινή)
- ανάπτυξη εγκαταλελειμμένων εκτάσεων και του υδρογραφικού συστήματος (Αιθιοπία και Ινδία)
- αναβάθμιση υποδομών άρδευσης σε περιοχές με φτωχά νοικοκυριά με επικεφαλής γυναίκες (Ινδία)

Η επιχειρηματολογία υπέρ των προγραμμάτων δημοσίων έργων και «εγγύησης στην απασχόληση» μπορεί να γίνει επίσης από τη σκοπιά της αποτελεσματικότητας. Όταν η δημιουργία δημοσίων θέσεων εργασίας λαμβάνει χώρα σε μεγάλη κλίμακα, είτε μέσω έργων υποδομής είτε μέσω κοινωνικών προγραμμάτων, ο αντίκτυπος φτάνει στο σύνολο της οικονομίας μέσω δύο καναλιών. Κατ' αρχάς, τα εισοδήματα των εργαζομένων από τη συμμετοχή τους στα προγράμματα δημοσίων έργων επιστρέφουν στην οικονομία μέσω της καταναλωτικής δαπάνης. Δεύτερον, κάθε έργο απαιτεί τη χρήση εργασίας καθώς και άλλων συντελεστών. Η καινούργια ζήτηση που δημιουργείται εγχέεται στο γενικό σύστημα καθώς το επιπλέον εισόδημα ρέει προς τους εργαζόμενους και τους ιδιοκτήτες των μικρών, μεσαίων και μερικές φορές μεγάλων επιχειρήσεων. Αυτοί, με τη σειρά τους, θα απαιτήσουν επίσης νέα προϊόντα και υπηρεσίες, και ούτω καθεξής. Ο «πολλαπλασιαστής» έχει θετικές επιπτώσεις σε μακροοικονομικό επίπεδο καθώς οδηγεί σε αύξηση της απασχόλησης, της παραγωγής και των φορολογικών εσόδων. Τα ευρήματα ερευνών που προέρχονται από τα μοντέλα που συνδέουν τις επιδράσεις των προγραμμάτων δημοσίων έργων με το σύνολο της οικονομίας και των μεμονωμένων νοικοκυριών δείχνουν ότι οι επιπτώσεις στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, νέου εισοδήματος και στην κατανομή του εισοδήματος υπέρ των φτωχών είναι ισχυρότερες όταν οι επενδύσεις κατανέμονται σε υπηρεσίες κοινωνικών προγραμμάτων αντί σε έργα υποδομής. Μια κοινή μελέτη του Levy Institute και του Προγράμματος Ανάπτυξης του ΟΗΕ (Antonopoulos και Kim 2008a, 2008b) εκτιμά ότι το αποτέλεσμα

των επιπτώσεων στην απασχόληση από την επέκταση του προγράμματος Διευρυμένων Δημοσίων Έργων της Νοτίου Αφρικής ήταν η κάλυψη του 50% των παιδιών που ζουν σε συνθήκες φτώχειας (και οι κοινοτικές υπηρεσίες υγείας να καλύπτουν το 20% του συνόλου των ασθενών που έχουν προβληθεί από τον ιό HIV/AIDS και από φυματίωση). Η επέκταση της κοινωνικής φροντίδας, που ισοδυναμεί με το 1% του ΑΕΠ, θα μπορούσε να δημιουργήσει πάνω από 764 χιλιάδες θέσεις εργασίας. Ως μέτρο σύγκρισης, το ίδιο ποσοστό επενδύσεων σε υποδομές θα δημιουργήσει μόλις πάνω από 401 χιλιάδες θέσεις εργασίας. Επιπλέον, το 55% των θέσεων εργασίας που δημιουργήθηκαν από επενδύσεις στην κοινωνική περίθαλψη θα κατευθυνθεί προς τις γυναίκες, ενώ μόνο το 18% των θέσεων εργασίας σε έργα υποδομής θα καταλήξει σε γυναίκες (βλ. Σχήμα 3).

**Figure 3** Employment Impacts of Expanding South Africa's EPWP/ECD: Job Distribution by Gender



Source: Antonopoulos and Kim 2008a

Αν και δεν είναι το μόνο κριτήριο επιλογής των έργων, η επένδυση σε έργα κοινωνικής φροντίδας ικανοποιεί πολλαπλούς στόχους πολιτικής. Επεκτείνει τις υπηρεσίες, μεγιστοποιεί την αύξηση των θέσεων εργασίας, κατανέμει δίκαια τα νέα δημιουργηθέντα εισοδήματα και προωθεί την ισότητα των φύλων μέσω της κοινής συμμετοχής στην άμισθη εργασία για τις ευθύνες γύρω από την φροντίδα.

## Συμπέρασμα

Πολλές χώρες έχουν ήδη ξεκινήσει την πορεία που χάραξε η πρωτοβουλία Social Protection Floor του 2009: μια προοδευτική και σταδιακή επέκταση των εγχώριων συστημάτων με στόχο την παροχή κάλυψης σε όλους. Οι εμπειρίες που έχουν συσσωρευτεί είναι ήδη όντως αρκετές και σημαντικές. Η συνεργασία Νότου-Νότου μπορεί να συνεισφέρει διδάγματα και γνώση γύρω από ειδικά διαμορφωμένα εργαλεία

πολιτικής για τις ανάγκες των κοινωνιών. Η αποφυγή της τακτικής «ένα μέγεθος για όλους» είναι απαραίτητη. Επίσης απαραίτητη είναι η ανάγκη να υπάρξει αντίσταση στις εξωτερικές επιβολές προγραμματισμού, και στις αντίστοιχες προσδοκίες και πιέσεις. Τα διδάγματα που έχουν προκύψει από τις κοινωνικές πολιτικές βάσει του φύλου και την προώθηση της ισοτιμίας ανδρών και γυναικών αξίζει να εξεταστούν και να συζητηθούν από ένα ευρύ φάσμα ενδιαφερόμενων. Θα πρέπει να ληφθεί μέριμνα έτσι ώστε η εγχώρια ατζέντα κάθε χώρας να αγκαλιάσει τις φωνές των γυναικών, οι οποίες είναι, εξ άλλου, ο στόχος μιας ευρύτερης ατζέντας κοινωνικής προστασίας.

Μέχρι στιγμής, οι περισσότερες πρωτοβουλίες κοινωνικής προστασίας εξακολουθούν να μην έχουν δηλωμένους και σαφείς στόχους όσον αφορά τις διαφοροποιήσεις των κινδύνων βάσει του φύλου, ούτε είναι επικεντρωμένες στην ανατροπή της ανισότητας στο υπάρχον σύστημα σχέσεων των φύλων. Ωστόσο, υπάρχουν εξαιρέσεις και αρκετά διδάγματα που μπορούν να αντληθούν από υπάρχουσες πρωτοβουλίες κοινωνικής προστασίας, τόσο όσον αφορά την ποικιλία μέσων/εργαλείων όσο και τα επιμέρους στοιχεία σχεδιασμού. Υπάρχει ομοφωνία ότι η πολιτική κοινωνικής προστασίας είναι ζωτικής σημασίας στην αντιμετώπιση τόσο των «κινδύνων κύκλου ζωής» όσο και των «κινδύνων προς το ζην» και πως υπάρχει ανάγκη να εισαχθούν σταδιακά πιο ολοκληρωμένα συστήματα σε όλο τον κόσμο. Το θέμα είναι πώς θα μπορέσουμε να διαμορφώσουμε έναν κατάλληλο συνδυασμό μέσων τα οποία θα υλοποιήσουν αυτούς του στόχους από την άποψη της ισότητας των φύλων. Μια χρήσιμη προσέγγιση είναι αυτή που ξεκινά με την αναγνώριση ότι οι παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας που έχουν κατά νου την ανισότητα των φύλων έχουν τη δυνατότητα να γαλουχήσουν τις μετασχηματιστικές διαδικασίες που μπορούν να συμβάλουν στους στόχους της ενδυνάμωσης των γυναικών.

## Πηγές

Antonopoulos, R. 2010. "Employment Guarantee Policies: A Gender Perspective." Gender Equality and Poverty Reduction Series. Issues Brief No. 2. New York: UNDP.

Antonopoulos, R., and K. Kim. 2008a. *The Impact of Public Employment Guarantee Strategies on Gender Equality and Pro-poor Economic Development: South Africa. Scaling Up the Expanded Public Works Programme: A Social Sector Intervention Proposal*. Research Project Report No. 34. Annandale-on-Hudson, N.Y.: Levy Economics Institute of Bard College.

———. 2008b. *The Impact of Public Employment Guarantee Strategies on Gender Equality and Pro-poor Economic Development: India. Reducing Unpaid Work in the Village of Nana Kotda, Gujarat: An Economic Impact Analysis of Works Undertaken under the National Rural Employment Guarantee Act (NREGA)*. Research Project Report No. 34. Annandale-on-Hudson, N.Y.: Levy Economics Institute of Bard College.



Antonopoulos, R., et al. 2010. "Investing in Care: A Strategy for Effective and Equitable Job Creation." Working Paper No. 610. Annandale-on-Hudson, N.Y.: Levy Economics Institute of Bard College.

Arif, S., et al. 2011. "Are Conditions Pro-Women? A Case Study of a Conditional Cash Transfer in Indonesia." CSP Research Report 3. Brighton, UK: Institute of Development Studies.

Barrientos, A., and D. Hulme. 2008. "Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution." Brooks World Poverty Institute Working Paper No. 30. Manchester, UK: University of Manchester.

Barrientos, A., and M. Niño-Zarazúa. 2011. "Social Transfers and Poverty: Objectives, Design, Reach and Impact." Manchester, UK: Chronic Poverty Research Centre.

Barrientos, A., M. Niño-Zarazúa, and M. Maitrot. 2010. "Social Assistance in Developing Countries Database (Version 5.0)." Manchester, UK: Chronic Poverty Research Centre.

Bastagli, F. 2009. "From Social Safety Net to Social Policy? The Role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America." Brasilia: The International Policy Centre for Inclusive Growth.

Cook, S., and N. Kabeer. 2009. "Socio-economic Security over the Life Course: A Global Review of Social Protection." Brighton, UK: Institute of Development Studies.

Currie, J. 2001. "Early Childhood Education Programs." *Journal of Economic Perspectives* 15 (2).

Devereux, S., and C. Solomon. 2006. "Employment Creation Programmes: The International Experience." Economic and Labour Market Analysis Department. Geneva: ILO.

Devereux, S., and R. Sabates-Wheeler. 2004. "Transformative Social Protection." Working Paper 232. Brighton, UK: Institute of Development Studies.

Devereux, S., et al. 2010. "Social Protection in Africa: A Way Forward." London, UK: The Overseas Development Institute. September.

Dickens, W., I. Sawhill, and J. Tebbs. 2006. "The Effects of Investing in Early Education on Economic Growth." Policy Brief No. 153. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions). 2009. "Bismarck's Social Security Legislation." [www.eurofound.europa.eu/emire/GERMANY/BISMARCKSSOCIALSECURITYLEGISLATION-DE.htm](http://www.eurofound.europa.eu/emire/GERMANY/BISMARCKSSOCIALSECURITYLEGISLATION-DE.htm).

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2002. "Women, Agriculture, and Food Security." Rome: FAO.

———. 2011. "The State of Food and Agriculture 2010–2011." Rome: FAO.

Ferreira, F. H. G., and D. Robalino. 2010. "Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations." Policy Research Working Paper No. 5305. Washington, D.C.: The World Bank.

Gentilini, U., and S. W. Omamo. 2009. "Unveiling Social Safety Nets." Occasional Paper No. 20. Rome: World Food Programme.

Gutiérrez, M. T. 2005. *Relaciones de Género en un Proyecto de Infraestructura Vial: Medidas afirmativas en pro de la inclusión de la mujer en el espacio laboral*. Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Perú: Provias Rural MTC.

Heckman, J. J., J. Stixrud, and S. Urzua. 2006. "The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior." *Journal of Labor Economics* 24(3).

ILO (International Labour Organization). 2008. "Can Low-Income Countries Afford Basic Social Security?" Social Security Policy Briefings, Paper No. 3. Geneva: ILO.

———. 2010. "World Social Security Report 2010/2011: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond." Geneva: ILO.

Jenson, J. 2009. "Lost in Translation: The Social Investment Perspective and Gender Equality." *Social Politics* 16(4).

Kabeer, N. 2008a. "Paid Work, Women's Empowerment and Gender Justice: Critical Pathways of Social Change." Pathways of Women's Empowerment, Working Paper 3. Sussex, UK: Institute of Development Studies.

———. 2008b. *Mainstreaming Gender in Social Protection for the Informal Economy*. London: Commonwealth Secretariat.

Molyneux, M. 2007. "Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?" Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

———. 2009. "Conditional Cash Transfers: A 'Pathway to Women's Empowerment'?" Pathways of Women's Empowerment, Brief No. 5. Brighton, UK: Institute of Development Studies.

Schweinhart, L. J., et al. 2005. "Lifetime Effects: The High/Scope Perry Preschool Study through Age 40." Monographs of the High/Scope Educational Research Foundation, 14. Ypsilanti, Mich.: High/Scope Press.

Simonazzi, A. 2009. "Care Regimes and National Employment Models." *Cambridge Journal of Economics* 33(2).

Teichman, J. 2007. "Redistributive Conflict and Social Policy in Latin America." *World Development* 36(3).

Teixeira, C. G. 2010. "A Heterogeneity Analysis of the Bolsa Familia Programme Effect on Men and Women's Work Supply." Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth.

UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). 2010. "Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics." Geneva: UNRISD.

Warner, M. E., and Z. Liu. 2006. "The Importance of Child Care in Economic Development: A Comparative Analysis of Regional Economic Linkage." *Economic Development Quarterly* 20(1).

World Bank, The. 2008. *World Development Indicators 2008*. Washington, D.C.: The World Bank.