



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

S

## COMISIÓN EUROPEA DE AGRICULTURA

39.<sup>a</sup> reunión

Budapest (Hungría), 22 y 23 de septiembre de 2015

Tema 5 del programa

**Análisis de los programas de protección social para residentes de las zonas rurales teniendo en cuenta las cuestiones de género**

**(El caso de las prestaciones por maternidad y los sistemas de pensiones)**

### Resumen

- El presente documento de antecedentes está basado en el estudio regional de la FAO sobre la situación de la protección social en la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y Georgia<sup>1</sup>. Se pretende examinar las dimensiones de género de dos elementos de la protección social, a saber, las prestaciones por maternidad y los sistemas de pensiones, que son fundamentales para el mejoramiento de las condiciones económicas de las mujeres y su bienestar. Aunque las prestaciones por maternidad y las pensiones suelen contemplarse únicamente como programas contributivos de las zonas urbanas en el sistema de protección social de la región, las mujeres tanto de zonas urbanas como rurales han accedido tradicionalmente a estas prestaciones. Pese a los significativos avances logrados desde mediados del decenio de 1990 en la reforma de los sistemas nacionales de bienestar en la región, a fin de responder con eficacia a las demandas de las economías de mercado, queda todavía mucho por hacer para establecer sistemas de protección social que funcionen eficazmente, sean inclusivos y tengan perspectiva de género y que satisfagan las necesidades de los grupos desfavorecidos y con bajos ingresos, en los que predominan las mujeres del ámbito rural.
- Se ha demostrado que las políticas y programas de protección social eficaces tienen un impacto significativo en la mitigación de la pobreza, así como en la reducción de las desigualdades sociales, en todo el mundo. Una conclusión clave de este examen es la

<sup>1</sup> La CEI (Comunidad de Estados Independientes) incluye a Armenia, Azerbaiyán, Belarús, la Federación de Rusia, Kazajstán, Kirguistán, Moldova, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán (según el sitio web <http://www.cis.minsk.by/index.php?id=2>).

*Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes.*

*Pueden consultarse más documentos en el sitio [www.fao.org](http://www.fao.org).*



mo397

necesidad de impulsar el proceso de reformas en curso en materia de protección social guiado por sólidos análisis basados en el género, a fin de evitar la exclusión de grupos vulnerables, tales como las mujeres rurales, y contribuir de manera eficaz al mejoramiento de sus condiciones. Los gobiernos deberían adoptar más firmemente un planteamiento que tome en consideración las cuestiones de género a la hora de formular y ejecutar planes de protección social, que pueden resultar decisivos para lograr un impacto más profundo en la mitigación de la pobreza de los grupos vulnerables, y contribuir a mejorar su bienestar. La FAO, en sus esfuerzos por reducir la pobreza y alcanzar la seguridad alimentaria, debería proporcionar ayuda para mejorar los mecanismos de protección social y utilizarlos más eficazmente con objeto de llegar a los más necesitados, en especial las mujeres de zonas rurales, dado su mayor grado de pobreza y vulnerabilidad.

#### Orientación que se solicita

- Se invita a los Estados Miembros a:
  - expresar sus opiniones acerca de los resultados del análisis presentado en el documento de antecedentes, sus principales conclusiones y sugerencias esbozados en los párrafos 37 a 41;
  - formular observaciones y sugerencias con respecto a la labor de la FAO en materia de protección social en la región para el próximo bienio según se expone en los párrafos 42 a 45.

## I. Introducción

1. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) define la protección social del modo siguiente:

“El conjunto de políticas y programas que hacen frente a las vulnerabilidades —por razones económicas, ambientales y sociales— a la inseguridad alimentaria y la pobreza, mediante la protección y el fomento de los medios de vida, apoyando así los derechos a la alimentación y a la protección social”<sup>2</sup>.

2. La FAO tiene el compromiso de ayudar a los gobiernos a elaborar y fortalecer sistemas de protección social inclusivos para combatir el hambre, la malnutrición y la pobreza en consonancia con iniciativas en materia de agricultura, seguridad alimentaria, nutrición y desarrollo rural.

3. La FAO está comprometida asimismo con los principios de igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en todos los ámbitos de su trabajo a través de su Política de igualdad de género<sup>3</sup>: seguridad alimentaria y nutricional, agricultura, pesca y acuicultura, actividad forestal, ordenación de los recursos naturales y medio ambiente. Un análisis de género riguroso debería ayudar a formular y aplicar programas y políticas de protección social que tengan en cuenta las cuestiones de género en distintos niveles, en particular en el plano de los hogares, las comunidades y la sociedad en general, asegurando así un enfoque inclusivo de la protección social. Aunque el análisis de género debería aplicarse a todas las políticas y sectores<sup>4</sup>, en este documento de antecedentes se pretende estudiar las dimensiones de género en la protección social atendiendo a dos elementos: las prestaciones por maternidad y las pensiones.

<sup>2</sup> Marco estratégico de la FAO sobre protección social (FAO ESP, Proyecto).

<sup>3</sup> <http://www.fao.org/docrep/018/i3205s/i3205s.pdf>.

<sup>4</sup> Según define el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), “la incorporación de una perspectiva de género es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros.” Las conclusiones convenidas 1997/2 del ECOSOC, <http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/ECOSOCAC1997.2.PDF>.

4. Pese a la importancia crucial que revisten las prestaciones por maternidad y la pensiones para el empoderamiento de las mujeres y el bienestar de sus familias, estas se consideran a menudo programas de previsión social más pertinentes para los entornos urbanos que para los rurales. No obstante, en el pasado reciente de la región, las mujeres tanto de zonas urbanas como rurales han tenido igual derecho a estos programas. Los datos disponibles actualmente parecen indicar que estos dos programas sociales están teniendo efectos controvertidos, sobre todo en las mujeres de las zonas rurales, habida cuenta de su mayor nivel de pobreza y el hecho de que deben hacer frente al aumento de las exigencias en el trabajo y la vida diaria, lo que hace de ello un motivo para que la FAO examine esta cuestión en el presente documento de antecedentes.

5. Este documento de antecedentes está basado en un estudio regional de la FAO<sup>5</sup> sobre los actuales programas de protección social en la CEI y Georgia, elaborado con el fin de aumentar el conocimiento sobre los desafíos que los programas de protección social afrontan en la región. Pretende asimismo recabar observaciones y sugerencias constructivas por parte de los Estados Miembros con respecto a la labor de la FAO en los ámbitos de la protección social y la igualdad de género en un futuro próximo. Y por último, pero no por ello menos importante, el examen de estos dos elementos de los regímenes de seguridad social no excluye un análisis comparativo y más exhaustivo basado en el género de las reformas de la protección social en la región, que debería ofrecer una visión más completa de la repercusión de la previsión social, la asistencia social y los servicios sociales en las mujeres y hombres de las zonas rurales.

## **II. Antecedentes y contexto pertinente**

### **A. *El sistema de protección social soviético***

6. Reconocido en todo el mundo por su amplitud, universalidad y accesibilidad, el sistema de protección social creado en la antigua Unión Soviética pretendía llegar a mujeres y hombres de zonas urbanas y rurales, garantizando la seguridad social de por vida. Las transferencias de efectivo y las prestaciones en especie que cubren necesidades básicas como la alimentación, la energía, la vivienda y el transporte público eran no contributivas pero se consideraban una compensación para las rentas generalmente bajas (salarios y pensiones). La educación, incluida la enseñanza superior, y la asistencia sanitaria gratuitas eran partes importantes del sistema global.

7. Pero a pesar de sus indicadores sociales, equiparables a los países más avanzados de la época, el sistema de protección social tenía sus limitaciones. El acceso a los servicios sociales estaba vinculado al empleo de la persona, y las prestaciones sociales se orientaban hacia determinadas ocupaciones de grupos, tales como veteranos de guerra o trabajadores veteranos, o empleados de determinados sectores, independientemente de su nivel de ingresos.

8. La calidad y accesibilidad de los servicios sociales variaba entre las poblaciones urbanas y rurales. Las pensiones estatales se ampliaron a los habitantes de las zonas rurales en una fase posterior a los trabajadores industriales y funcionarios<sup>6</sup> y las cuantías eran menores. Sin embargo, el sistema reconoció el trabajo agrícola y, por consiguiente, las mujeres y hombres que residían en zonas rurales y trabajaban en el sector agrícola tenían derecho a seguridad social. Esto incluía el acceso de las mujeres a las pensiones y las prestaciones por maternidad.

9. Las medidas de protección social se complementaban con otros medios destinados a proporcionar un nivel de vida mínimo a los residentes de las zonas rurales y urbanas y ayudarles a afrontar los riesgos. El Estado soviético introdujo diversas medidas indirectas como, por ejemplo, la distribución de parcelas familiares subsidiarias de carácter privado con una superficie de tierra media de 6 sotka (0,01 ha). Estas pequeñas explotaciones rurales y parcelas de dachas sirvieron de fuente de ingresos adicionales y suministro de alimentos en todo el período soviético. Tras el colapso de la

---

<sup>5</sup> FAO REU. (2015). *Comparative study on social protection for rural population in the post-soviet countries* (proyecto). El estudio se centra en la CEI y Georgia dadas las reformas en el ámbito de la protección social que se están llevando a cabo en estos países y que revisten importancia para la reducción de la pobreza rural y la subalimentación. No fue posible ampliar el estudio a otros países a causa de las limitaciones de recursos. El proyecto de informe se encuentra actualmente en proceso de examen por los pares.

<sup>6</sup> A partir de 1964.

Unión Soviética, desempeñaron un papel especialmente importante como medio de subsistencia para una parte importante de la población rural, y de muchos habitantes de las ciudades también<sup>7</sup>. Estas parcelas se convirtieron a menudo en una fuente principal de ingresos y seguridad alimentaria básica para cubrir las necesidades fundamentales de nutrición, y mitigaron y aliviaron el drástico empobrecimiento de la población durante los primeros años de la transición.

10. Las redes sociales no formales desempeñaron asimismo un papel significativo para los residentes de las zonas urbanas y rurales en la superación de las deficiencias del sistema público de ayuda social. Para compensar la inseguridad, se prestó especial atención al mantenimiento de los vínculos personales y las relaciones familiares, sobre todo en países del Cáucaso meridional y Asia central.

### ***B. Situación actual de los sistemas de protección social en la región***

11. Todos los países de la región heredaron el sistema social soviético, pero en los dos últimos decenios han llevado a cabo una importante labor de reforma de sus sistemas nacionales de bienestar mediante la definición de nuevos enfoques conceptuales que respondan a las exigencias de las economías de mercado. Algunos países han conseguido avanzar más en la transformación de sus sistemas, en tanto que otros solo han introducido medidas parciales. El panorama general se encuentra pues fragmentado, con la coexistencia de sistemas contributivos y no contributivos, y la puesta en marcha de programas de asistencia social adaptados que ofrecen transferencias en efectivo y de otro tipo a grupos desfavorecidos y de bajos ingresos. En algunos países, estos programas sustituyeron privilegios sociales y subvenciones que se distribuían a determinados grupos de población, mientras que en otros complementan las prestaciones “por categorías”; aunque todos los países cuentan con programas destinados a los hogares pobres. En algunos países, hay una prestación social universal para familias con hijos, jubilados que viven solos o discapacitados, mientras que en otros las prestaciones se basan en la comprobación indirecta de los medios de vida<sup>8</sup>. Una parte significativa de los beneficiarios de los programas de asistencia social dirigidos a familias pobres reside en zonas rurales. Esto se explica por el predominio de trabajos estacionales e informales en el sector agrícola, el escaso desarrollo de sistemas de pensiones contributivas en las zonas rurales y, posteriormente, una mayor dependencia de las prestaciones sociales mínimas.

12. Cuatro países de la región —Kirguistán, Moldova, Tayikistán y Uzbekistán— son las mayores fuentes de migración laboral en la región, así como los receptores de la mayor parte de las remesas, procedentes principalmente de la Federación de Rusia y Kazajstán. Una gran parte de la población de estos cuatro países vive en zonas rurales y trabaja en el sector agrícola. Aunque la contribución de la agricultura al PIB en estos países no es tan alta, la proporción de la fuerza laboral que trabaja en la agricultura es mucho mayor. Al mismo tiempo, existen grandes diferencias entre las poblaciones de las zonas urbanas y rurales por lo que se refiere a ingresos, niveles de pobreza, consumo alimentario y nutricional y acceso a los servicios sociales, que son factores determinantes de la migración de mano de obra desde las zonas rurales. Numerosos trabajadores migrantes realizan trabajos temporales en los países receptores y hacen frente a obstáculos significativos para acceder a los servicios sociales y sanitarios, lo que repercute en sus pensiones una vez que alcanzan la edad de jubilación. Aunque no se dispone de estadísticas precisas, las estimaciones parecen indicar que la migración de mano de obra puede afectar a entre cuatro y 10 millones de personas en la región. La mayoría de migrantes de Asia central son hombres, y se reconoce que las repercusiones diferenciadas en función del género que la migración produce en las familias que se quedan en el país tienen efectos adversos en niños, mujeres y ancianos.

---

<sup>7</sup> Spoor, M., Mamonova, N., Visser, O. y Nikulin, A. (2013). *Food Security in a Sovereign State and “Quiet Food Sovereignty” of an Insecure Population: The Case of Post-Soviet Russia*. Documento de conferencia para debate en la Conferencia Internacional “Soberanía alimentaria: un diálogo crítico”, convocada por el Programa de estudios agrarios de la Universidad de Yale y Journal of Peasant Studies, 14 y 15 de septiembre de 2013. [http://www.yale.edu/agrarianstudies/foodsovereignty/pprs/28\\_Spoor\\_2013.pdf](http://www.yale.edu/agrarianstudies/foodsovereignty/pprs/28_Spoor_2013.pdf).

<sup>8</sup> La comprobación indirecta de los medios de vida se produce cuando la información sobre las características de los hogares o individuos correlacionada con los niveles de bienestar se utiliza en un algoritmo formal para obtener una indicación aproximada de los ingresos, el bienestar o las necesidades de los hogares.

13. Por lo general, prestaciones más elevadas y períodos de compensación más largos suponen un mayor nivel de protección social. Uno de los principales problemas en la región es que la cuantía de las prestaciones sociales sigue siendo en general muy baja, a menudo muy por debajo del 50 % de los ingresos medios, lo que la hace insuficiente para ayudar a los hogares a superar la pobreza<sup>9</sup>. Además, sigue habiendo diversas prestaciones sociales que no están directamente orientadas a los grupos pobres y que suelen tener elevados costos administrativos<sup>10</sup>. Existen diferencias en la cuantía de las prestaciones sociales incluso dentro de un mismo país; por ejemplo, en la Federación de Rusia, la legislación prevé un marco general para que los entes federales establezcan una cuantía de ayuda social y la pautas para su asignación<sup>11</sup>. A consecuencia de ello, hay una gran disparidad en su aplicación y la cuantía de los pagos sociales oscila entre dos y 10 salarios mínimos<sup>12</sup>.

14. En general, el gasto total en concepto de protección social en los países de la región supone un promedio del 10 % del PIB: el 8 % en concepto de seguridad social, principalmente pensiones, y casi un 2 % destinado a asistencia social<sup>13</sup>. En suma, en Europa oriental y sudoriental y Asia central no se asigna más del 15 % del PIB, como promedio, a protección social, frente al promedio del 30 % que se asigna en los países europeos de altos ingresos<sup>14</sup>.

15. Los países de la región se encuentran actualmente en distintos niveles de progresión en la aplicación de las reformas de protección social, pero incluso en los países en los que se ha avanzado más, la situación está caracterizada por la escasa repercusión de los programas sociales, en especial en las zonas rurales. Hay importantes problemas en relación con el acceso a los programas sociales y su cobertura, especialmente por lo que se refiere a su capacidad de llegar a los más necesitados. Aunque en algunos países sigue habiendo numerosas prestaciones sociales dirigidas a diversas categorías de la población, que no se caracterizan necesariamente por los bajos ingresos, muchas familias pobres se quedan fuera de los programas formales de asistencia social. Esto ocurre por varios motivos que incluyen, entre otros, la falta de acceso a información pertinente, la necesidad de actividades que proporcionen la documentación necesaria y los costos y tiempo que entraña el proceso de aplicación, lo que es de particular relevancia para las zonas rurales alejadas. En Ucrania, un porcentaje significativo de la población pobre no tiene acceso a ayuda social<sup>15</sup>. En Tayikistán, resulta especialmente problemático llegar a los residentes de las zonas rurales, debido a su terreno montañoso y el estado de las conexiones de transporte. Para hacer frente a este mismo problema, el Gobierno de Azerbaiyán está introduciendo un procedimiento en el que los residentes de las zonas rurales pueden solicitar prestaciones sociales a través de Internet, disponible en las oficinas de correos locales.

---

<sup>9</sup> <http://www.eurasia.undp.org/content/dam/rbec/docs/153147040-Regional-Human-Development-Report-on-social-inclusion.pdf>.

<sup>10</sup> Por ejemplo, todas las madres en la Federación de Rusia, independientemente de su situación económica pero de baja por maternidad (con hijos entre un año y medio y tres años) tienen derecho a asignaciones mensuales de 50 RUB, equivalente a 0,80 USD al tipo de cambio vigente a 26 de julio de 2015. Cada año se asignan hasta 3 800 millones de RUB (equivalente a 65 millones de USD) a este programa, pero se gasta menos del 50 % ya que muchas mujeres consideran que no vale la pena realizar todos los trámites burocráticos para obtener esta cantidad mínima. - ИнтервьюИринойЧирковой, членомКомитетаГДповопросамсемьи, женщиныдетей.Еженедельник «Аргументы и Факты», № 12, 18/03/2015<http://www.aif.ru/money/opinion/1469184>, consultado el 22 de marzo de 2015.

<sup>11</sup> La Ley N.º 178-FZ «Sobre la asistencia social del Estado» del 17 de julio de 1999.

<sup>12</sup> Surkov, p. 190.

<sup>13</sup> Banco Mundial. *Knowledge Brief*. (2012). Vol. 48.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10049/690960BRI00PUB0KB480SSN0ECASP0FINAL.pdf?sequence=1>.

<sup>14</sup> Organización de las Naciones Unidas. *Building more inclusive, sustainable and prosperous societies in Europe and Central Asia: A common United Nations vision for the post-2015 development agenda*, p. 32

[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/publications/oes/images/Building\\_more\\_inclusive\\_sustainable\\_societies-English.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/publications/oes/images/Building_more_inclusive_sustainable_societies-English.pdf).

<sup>15</sup> Людмила Черенько. зав. отделом исследований уровня жизни Института демографии и социальных исследований им. М.В.Птухи НАН Украины. Система социальной поддержки в Украине:половинчатость реформ и новые вызовы. Презентация на региональной встрече экспертов, ФАО РЕУ, Баку, 23-24 апреля 2015 г.

16. En resumen, a pesar de los diversos grados de avance alcanzados en la aplicación de las reformas en materia de protección social, existen importantes problemas comunes en la región en este ámbito que incluyen, entre otros:

- la cobertura insuficiente de los programas sociales que afecta tanto a sistemas de previsión social como de asistencia social, con elevados índices de exclusión de personas desempleadas, trabajadores migrantes y mujeres de las zonas rurales;
- la escasa cuantía de las prestaciones sociales;
- la falta de datos disponibles y evaluaciones sobre la diferencia real de acceso en función del género y las verdaderas repercusiones de los planes y programas de asistencia y seguro sociales;
- la ausencia de información coherente, estadísticas y datos desglosados por edad, sexo y lugar que permitan realizar comparaciones en materia de protección social entre los países, etc.
- por último, pero no menos importante, las actuales reformas en el sector de la protección social se caracterizan por un enfoque neutral con respecto al género que disminuye su efecto y repercusión en mujeres y hombres.

17. Debido al bajo nivel de prestaciones que proporcionan una ayuda financiera insuficiente para mejorar las condiciones de vida, y los escasos incentivos para solicitarlas, la población, especialmente en zonas rurales, suele utilizar sus propias estrategias de supervivencia, recurriendo a la producción doméstica, la creación de empresas y el autoempleo, utilizando redes familiares, la participación en la economía informal, organizaciones benéficas y demás soluciones.

18. Algunas tendencias nuevas en la región hacen mayor hincapié en las transferencias condicionadas de efectivo que instan a los beneficiarios a cumplir una serie de condiciones predeterminadas, promoviendo la generación de empleo e ingresos para salir de la pobreza. Estas estrategias tienen vínculos con el enfoque integrado de la protección social adoptado por la FAO que subraya la importancia de abordar de forma simultánea las causas estructurales de la pobreza y la inseguridad alimentaria<sup>16</sup>. Actuaciones experimentales que incitan a los receptores de asistencia social a participar en actividades agrícolas de generación de ingresos se están llevando a cabo en Armenia, Azerbaiyán, la Federación de Rusia y otros países<sup>17</sup>. La creación de un entorno favorable para la generación de ingresos y el acceso a empleo decente en las zonas rurales equitativos en cuanto al género, el establecimiento de empresas sociales y el fomento de un enfoque más proactivo para huir de la pobreza son ámbitos en los que la FAO puede contribuir a combatir la pobreza y la exclusión y mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición en la región.

### III. Dimensiones de género de los actuales sistemas de protección social

19. Los programas y políticas de protección social se ven significativamente afectados por los continuos cambios demográficos en la región que se caracterizan por el crecimiento de la población frente al descenso demográfico, la migración laboral y la diferencia entre hombres y mujeres en cuanto a la esperanza de vida, así como importantes diferencias de género en el acceso a puestos de trabajo de mayor calidad y la falta de tiempo de las mujeres que les impide su plena participación en trabajos productivos y decentes. La aplicación de políticas de protección social en zonas rurales se encuentra con desafíos adicionales debido al aumento de la incidencia de la pobreza, el mayor nivel de empleo informal en el campo y el predominio de normas y prácticas socioculturales que confinan a las mujeres en sus hogares o a trabajos inseguros.

20. La formulación y aplicación de programas y políticas de protección social en la región presenta diferencias significativas entre mujeres y hombres. Estas diferencias están estrechamente conectadas con otros elementos, entre los que figuran las actuales tendencias demográficas, y quedan

<sup>16</sup> Marco estratégico de la FAO sobre protección social (FAO ESP, Proyecto).

<sup>17</sup> De igual modo, en un esfuerzo por mejorar los medios de vida de las comunidades rurales, en Moldova, donde en 2007-08 casi un 70 % de los trabajadores se encontraba fuera del país, con un predominio de las mujeres rurales entre los emigrantes, se ha llevado a cabo un programa dirigido a orientar las remesas hacia la inversión local. Cada leu moldavo (MDL), equivalente a unos 0,05 USD, obtenido por un emigrante se complementa con 1 MDL de un donante a fin de favorecer la creación de puestos de trabajo. Además, se ha creado una red de centros comunitarios en las zonas rurales para propiciar el establecimiento de empresas sociales. Estas medidas han contribuido a reducir casi a la mitad la emigración del país.

explícitas en políticas y programas relacionados con el empleo de las mujeres, en particular en forma de 1) prestaciones por maternidad y 2) pensiones. A pesar de los altos índices de actividad económica, en todos los países de la región las mujeres de las zonas rurales están menos representadas en el empleo formal y tienden a concentrarse en el sector informal. Por término medio, el acceso a los servicios de atención diurna es al menos la mitad en las zonas rurales en toda la región, lo que limita aún más las perspectivas de las mujeres de dedicarse a actividades productivas, al tiempo que su prevalencia en trabajos escasamente remunerados contribuye a aumentar su vulnerabilidad. Las mujeres que trabajan en parcelas familiares, que trabajan por cuenta propia en la agricultura y que participan en otras formas de actividades como el trabajo estacional, están expuestas al riesgo de exclusión de las pensiones.

### **A. Desigualdades por razón de género en la protección social**

21. En la sección siguiente se examinan dos ámbitos de la protección social en los que las dimensiones de género se hacen particularmente explícitas:

#### **a) Prestaciones por maternidad**

22. Muchas prestaciones y privilegios sociales que existieron para las mujeres en la era soviética se han mantenido en gran parte en la región. Por ejemplo, las políticas establecen que, previa presentación de un certificado médico, las mujeres embarazadas deberían trasladarse a condiciones de trabajo más favorables o actividades menos fatigosas y carentes de peligro, además de no poder trabajar en turnos de noche, realizar viajes de negocios o hacer horas extraordinarias. Este traslado no debería repercutir de forma alguna en sus salarios. Las mujeres embarazadas, con hijos menores de 14 años (e hijos discapacitados menores de 16) tienen derecho asimismo a una reducción de la jornada laboral (35 horas).

23. La licencia de maternidad para las mujeres es larga y en algunos países tiene una duración de hasta 140 días<sup>18</sup>, con sueldo completo. En todos los países, después de la licencia de maternidad las mujeres tienen derecho a disfrutar de un permiso de dos años, durante los que reciben una prestación mensual que oscila entre el 20 % y el 100 % del salario mínimo, según el país. Esta prestación corre a cargo del empresario si la mujer está empleada o del seguro estatal si está desempleada. Además, en casi todos los países, todas las mujeres reciben una prestación única por cada hijo recién nacido, que puede variar desde un salario mínimo hasta una asignación fija de 1 000 USD, como en el caso de Ucrania. Después de dos años, las mujeres pueden optar por seguir en situación de licencia por maternidad un tercer año, en cuyo caso no recibirían remuneración, pero se debe mantener su puesto de trabajo y permitírsele regresar al mismo puesto que dejó.

24. Por otra parte, en prácticamente todos los países las mujeres con hijos de edades entre tres y 12 a 14 años (y hasta una edad de 16 a 18 si son discapacitados) solo pueden participar en viajes de negocios, o hacer horas extraordinarias, turnos de noche, fines de semana o turnos en festivos nacionales con el consentimiento previo de la mujer. En los casos en que las mujeres embarazadas y las mujeres con hijos menores de tres años aceptan trabajar en turnos de noche, su consentimiento para trabajar debe ir respaldado por un dictamen médico certificado. En algunos países, como por ejemplo Azerbaiyán, las mujeres que han tenido cinco o más hijos en un período de ocho años y que cuentan con una experiencia laboral de cinco años, tienen derecho a jubilarse anticipadamente a los 50 años en lugar de hacerlo a la edad normal de jubilación para las mujeres, esto es, 55 años. Un hombre tiene derecho a acogerse a esta disposición solo en caso de fallecimiento de su mujer.

25. Todos los derechos anteriormente indicados se aplican tanto a las mujeres de zonas urbanas como de zonas rurales empleadas en el sector formal. Las generosas prestaciones por maternidad tienen un importante valor social y no se cuestionaron nunca en el pasado soviético. Sin embargo, en el escenario real de las nuevas economías de mercado las empresas privadas se muestran reacias en muchas ocasiones a contratar a mujeres a las que deben conceder numerosos privilegios y días libres adicionales. Aunque las constituciones de todos los países de la región prohíben la discriminación abierta por motivos de género, existen formas de discriminación encubiertas, que empujan a las

---

<sup>18</sup> En algunos países, este período podría ser menor (hasta 20 días).

mujeres y en especial a las mujeres de las zonas rurales al empleo informal y trabajos inseguros con bajas cualificaciones y remuneración, así como falta de garantías sociales.

26. Al mismo tiempo, las bajas prestaciones sociales en la mayoría de los países, así como la escasa disponibilidad y la baja calidad de las instalaciones y servicios sociales (tales como el cuidado diario de niños, cuya disponibilidad es mucho menor en las zonas rurales en comparación con las zonas urbanas) aumentan la carga de tiempo para las mujeres, limitando su participación en oportunidades económicas a través del acceso al empleo formal. En países en los que se han realizado encuestas sobre el uso del tiempo (Armenia y Kazajstán, por ejemplo), los datos demuestran que las mujeres destinan al día, por término medio, casi el doble de tiempo a las labores domésticas que los hombres. La falta de tiempo, como el gran apremio de tiempo que afrontan todas las mujeres, pero especialmente las mujeres de zonas rurales, debido a su papel dominante en los hogares como productoras de alimentos y cuidadoras, rara vez se incluye en las mediciones de ingresos o se tiene en cuenta en la formulación de políticas. Entretanto, la división desigual del trabajo en el ámbito doméstico limita considerablemente las perspectivas económicas de las mujeres a través de su participación en trabajos productivos y decentes.

27. Deben determinarse perspectivas diferentes o adicionales en materia de políticas, ampliando las transferencias en efectivo y las prestaciones de previsión social para personas que prestan cuidados informales, pero estudiando también oportunidades que desafíen los sistemas tradicionales. Podría incluirse aquí la oferta de centros de atención diurna patrocinados por el Estado, pero también derechos amplios de licencia por paternidad y permiso parental a fin de facilitar las responsabilidades de cuidados compartidos. El concepto de licencia de paternidad puede considerarse un modo de seguir mejorando las políticas actuales a fin de reforzar la competitividad de las mujeres en el mercado laboral. De hecho, varios países de la región, tales como Belarús, han enmendado sus políticas de manera que se asignen licencias que puedan ser disfrutadas total o parcialmente por el padre, los abuelos u otros familiares del menor<sup>19</sup>. En la práctica, la mayoría de empleadores interpreta esa disposición como opcional y siguen siendo las mujeres las que por lo general ejercen este derecho. La aplicación de tales medidas entraña especial dificultad en las zonas rurales, que se caracterizan por posturas tradicionales más arraigadas con respecto al papel de la mujer. Por tanto, son necesarias más medidas concertadas que apliquen estas políticas con objeto de contribuir al empoderamiento a largo plazo de las mujeres de las zonas rurales. Los programas y políticas de protección social, al hacer hincapié únicamente en la maternidad, refuerzan la presunción de que la responsabilidad del cuidado de los hijos y, por consiguiente, las labores domésticas recae exclusivamente en las mujeres.

28. Aunque las mujeres de las zonas rurales carecen de acceso a prestaciones por maternidad por su asociación y amplia implicación en trabajos informales, ocasionales y temporales, tienden a estar sobrecargadas de responsabilidades domésticas que limitan aún más sus perspectivas económicas. Debido a este círculo vicioso, su presencia en los grupos desfavorecidos y de bajos ingresos se perpetúa. Al prestar asistencia técnica, la FAO debería ser consciente de estas vulnerabilidades y procurar deliberadamente abordarlas a través de iniciativas en materia de políticas, desarrollo de conocimientos y sobre el terreno.

#### ***b) Pensiones***

29. Uno de los factores que inciden en las políticas de pensiones en la región es la notable brecha que existe entre hombres y mujeres en cuanto a esperanza de vida y que en algunos países de la región es la mayor del mundo. Las tendencias demográficas desfavorables afectan en forma desproporcionada a los hombres: en Belarús, Georgia, Kazajstán, Moldova, Rusia y Ucrania las mujeres viven 12 años más que los hombres y en algunas partes de Rusia casi 16 años más. Esto se explica no por los indicadores de buena salud y las perspectivas de vida de las mujeres, sino por los índices de mortalidad más elevados entre los hombres. Como resultado, en países como Rusia, las mujeres constituyen más del 70 % de la población en edad de jubilación, que hasta el momento sigue estando en 55 años para las mujeres y 60 para los hombres<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Por ejemplo, el artículo 271 del Código del Trabajo aprobado en Belarús en el año 2000, que garantiza el derecho a la licencia de maternidad o paternidad hasta que el menor cumpla tres años y otras prestaciones estatales para los progenitores.

<sup>20</sup> Варламова М., Синявская, О. (2015) Портрет пожилого населения России. <http://demoscope.ru/weekly/2015/0627/tema07.php>.



30. A su vez, aunque las mujeres en la región viven más tiempo, se encuentran en mayor riesgo de empobrecimiento cuando se jubilan, ya que a lo largo de su edad laboral suelen concentrarse en sectores de la economía escasamente remunerados, asumiendo la inmensa responsabilidad de las labores domésticas y el cuidado de los hijos y otros dependientes (parientes de edad más avanzada o con discapacidades). Esto afecta particularmente a las mujeres rurales que constituyen una parte significativa de la fuerza de trabajo, pero están menos representadas en el empleo formal en el sector de la agricultura y otros sectores de la economía de interés para esferas de competencia de la FAO, como la actividad forestal, la pesca y la acuicultura, etc.

31. Desde la época soviética, las mujeres de la región han registrado índices elevados de actividad económica. Por ejemplo, en Uzbekistán, las mujeres representan el 47 % de la fuerza de trabajo, lo que es comparable a los países desarrollados. Sin embargo, su nivel de empleo es casi 10 puntos porcentuales menos que el de los hombres (el 64 % frente al 73 %). Esto obedece a tasas de desempleo más altas en las mujeres<sup>21</sup> y al hecho de que estas suelen constituir la mayoría de todas las personas registradas oficialmente como desempleadas<sup>22</sup>. Y cuando están empleadas, existe la tendencia a que se concentren en sectores de la economía escasamente remunerados, con mayor participación en empleos ocasionales, temporales o a tiempo parcial, en sectores que tienden a estar poco protegidos por la legislación laboral y de seguridad social, tales como el servicio doméstico o la agricultura. Como resultado, tienen pensiones más bajas y están expuestas al riesgo de ser una parte significativa de la población pobre durante la vejez.

32. En algunos de los países de la región, los hombres siguen jubilándose, como en el pasado soviético, a los 60 años (mientras que en países más desarrollados lo hacen a los 65) y las mujeres a los 55 (en países más desarrollados a los 60). Sin embargo, son pocos los países en los que se han cambiado estas prácticas. Por ejemplo, Georgia y Ucrania han logrado aumentar e igualar la edad de jubilación para mujeres y hombres<sup>23</sup> y Kazajstán y la Federación de Rusia están introduciendo leyes para mejorar las garantías del Estado y prohibir la discriminación en el acceso al empleo para mujeres y hombres mayores de 55 y preservarlo<sup>24</sup>.

33. En Moldova, más del 60 % de las mujeres trabaja en el sector agrícola, con salarios que son entre un 15 % y un 25 % inferiores a los de los sectores industriales de la economía. Ante la falta de trabajos decentes, las mujeres pueden aceptar a menudo trabajar de manera informal, lo que reduce aún más sus salarios en un 25 % a un 30 %. En promedio, las mujeres trabajan de tres a siete años menos después del nacimiento de un hijo (o hijos). Aunque reciben ayudas sociales durante los períodos de maternidad, no se trata de salarios que contribuyen al sistema de pensiones, y estas ayudas suelen considerarse ingresos familiares y no personales. Las mujeres también trabajan menos tiempo en general, dado que están obligadas a jubilarse a los 55 años. Todo ello hace que las mujeres obtengan pensiones inferiores. Además, en Moldova las mujeres viven 7,8 años más que los hombres, y en el momento en que alcanzan los 75-80 años de edad, sus pensiones pueden haber perdido hasta un 90 % de su valor original. Este asunto da lugar a una situación en la que hasta un 40 % de la población de Moldova se encuentra en condiciones de pobreza y los ingresos de más del 80 % de las mujeres están por debajo del nivel de vida mínimo<sup>25</sup>.

34. En numerosos estudios realizados en la región se ha señalado que en ausencia de pensiones, los índices de pobreza e inseguridad alimentaria habrían sido mayores, sobre todo en algunos estados de Asia central. Aunque la finalidad de las pensiones no es principalmente ser un mecanismo de lucha contra la pobreza, la sostenibilidad de los pagos en efectivo desempeña un importante papel para mitigar la pobreza y velar por la seguridad alimentaria. Habida cuenta de ello, el acceso de mujeres y hombres de zonas rurales a las pensiones es importante en los esfuerzos por combatir la pobreza, pero también es importante abordar este asunto de forma estratégica, asegurándose de que las mujeres, y

<sup>21</sup> Sattar, S. 2011. *Opportunities for Men and Women: Emerging Europe and Central Asia*. Washington DC. Banco Mundial.

<sup>22</sup> *Women and Men of Uzbekistan (2012)*.

<sup>23</sup> En la página 18 de este documento puede consultarse más información actualizada al respecto.

<sup>24</sup> Según la Ley de pensiones (21.06.2013), a partir de 2018 la edad de jubilación para las mujeres se irá incrementando paulatinamente en cinco años, esto es, de 55 a 60. Informe nacional de la República de Kazajstán sobre los avances realizados en la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (2014).

<sup>25</sup> Basedon Саинсус, В К 70 годам пенсия женщины обесценивается на 90 процентов. 22.01.2013

[http://www.vedomosti.md/news/K\\_70\\_Godam\\_Pensiya\\_Zhenshchiny\\_Obestsenivaetsya\\_Na\\_90\\_Protsentov\\_](http://www.vedomosti.md/news/K_70_Godam_Pensiya_Zhenshchiny_Obestsenivaetsya_Na_90_Protsentov_).

especialmente las mujeres de las zonas rurales que actualmente predominan entre los beneficiarios de las pensiones sociales mínimas, tengan ingresos suficientes al jubilarse. Esto puede lograrse ampliando las oportunidades económicas de las mujeres a lo largo de sus vidas, garantizando su acceso al empleo formal y la creación de pymes. Una vez más, en el caso de la FAO se trata de lograr mayor efectividad, que resulte en la prestación de asistencia técnica a fin de aumentar la capacidad de conseguir empleo de las mujeres en trabajos decentes y promueva enfoques que tengan en cuenta las cuestiones de género en las formas de diseñar y aplicar la protección social, sobre todo en las zonas rurales.

#### **IV. Conclusiones y sugerencias**

35. Este breve examen de las prestaciones por maternidad y las pensiones lleva a la conclusión de que para seguir mejorando el sector de la protección social en la región es necesario un análisis continuo de su repercusión, en particular desde una perspectiva de género, a fin de lograr mayor pertinencia, cobertura y calidad. La aplicación sistemática del análisis de género en la formulación de decisiones en materia de políticas mejora el impacto de las iniciativas haciéndolas más focalizadas y eficaces a la hora de abordar la pobreza rural, y propicias para la igualdad de género en las zonas rurales.

36. La protección social es un instrumento importante para prevenir y reducir la pobreza, pero también para fomentar la inclusión social, la igualdad de oportunidades y la equidad de género. Los planes de protección social deberían diseñarse de manera que garanticen la igualdad y resultados equitativos para hombres y mujeres, teniendo en cuenta las cuestiones de género. Se pide a los Miembros que lleguen a acuerdo sobre los aspectos siguientes.

#### **V. Recomendaciones dirigidas a los gobiernos**

37. Para reducir la pobreza de forma eficaz, el fomento de la igualdad de género y la inclusión social debería ser una preocupación central para todos los órganos gubernamentales que se ocupen de los programas y políticas de desarrollo.

38. Los gobiernos en la región deberían adoptar medidas para que el análisis con perspectiva de género se aplique de manera más constante a la formulación y aplicación de los sistemas y políticas generales de protección social, a fin de aumentar su eficacia y garantizar que tanto mujeres como hombres tengan el mismo acceso a las prestaciones sociales. Ello se refiere igualmente a la formulación y aplicación de programas y políticas de empleo, así como a las actuales reformas de los sistemas de pensiones.

39. Las políticas concernientes a la protección de la maternidad deben complementarse y reforzarse con medidas especiales que garanticen una mayor participación de los padres en el cuidado de los hijos. Este aspecto debe respaldarse con medidas que creen un entorno propicio para ejercer el derecho de los padres a las prestaciones parentales y procesos más amplios que fomenten el cambio social. Estas políticas tienen que contar con el apoyo de medidas más amplias tales como el mejoramiento ulterior de servicios de atención diurna asequibles para las mujeres de zonas rurales.

40. Los gobiernos de la región deberían asegurar que en el proceso de las reformas que se están llevando a cabo en el sector de la protección social se atienden las necesidades de los grupos con mayor riesgo de exclusión. Esto se aplica especialmente a las mujeres de las zonas rurales, que suelen hacer frente a una mayor exclusión debido a su predominio en trabajos informales de escasa remuneración y la carga de las responsabilidades familiares.

41. Ampliar los programas de generación de empleo de las mujeres; elaborar programas que ayuden a las mujeres a crear negocios rurales; y fomentar programas de aumento de las competencias que respondan de forma específica a las necesidades y prioridades de las mujeres y que contribuyan a la mejora de sus condiciones sociales y económicas.

## VI. Recomendaciones con respecto a la labor de la FAO

42. La FAO debería seguir investigando políticas y prácticas de protección social en la región, desde la perspectiva de la equidad e igualdad de género, utilizando la información disponible relativa a los países y analizando las tendencias regionales, a fin de revelar las diferencias en cuanto a experiencias y repercusiones. El objetivo último debería ser la prestación de asesoramiento dirigido a los programas y políticas de protección social en la región, con el fin de mejorar su eficacia, centrándose en la cobertura de los grupos desfavorecidos que viven en zonas rurales y que actualmente carecen o no disponen de acceso a asistencia social y seguro.

43. La FAO debería examinar buenas prácticas internacionales basadas en los casos de los países europeos avanzados conforme a lo que deberían hacer los gobiernos para aumentar la eficacia de los programas de protección social integrando las perspectivas de género; la forma en que pueden resolverse los problemas relacionados con los servicios sociales y el acceso a estos en las zonas rurales; el modo en el que pueden mejorarse los planteamientos metodológicos para calcular las pensiones de las empleadas y empleados rurales, empresarios particulares, autónomos y otros grupos que viven en zonas rurales, etc.<sup>26</sup>

44. La FAO debería seguir prestando apoyo a los países en la región y a sus servicios estadísticos nacionales para la producción de estadísticas fiables con perspectiva de género, desglosadas, siempre que sea posible, por sexo, edad y territorio (urbano o rural). Esto se refiere a todos los datos periódicos relacionados con la aplicación y la repercusión de los programas de protección social, los servicios de extensión, los centros de comercialización, las oportunidades de capacitación y otras esferas, donde las cifras de beneficiarios (residentes de las zonas rurales, agricultores, aprendices, destinatarios de subvenciones y créditos, etc.) revisten una importancia fundamental.

45. La FAO debería centrarse más en apoyar la aplicación de programas de asistencia social en los países de la región, fomentando el trabajo decente y la creación de oportunidades de generación de ingresos para mujeres y hombres de las zonas rurales, adultos y jóvenes, considerando nuevos ámbitos de participación, tales como el sector rural no agrario. Pueden utilizarse experiencias positivas específicas de la región<sup>27</sup> que sirvan de inspiración para seguir trabajando en esta dirección. En definitiva, debería contribuir a un empoderamiento mayor y a largo plazo de las mujeres en las zonas rurales y llevar a la reducción sostenible de la pobreza.

---

<sup>26</sup> Algunos ejemplos de estudios de políticas concretos que la Oficina Regional de la FAO para Europa y Asia Central (REU) puede iniciar son: 1) *La eficacia de las reformas en el ámbito de la protección social en las zonas rurales y sus efectos diferenciados en función del género*; 2) *Los retos de introducir pensiones contributivas para mujeres y hombres de las zonas rurales en determinados países de la región*.

<sup>27</sup> Como por ejemplo un proyecto sobre productos de seda tejidos a mano en Azerbaiyán que dio lugar a la revitalización y desarrollo de las zonas rurales en las que se llevó a cabo: [www.kelagayi.az](http://www.kelagayi.az).