

رزمة تدريبية متعددة الوحدات حول
النوع الاجتماعي والفقر والاستخدام

الوحدة التدريبية 1

الاتجاهات والقضايا
والمدخل:
لمحة عامة

مكتب العمل الدولي - جنيف

حقوق النشر محفوظة لمنظمة العمل الدولية 1999

تتمتع منشورات مكتب العمل الدولي بحماية حقوق المؤلف بموجب البروتوكول رقم 2 المرفق بالاتفاقية العالمية لحماية حقوق المؤلف. على أنه يجوز نقل مقاطع قصيرة منها بدون إذن شريطة أن يشار حسب الأصول إلى مصدرها. وأي طلب للحصول على حقوق النسخ أو الترجمة يجب أن يوجه إلى العنوان التالي :

Publications Bureau (Rights and Permissions)
International Labour Office
CH-1211 Geneva 22
Switzerland
والمكتب يرحب دائماً بهذه الطلبات.

يحق للمكتبات والمؤسسات والمستخدمين الآخرين تصوير هذه المواد بموجب التراخيص الممنوحة لهم لهذه الغاية. فإذا كانوا مسجلين :

- في المملكة المتحدة، عليهم أن يحصلوا على ترخيص من :
Copyright Licensing Agency
90 Tottenham Court Road
London W1P9HE
Fax: + 44 171 436 3986

- في الولايات المتحدة، عليهم أن يحصلوا على ترخيص من :
Copyright Clearance Center
222 Rosewood Drive
Danvers, MA 01923
Fax: + 1 508 750 4470

- و في بلدان أخرى يحصلون على التراخيص من منظمات حقوق النسخ.

الطبعة الاولى 1999

ISBN 92-2-

التسميات المعتمدة في منشورات منظمة العمل الدولية، تتفق وتلك التي تستخدمها الأمم المتحدة. وهي، وكذلك المادة التي تتضمنها هذه المنشورات، لا تعبر عن رأي منظمة العمل الدولية، أو أي كان من جانبها، بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم. أو بشأن الوضع القانوني لسلطات هذه البلاد أو لتعيين حدودها. إن مسؤولية الآراء المعبر عنها في هذه الحقيبة وفي مختلف الإسهامات والمقالات والدراسات الواردة فيها والتي تحمل توقيعات مؤلفيها، هي مسؤولية هؤلاء المؤلفين وحدهم. وبالتالي فإن نشر منظمة العمل الدولية لهذه الآراء لا يمثل مصادقة من جانبها عليها.

إن الإشارة إلى أسماء شركات أو منتجات أو إجراءات تجارية، لا يتضمن أي نوع من أنواع المصادقة عليها. كما أن إغفال ذكر منتج تجاري أو إجراء أو شركة ما، ليس دليلاً على عدم الموافقة عليها. يمكن الحصول على منشورات منظمة العمل الدولية من المكتبات الكبرى أو المكاتب المحلية لمنظمة العمل الدولية في بلدان عديدة، أو مباشرة من :

ILO Publications
International Labour Office
CH-211 Geneva 22
Switzerland

ترسل دائرة منشورات المنظمة كاتالوجاً أو قائمة بالمنشورات الجديدة دون مقابل.

طبعت النسخة الأصلية (الانكليزية) في المركز الدولي للتدريب التابع لمنظمة العمل الدولية، تورين..

الوحدة التدريبية 1 : الاتجاهات والقضايا والمداخل : لمحة عامة

المحتويات

الصفحة	
vi	بنية الرزمة التدريبية في وحدات
vii	ملاحظة تمهيدية
	الجلسة 1 : وقائع وأرقام : الفقر و النوع الاجتماعي (قضايا الجنسين أو الجندر) والاستخدام
1	في العالم
1	أ. الفقر في العالم
1	ملاحظات تمهيدية
1	أ.1 الاتجاهات العامة
7	ب. النوع الاجتماعي والفقر : تفصيل البيانات حسب الجنس
7	ب.1 المؤشرات الاجتماعية : النساء يتخلفن عن الرجال
8	ب.2 غالبية الفقراء من النساء
10	ب.3 تزايد عدد الأسر الفقيرة التي ترأسها نساء
13	ب.4 العوامل المؤدية إلى تزايد عدد النساء المعيلات لأسرهن
14	ج. النوع الاجتماعي وأنماط الاستخدام والفقر : الاتجاهات الأساسية
14	ج.1 تزايد عدد النساء في القوة العاملة
16	ج.2 ارتفاع معدلات البطالة بين النساء
18	ج.3 الظروف المجحفة في سوق العمل
19	ج.4 استمرار اللامساواة في الأجور
19	ج.5 اعتماد النساء على العمل لحسابهن الخاص
22	خلاصة
23	المصادر والمراجع

25 الجلسة 2 : الفقر : تطوّر المفاهيم واستراتيجيات التنمية

25 أ. المفاهيم كأدوات للتحليل ولرسم السياسات

- 25 1. أ معاني ووجهات نظر مختلفة : الحاجة إلى أطر عمل واضحة
2. أ تعريف الفقر وقياسه : التحول من مؤشرات الدخل
25 والاستهلاك إلى مفهومي الاستقلال الذاتي والكرامة
27 3. أ أوصاف الفقر الأخرى
27 4. أ الفقر ومفاهيم أخرى متصلة به
28 5. أ تحليل التباين بين الجنسين والفقر

31 ب. استراتيجيات التنمية والفقر : الحوار المتجدد

- 31 1. ب التقدّم الاقتصادي مع شبكات الأمان الاجتماعية الشاملة
31 2. ب نموذج النمو الاقتصادي : القطاعات الحديثة مقابل
31 القطاعات التقليدية
32 3. ب النمو الاقتصادي المسرّع أو التغيير الهيكلي
32 4. ب الاستراتيجيات التنموية والفقر
33 5. ب سياسات التكيف الهيكلي والفقر
34 6. ب النقاش الدائر بشأن النوع الاجتماعي (قضايا الجنسين أو الجندر) والتنمية
36 7. ب العولمة والتنمية والفقر

37 ج. برامج العمل الوطنية والدولية : الالتزامات المتجددة

- 37 1. ج مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، كوبنهاغن، 1995
38 2. ج المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة، بيجينغ، 1995
38 3. ج منظمة العمل الدولية والمنظمات الدولية الأخرى

40 خلاصة

41 المصادر والمراجع

الجلسة 3 : النوع الاجتماعي والفقير والاستخدام : استراتيجيات العمل

أ. نهج استئصال الفقر

1. الوصول الى الموارد
2. السياسات القطاعية لإعادة هيكلة الانتاج
3. سياسات للحد من الضعف في سوق العمل وتوسيع إمكانات الوصول
4. التحويلات المباشرة للموارد الى الفقراء
5. تنظيم الفقراء

ب. الفقر والعمل : نهج منظمة العمل الدولية

1. ربط الفقر بالعمل
2. الإفلات من الفقر من خلال العمل المنتج
3. السياسات الإصلاحية والتدخلات المباشرة : " الثنائي " المتكامل

ج. النوع الاجتماعي والفقير والاستخدام : منظور منظمة العمل الدولية

1. الاعتبارات الرئيسية
2. التحرك في المجالات المتداخلة
3. السياسات الإصلاحية والتدخلات المباشرة : " الثنائي " المتكامل
4. إجراءات منظمة العمل الدولية تركز على أربعة مجالات

57 خلاصة

58 المصادر والمراجع

بنية الرزمة التدريبية في وحدات

الوحدة التدريبية 1 الاتجاهات والقضايا والمداخل: لمحة عامة		انت هنا
الوحدة التدريبية 2 مهارات التنظيم الاجتماعي والتفاوض: القدرة على إحداث التغيير		
الوحدة التدريبية 3 وصول على الموارد		
الوحدة التدريبية 4 الموارد المالية للفقراء: التركيز على الانتماء		
الوحدة التدريبية 5 الاستثمار في رأس المال البشري: التركيز على التدريب		
الوحدة التدريبية 6 توسيع نطاق الاستخدام المأجور		
الوحدة التدريبية 7 توسيع نطاق الحماية الاجتماعية		
الوحدة التدريبية 8 الصناديق الاجتماعية		
الوحدة التدريبية 9 تحديات المستقبل : برامج عمل		

ملاحظة تمهيدية

تقدم هذه الوحدة لمحة عامة عن اتجاهات الفقر في العالم وفي الاقاليم الجغرافية المختلفة، ولشتى مفاهيم الفقر وتصوّراته. وهي تلخص النقاش الدائر حول ارتباط استراتيجيات التنمية بالفقر، وتراجع أهمّ نهج استئصال الفقر، وتتخلص إلى أن النجاحات جاءت تنويجاً للعمل المتكامل على مستويات مختلفة وفي عدد من الحقول.

والدرس الرئيسي المستخلص هو ضرورة أن يتصدر تعزيز الاستخدام سائر استراتيجيات مكافحة الفقر. وتوخياً لشرح ذلك فقد روي عرض نهج منظمة العمل الدولية.

وتستعرض الوحدة أيضاً أهم عناصر السياسات الكفيلة بإدراج قضايا الجنسين في الحوار الجاري بشأن الفقر والاستخدام.

تتبع المفاهيم من بيانات معيّنة وقد لا تصلح دائماً للبيئات الأخرى، ومفهوم الضعف على سبيل المثال غالباً ما يرتبط بأوضاع البلدان النامية، في حين أن البعض يربط مفهوم "الاستبعاد الاجتماعي" بالبلدان الصناعية حصراً. لذلك لا بد من توخي الحذر عند تفسير أو استخدام المفاهيم الواردة في هذه الرزمة وإدراك صلتها بأوضاع خاصة محدّدة.

ملاحظة :

الجلسة 1 : وقائع وأرقام : الفقر والنوع الاجتماعي (الجنس) والاستخدام في العلم

أ. الفقر في العالم

ملاحظات تمهيدية

تلقي هذه الجلسة أولاً الضوء على الاتجاهات الأساسية المتعلقة بالفقر في كل أنحاء العالم بالاستناد إلى البيانات المتوفرة. ثم تتفحص المعطيات المفصلة حسب الجنس، لتستكشف أخيراً أنماط عمل النساء وارتباطها بالفقر.

ولا بدّ في البداية من الإشارة إلى أن هذه الرزمة تشدّد على البلدان النامية، وبشكل أقل على البلدان ذات الاقتصاد الانتقالي⁽¹⁾. غير أنه يمكن رصد الاتجاهات المشار إليها في جميع المناطق، بما فيها داخل البلدان الصناعية، إنما بتواتر مغاير بحيث أنها تستدعي استراتيجيات متوافقة مع بيئات البلدان المتقدمة⁽²⁾.

1.أ

الاتجاهات العامة

شهد العالم تقدماً اقتصادياً وتكنولوجياً مذهلاً خلال النصف الثاني من القرن العشرين، غير أن حجم الفقر بقي مقلّماً.

وقد أحرزت الدول النامية تقدماً في متوسط العمر المتوقع عند الميلاد، وفي معدلات وفيات الأطفال، والتحصيل التربوي، أسرع بكثير مما حقته البلدان المتقدمة عند مرورها في المرحلة نفسها. وقد ارتفع استهلاك الفرد الواحد في بعض البلدان النامية بنسبة 70% تقريباً. وتفوق الأداء الاقتصادي في الكثير من البلدان الآسيوية النامية عن مثيله في البلدان الصناعية خلال العقد المنصرم. وفي الفترة الممتدة من 1980 إلى 1993، مثلاً، بلغ معدل النمو الاقتصادي في جنوب وشرق آسيا (باستثناء الصين) نحو 5.8% سنوياً مقابل 2% في الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، و 3.6% في اليابان.

ولكن بالرغم من هذا التقدّم الاقتصادي (وعلماً بأن الازمة المالية الآسيوية الحديثة قضت على جزء كبير من التقدّم المحرز خلال العقد السابق في أنحاء متعددة من آسيا)، فإنه ما زال في العالم ما يزيد عن مليار شخص يكافحون من أجل البقاء على قيد الحياة بدخل يقلّ عن 370 دولاراً في السنة.

(1) هناك خطة لتكثيف المواد مع أوضاع البلدان ذات الاقتصاد الانتقالي.
(2) راجع "دليل القارئ" بشأن الاتجاهات المشتركة، والتنوع، والحاجة إلى التكثيف.

□ إن ما يناهز نصف سكان جنوبي آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى هم في حالة فقر، والأعداد المطلقة لهؤلاء الفقراء في تزايد في كلا الإقليمين (الجدولان (1) و(2)).

الجدول (1) : انتشار الفقر حسب الأقاليم النامية، 1985 و1990

تقديرات البنك الدولي، 1992	النسبة المئوية التراكمية للسكان ضمن مستويات الاستهلاك (دولار/شخص/الشهر، 1985 (تعادل القوة الشرائية))	السنة	الإقليم	تقديرات عن 40 بلد				
				%	المجموع (بالملايين)			
	\$60	\$50	\$40	\$30.42	\$21			
1051	30.5	65.9	57.5	46.5	33.3	17.9	1985	
1133	29.7	64.4	56.5	46.0	33.1	17.6	1990	
182	13.2	54.6	43.7	29.9	15.7	4.9	1985	شرق آسيا
169	11.3	49.3	39.1	26.8	14.7	4.9	1990	
532	51.8	89.5	84.1	75.3	61.1	37.0	1985	جنوب آسيا
562	49.0	89.5	84.0	74.6	59.0	33.6	1990	
87	22.4	47.0	40.1	32.0	23.1	13.2	1985	أمريكا اللاتينية
108	25.5	52.1	45.2	37.0	27.8	17.2	1990	
184	47.6	81.6	75.8	67.1	53.5	33.5	1985	أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى
216	47.8	81.1	75.5	67.1	54.4	34.5	1990	
60	30.6	28.0	18.9	10.6	4.5	1.3	1985	الشرق الأوسط
73	33.1	20.5	13.3	7.0	2.5	0.5	1990	وشمال أفريقيا

المصدر : H. Tabatabai : "Poverty and inequality in developing countries : a review of evidence", in G. Rodgers & R. van der Hoeven (eds), New approaches to poverty analysis and policy - III. The poverty agenda : trends and policy options. (Geneva, ILO, 1995).

الجدول (2) : السكان الذين يعيشون بأقل من دولار واحد في اليوم في الاقتصادات النامية، 1987 و1993

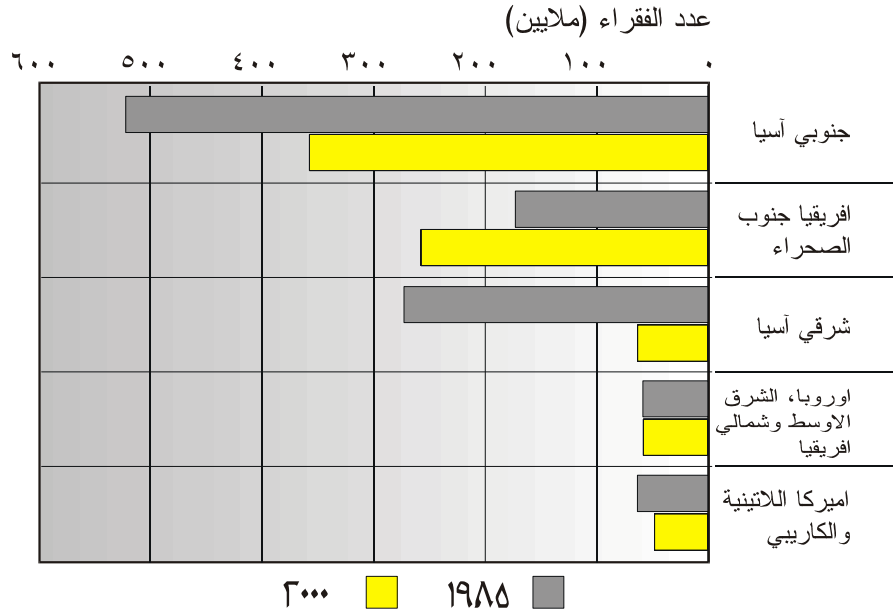
نسبة السكان المئوية		بالملايين		
1993	1987	1993	1987	
26.0	28.8	445.8	464.0	شرق آسيا والمحيط الهادئ
3.5	0.6	14.5	2.2	أوروبا وآسيا الوسطى
23.5	22.0	109.6	91.2	أمريكا اللاتينية والكاريبية
4.1	4.7	10.7	10.3	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
43.1	45.4	514.7	479.9	جنوب آسيا
39.1	38.5	218.6	179.6	أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى
29.4	30.1	1.313.9	1.227,1	المجموع

المصدر : World Bank: *World Development Indicators 1997* (Washington, DC), Table 2a, p. 31

تعرف أكبر نسبة من الفقراء في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

- تضم منطقة جنوب آسيا وشرق آسيا وجنوب شرق آسيا ومنطقة المحيط الهادئ معاً أكثر من 950 مليون فقير من أصل 1.3 مليار شخص من المصنّفين فقراء من حيث الدخل.
- من المتوقع أن يتجاوز عدد الفقراء في جنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى 700 مليون شخص بحلول عام 2000.

الشكل (1) : الفقر في العالم النامي، 1985 و2000



المصدر : World Development Report, 1990.

- في أمريكا اللاتينية، ارتفعت نسب الفقر بصورة ملحوظة في الثمانينات، وما زالت تتعاضد.
- أما أوروبا الشرقية وبلدان أسرة الدول المستقلة فقد شهدت أسوأ تدهور في الدخل خلال العقد المنصرم، زاد انتشار الفقر، الذي كان يشمل جزءاً صغيراً من السكان، ليشمل حوالي ثلث السكان، أي 120 مليون شخص يعيشون بأقل من 4 دولارات في اليوم.
- في البلدان الصناعية، يعيش أكثر من مئة مليون شخص دون متوسط الدخل الفردي، وهناك 37 مليون عاطل عن العمل.

الإطار 1

الفقر والنمو وعدم المساواة

بالرغم من أن العديد من شعوب بلدان أوروبا الوسطى والشرقية والدول المستقلة حديثاً قد أحرزت أرباحاً مادية وغير مادية (يصعب جداً تقييم بعضها)، فإن هذه البلدان تشهد ارتفاعاً في معدلات الفقر. إن المقارنات بين البلدان وعلى امتداد الزمان غير دقيقة (انظر الجدول (3)، غير أنها تبرز بعض الاتجاهات الواضحة. وفي الوقت الذي بدأت فيه بلدان أوروبا الوسطى والشرقية والدول المستقلة حديثاً تعاني من هبوط في المخرجات وتفاقم في عدم المساواة في أن واحد، ارتفعت معدلات الفقر بشدة. ويعود انعدام المساواة المتزايد إلى ما يلي: تحرير الأجور وارتفاع الدخل في القطاع الخاص، حيث تتفاوت المداخل تفاوتاً كبيراً؛ وتضخم الثروات الفردية.

المصدر : World Bank: "From Land to Market", in World Development Report 1996, pp. 67-69 (Washington).

الجدول (3) : انعدام المساواة والفقر في بعض الاقتصادات الانتقالية

البلد	مُعامل جيني (مؤشر اللامساواة في الدخل)		نسبة السكان دون خط الفقر	
	1993	التغير 1987-1988	الدخل (1993)	النفقات (1993)
بلدان أوروبا الوسطى والشرقية				
بلغاريا	34	11	2	33
الجمهورية التشيكية	27	8	0	1
هنغاريا	23	2	1	6
بولندا	30	5	6	12
سلوفينيا	28	4	0	1
الدول المستقلة حديثاً				
استونيا	39	16	-	21
قيرغيزستان	حوالي 50	33-9	-	57
الاتحاد الروسي	48	24-14	-	35
التغير في نسبة السكان دون خط الفقر (نقاط مئوية)				
			-1978	-1985
			1985	1993
شركي آسيا				
الصين	38		24-	1+
فيت نام	34		-	20-

تعكس المؤشرات الاجتماعية فيما عدا مؤشرات مستويات الدخل الصورة ذاتها تقريباً : تحسّن عام في الرفاهية على الصعيد العالمي، إنما مع وجود مناطق وبلدان فاتتها الركب وتعاني من مستويات عالية من الحرمان، الجدول (4)، والشكلان (2) و(3).

- إن متوسط العمر المتوقع عند الميلاد في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى هو الأدنى في العالم، إذ يبلغ 50 عاماً، بالمقارنة مع شرقي آسيا وأمريكا اللاتينية حيث يقارب الـ 70 عاماً.
- يشكل وباء الإيدز (العوز المناعي البشري) انتكاسة كبيرة، إذ من المتوقع أن يبلغ متوسط العمر المتوقع في أفريقيا 47 عاماً بحلول عام 2000، بدلاً من 62 عاماً، وفقاً لإسقاطات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام 1996.
- إن النسبة المئوية من السكان الذين لن يبلغوا سن الأربعين، اعتباراً من العام 1990، هي 32% في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، و20% في جنوبي آسيا، و11% في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، و9% في شرقي آسيا.
- في الأقاليم النامية، هبط معدل وفيات الأطفال إلى أقلّ من النصف، أي من 150 وفاة من أصل كل 1000 ولادة حية إلى 64 وفاة في الفترة الممتدة بين عامي 1960 و1994. ولكنه يبلغ 73 بالألف في جنوبي آسيا و97 بالألف في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.
- أما معدل وفيات الأطفال دون الخامسة من العمر، فهو 85 بالألف، اعتباراً من 1994، في كافة الأقاليم النامية، ولكنه يبلغ 174 بالألف في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.
- ويبلغ معدل وفيات الأمهات، في البلدان النامية 416 وفاة لكل 100 000 ولادة حية. ولكنه يصل إلى 971 في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.
- عام 1995، بلغت نسبة الأمية 30% لمجمل البلدان النامية، ولكنها بلغت 50% في جنوبي آسيا، و42% في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، و43% في الدول العربية.

الجدول (4) : الفقر في البلدان النامية (بالملايين)

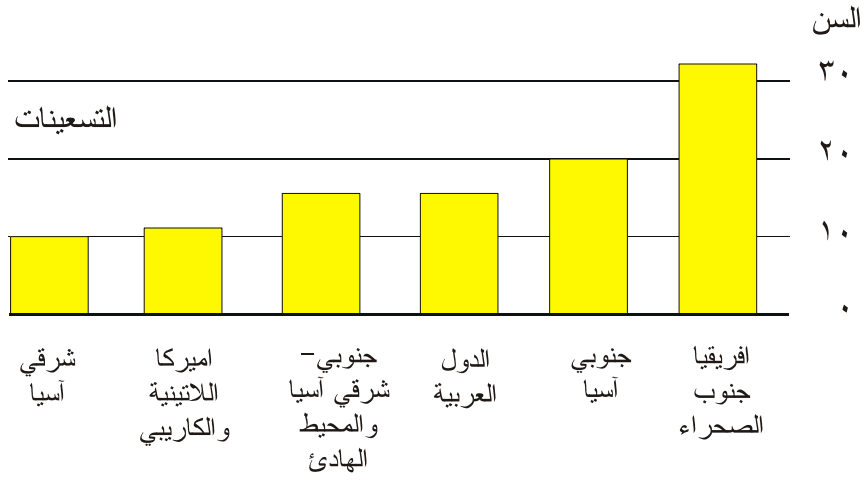
السكان الذين لا يتوقع أن يبلغوا سن الأربعين ^(أ)	معدل وفيات الأمهات (لكل 100 ألف ولادة) 1996-1990	الأطفال دون الخامسة الذين يعانون من سوء التغذية 1996-1990 ^(ب)	السكان الذين لا يحصلون على مياه نظيفة 1996-1990	السكان الذين لا يحصلون على خدمات صحية 1996-1990 ^(ب)	الكبار 1995	الإقليم أو مجموعة البلدان
507	471	158	1.213	766	842	سائر البلدان النامية
123	1.030	34	218	241	143	أقل البلدان نمواً
26	380	5	54	29	59	الدول العربية
81	95	17	398	144	167	شرق آسيا
36	190	5	109	55	42	أمريكا اللاتينية والكاريبي
184	554	82	230	264	407	جنوب آسيا
52	447	20	162	69	38	جنوب-شرقي آسيا والمحيط الهادئ
124	971	28	249	205	122	أفريقيا جنوب الصحراء

أ ضمن الفئات السكانية ما بين صفر و39 عاماً

ب باستثناء قبرص وتركيا

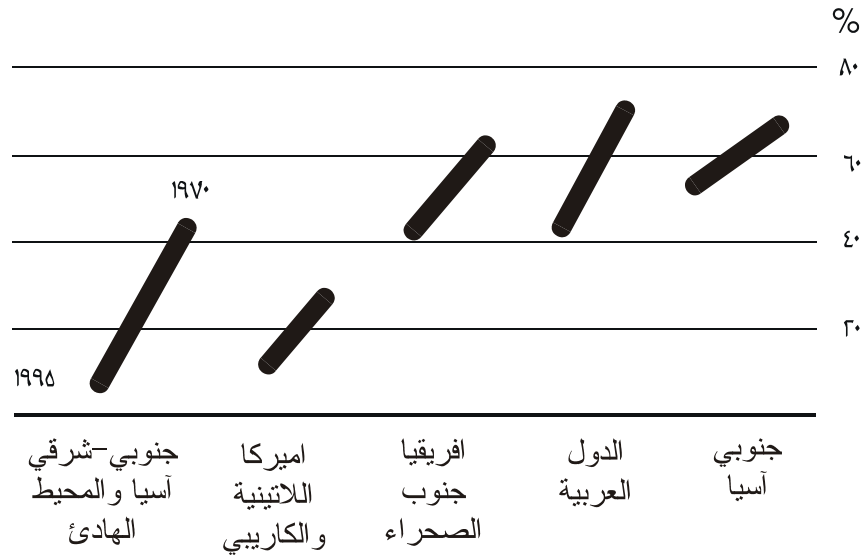
المصدر : Human Development Report 1997, p. 27.

الشكل (2) : الاشخاص الذين لن يبلغوا سنّ الاربعين (نسبة مئوية)



المصدر : Human Development Report 1997, p. 27.

الشكل (3) : معدل الامية لدى البالغين



المصدر : Human Development Report 1997, p. 27.

النوع الاجتماعي والفقر : تفصيل البيانات حسب الجنس

ب.

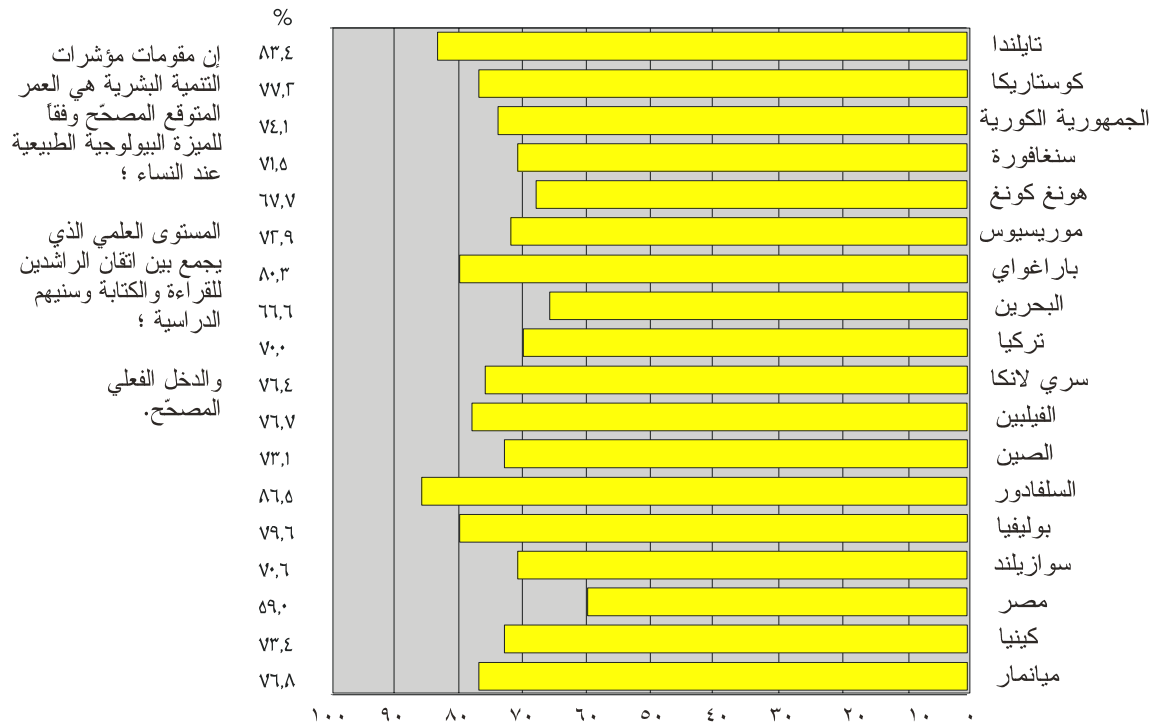
يعود التردد في الاعتراف بأن مشكلة الفقر ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمسألة النوع الاجتماعي (توزيع الأدوار بين الجنسين)، إلى غياب الاحصاءات الموثقة التي تثبت ذلك. غير أن هناك مجموعة كبيرة من الدراسات التي تبين وجود فروقات هامة بين الرجال والنساء من حيث الحصول على الموارد "التصرف بالملكية) - (انظر الجلسة 3)، ومن حيث المؤشرات الاجتماعية الرئيسية.

تظهر أرقام مقياس التنمية البشرية (3) تفاوتات كبيرة بين الرجال والنساء، الشكل (4) في البلدان النامية، يتدنى مستوى إلمام النساء بالكتابة والقراءة وعدد السنين الدراسية عما هو عند الرجال. كما أن إهمال صحة النساء وتغذيتهم يبلغ، في بعض البلدان، لا سيما الآسيوية منها، حدًا خطراً يجعله يؤثر في الطبيعية البيولوجية للنساء.

1.ب

المؤشرات الاجتماعية: النساء
يتخلفن عن الرجال

الشكل (4) : متوسط نسبة النساء إلى الرجال في ثلاثة من مكونات مقياس التنمية البشرية في بلدان مختارة



المصدر : Human Development Report 1994 (New York, UNDP, 1994).

(3) HDI هو مختصر Human Development Index.

أجريت في سبعة بلدان من أمريكا اللاتينية دراسة لأربعة عوامل - هي السنّ ونوع الوظيفة أو المهنة والمستوى العلمي والقطاع الاقتصادي - لاستقصاء أسباب عدم المساواة في الدخل. وتبيّن من هذه الدراسة أن المستوى العلمي هو العامل الأكثر تأثيراً في عدم المساواة في الدخل وعلى الفقر : فكلما قلّ المستوى العلمي للأفراد، ازدادت إمكانية إنتمائهم إلى شريحة العشرين بالمئة الدنيا. ولكن هذا ليس إلا جزءاً من الموضوع، ففي حال تساوي جميع العوامل (العلم، السن، القطاع الاقتصادي، نوع الوظيفة أو المهنة)، "يصبح احتمال انتماء الإناث العاملات إلى الفئة الدنيا (الـ 20%) 34% مقابل 14% للذكور".⁽⁴⁾

وحتى في صفوف الشعوب الأصلية، التي تعاني من مستوى معيشي متدن مقارنة بالشعوب غير الاصلية (الوافدة)، تعيش النساء وضعاً أسوأ من وضع الرجال. ففي بوليفيا، مثلاً، حيث يتمتع السكان الاصليون بمستوى علمي أدنى بكثير من مستوى السكان غير الاصليين، تتسع الفروقات بين النساء والرجال فيما يتعلق بمعدلات الانخراط في المدارس.⁽⁵⁾

وعلى الرغم من أن التقديرات الكلية لواقع الفقر لا تقدم مفصلة حسب الجنس، إلا أن البيانات المتوفرة تشير إلى اتجاه مشترك هو : ارتفاع نسبة النساء بين الفقراء.

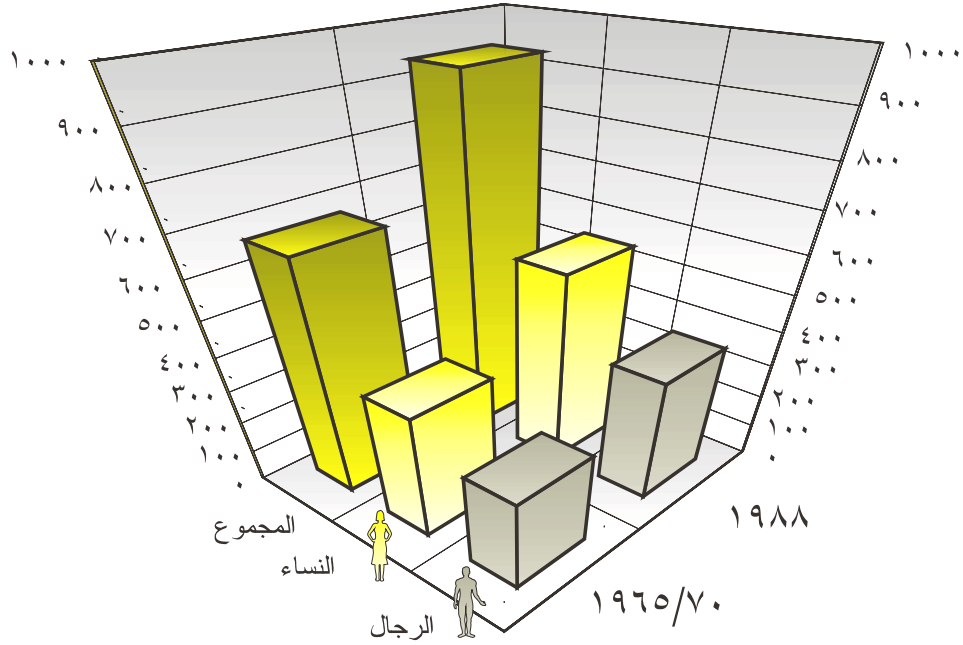
ب.2 النساء يمثلن الأكثرية بين الفقراء

إن البيانات المجمّعة من 41 بلداً والتي تمثل 84% من السكان الريفيين المتوزعين في 114 بلداً نامياً، تدلّ على تزايد أعداد ونسب النساء بين الفقراء الريفيين منذ منتصف الستينات، الشكل (5). وفي الفترة ما بين 1965-1970 و1988، ارتفع عدد النساء الريفيات اللواتي يعشن دون خط الفقر أكثر من الرجال (47% للنساء مقابل 30% للرجال)، وبذلك بلغت نسبة النساء الفقيرات 60 بالمئة في عام 1988، بعدما كانت 57% خلال الفترة الممتدة بين عامي 1965 و1970.

(4) N. Lustig : "Coping with austerity; Poverty and inequality in Latin America", in G. Rodgers & R. van der Hoeven (eds.) : New approaches to poverty analysis and policy III - The poverty agenda, trends and policy options (Geneva, ILO, 1995).

(5) ILO : Building on culture to face changing realities. The Jalq'a and Tarabucos story (Geneva, 1994).

الشكل (5) : مجموع السكان الريفيين الذين يعيشون دون خط الفقر موزعين حسب الجنس (مقدر بالملايين) ما بين 1965-1970 و1988

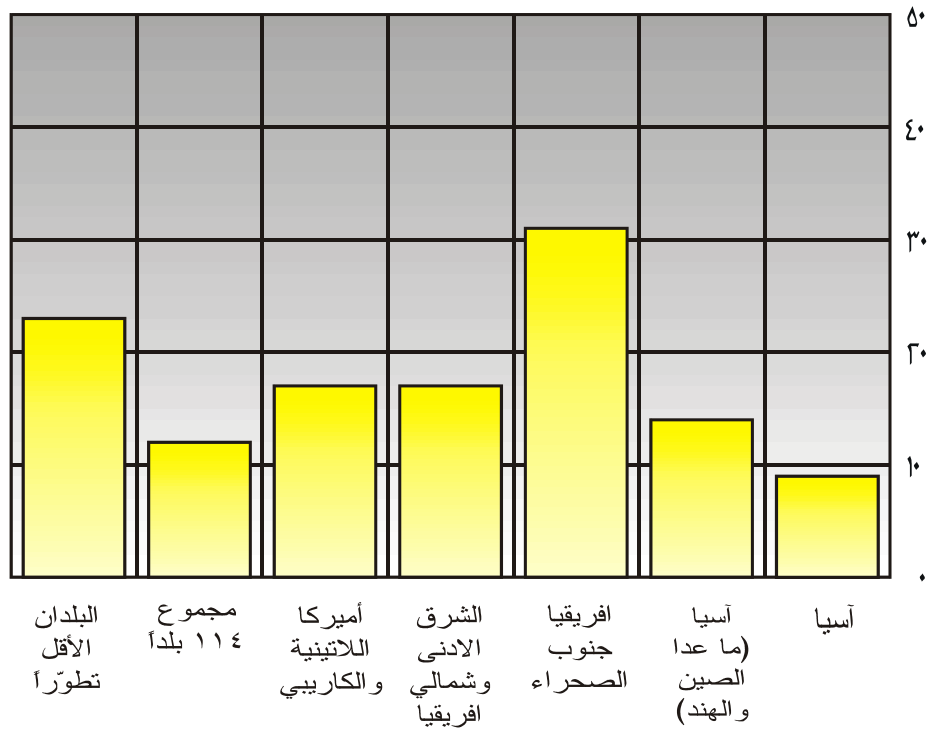


I- Jazairy et al. : The state of world rural poverty. An inquiry into its causes and consequences (New York, IFAD, 1992) and M. Buvinic : "The feminization of poverty ? Research and policy needs", in J.B. Figueiredo & Z. Shaheed (eds.) : New approaches to poverty analysis and policy. II- Reducing poverty through labour market policies (Geneva, ILO, 1995) المصادر :

يتزامن الارتفاع في عدد ونسب النساء الفقيرات مع تزايد عدد الأسر الفقيرة التي ترأسها نساء. إذ ارتفعت، في الآونة الأخيرة، النسبة المئوية للأسر التي ترأسها أو تعيلها نساء. في البلدان النامية والمتقدمة على حد سواء، الشكل (6). وتبلغ هذه النسبة في بعض بلدان جنوب و جنوب شرق آسيا نحو 15%، فيما تقارب الخمسين بالمئة في بعض البلدان الأفريقية والكاريبية، أي ما يعادل نصف مجموع الأسر، الشكل (7). وقد رُصد ارتفاع في عدد الأسر التي ترأسها نساء في خمسة من أصل ستة بلدان أمريكية لاتينية تتوافر عنها إحصاءات لمدة من الزمن (انظر الشكل 8).

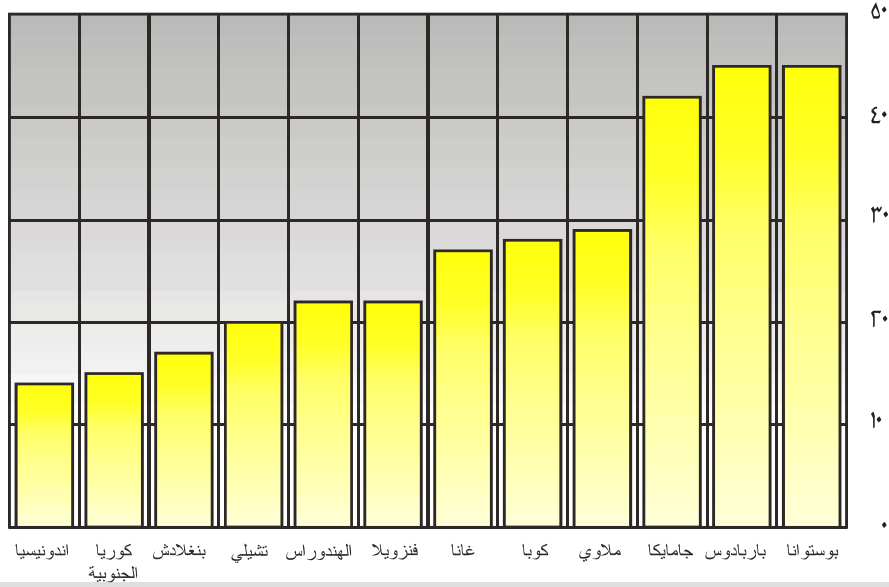
3.ب
تزايد عدد
الأسر الفقيرة التي
ترأسها نساء

الشكل (6) : النسبة المئوية لإجمالي الأسر الريفية التي ترأسها نساء في 114 بلداً نامياً، في منتصف الثمانينات



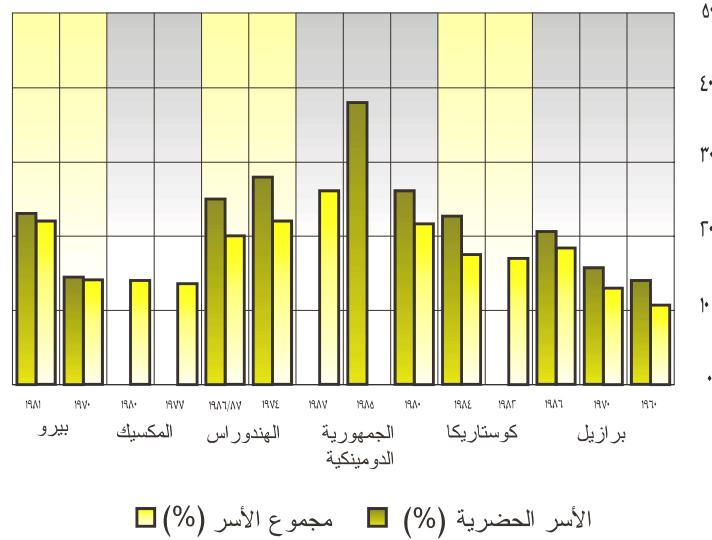
المصدر : Jazairy, et al. : The state of world rural poverty. An inquiry into its causes and consequences (New York, IFAD, 1992)

الشكل (7) : النسبة المئوية للأسر التي ترأسها نساء في الثمانينات (بلدان مختارة)



المصدر : M. Buvinic : The feminization of poverty ? Research and policy needs", in J.B. Figueiredo & Z. Shaheed (eds.) : New approaches to poverty analysis and policy. II- Reducing poverty through labour market policies (Geneva, ILO, 1995).

الشكل (8) : النسبة المئوية للنساء المعيلات إلى إجمالي الأسر الحضرية والريفية معاً وإلى الأسر الحضرية وحدها في بلدان مختارة من أمريكا اللاتينية

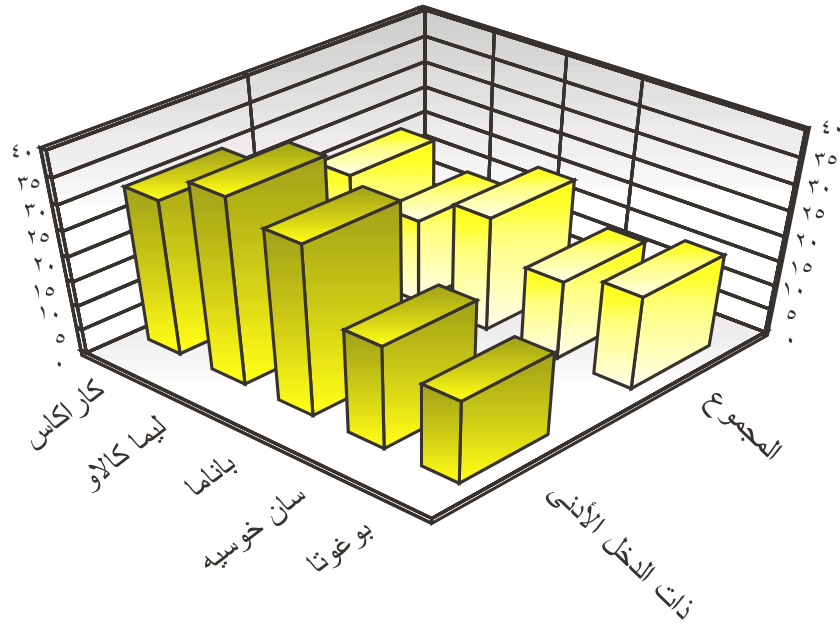


المصدر : M. Buvinic. Promoting employment among the urban poor in Latin America and the Caribbean : a gender analysis (Geneva, ILO, 1995).

تشير دراسات عديدة أجريت في العقد المنصرم إلى أن الأسر التي ترأسها نساء هي أفقر حالاً من تلك التي يرأسها رجال، وذلك بالاستناد إلى مؤشرات متعدّدة عن الفقر، منها إجمالي دخل الأسرة، ودخل الأسرة للفرد الواحد، ومتوسط الدخل المكافئ لكل بالغ، والإنفاق الاستهلاكي للفرد الواحد وامتلاك الأراضي والموارد. ويعرض الشكل (9) بيانات عن بعض المدن المختارة في أمريكا اللاتينية.

إن الأسر التي
ترأسها نساء هي
الأكثر تضرراً من
الفقر

الشكل (9) : النسبة المئوية للأسر التي ترأسها نساء الى إجمالي الأسر في مدن مختارة في أمريكا اللاتينية



المصدر : M. Buvinic : Promoting employment among the urban poor in Latin America and the Caribbean : a gender analysis (Geneva, ILO, 1995).

تتركز الأسر التي ترأسها نساء في فئات الدخل المنخفض في أربع مدن كانت موضع دراسة، أما في مدينة بوغوتا فإن نسبة الأسر التي ترأسها نساء تزيد في المجتمع ككل عنها في فئات الدخل المنخفض.

إن الأسر التي ترأسها نساء هي أكثر عرضة للفقر من غيرها لأن عدد من لا يجنون دخلاً فيها غالباً ما يزيد عن من يجنون دخلاً.

فضلاً عن ذلك، فإن النساء المعيلات اللواتي يجنين الدخل الرئيسي يجمعن في مهامهن، تحقيق الدخل وتولي المسؤوليات المنزلية، الأمر الذي يعني غالباً التزامهن بقيود الوقت والحركة أكثر من أرباب الأسر الذكور. ومن ناحية أخرى، تواجه معظم النساء عموماً مشكلات عدة مقارنة بالرجال. ومن هذه المشكلات : وصول محدود إلى سوق العمل، فرص أقل في الحصول على أجر جيد في عمل مستقر، دخل أدنى وإمكانات وصول أقل إلى مصادر الإنتاج.

و هذا العائق الأخير يدل على ضعف مستوى التحصيل العلمي، وقلة المهارات التقنية، وصعوبة الحصول على ملكية الارض ورأس المال والتكنولوجيا.

يعود ارتفاع عدد الأسر التي ترأسها نساء إلى عوامل اجتماعية واقتصادية وديموغرافية متعددة.

كان معظم المهاجرين من الريف إلى المدينة في الكثير من بلدان أمريكا اللاتينية (مثل : البرازيل، كوستاريكا، الجمهورية الدومينيكية، المكسيك، وبيرو)، من النساء. فانعدام فرص العمل في المناطق الريفية يدفع الشباب نحو المدن بحثاً عن فرص أفضل.

وقد أدى هذا إلى اختلال التوازن الديموغرافي بين الجنسين داخل المدن حيث يطغى عدد الإناث لا سيما اللواتي هنّ في سنّ الزواج أو في سنّ أكبر. وقد ترافق هذا مع تزايد في عدد الأسر التي ترأسها مراهاقات دون شريك. ونتيجة لتفتت نظام الأسرة الموسعة، فضلاً عن إجماع الوالد الطبيعي عن الاعتراف بأولاده، بات على الأمهات المنفردات (دون شريك) أن يُعلنَ أنفسهنّ وأطفالهنّ.

وهناك ظاهرة أخرى تتعاضم تعاضماً ملحوظاً، لا سيما في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وتتمثل بالأمومة المبكرة بين الإناث العازبات. إذ تدل الدراسات على أن الممارسة المبكرة للجنس والحمل المبكر، بالإضافة إلى تدني المستوى العلمي وعدم الزواج، كلها عوامل ذات صلة وثيقة بانتقال الفقر بين الأجيال من الأمهات إلى الأطفال.

ويمكن القول بأن الفقر هو دائماً، وإلى حدّ بعيد، السبب الرئيسي في ارتفاع عدد الأسر التي ترأسها نساء، ذلك أن النزوح الكثيف من جانب الرجال في اتجاه المدن، لا سيما في آسيا وفي أفريقيا جنوب الصحراء، يلقي على كاهل النساء، لفترات طويلة، مسؤولية اتخاذ القرار وإعالة الأسرة، رغم الامدادات المادية المتقطعة التي يرسلها الزوج. وكم من أم يطلقها زوجها أو يهجرها لعدم قدرته على إعالتها.

لقد تكاثرت في الأعوام الأخيرة الصدمات العرقية والصراعات المسلحة في الدول النامية غالباً، وأدت إلى نزوح جماعي للسكان، وإلى تفكك الأسر وترمل النساء أو انفادهنّ في إعالة أسرهنّ. إن غالبية أسر اللاجئين ترأسها نساء. وغالباً ما يؤدي العنف والصراعات إلى الحرمان والفقر والوصول المحدود إلى الفرص الاقتصادية والسياسية، فمعظم البلدان التي تشهد نزاعات داخلية تحتلّ مرتبات عالية في سلم الفقر : الصومال، أثيوبيا، ليبيريا، أنغولا، موزامبيق، السودان، ميانمار، سري لانكا وأفغانستان.

4.ب

العوامل المؤدية

إلى تزايد عدد

النساء المعيلات

لأسرهن

النوع الاجتماعي (الجنس) وأنماط الاستخدام والفقير : الاتجاهات الأساسية

V.

يرتبط فقر النساء بأنماط استخدامهن ارتباطاً وثيقاً. فعندما تؤدي الأوضاع المجحفة في سوق العمل إلى انقطاع في تحقيق المداخل الكافية والمنتظمة، تنشأ عن ذلك دائرة مفرغة بين الفقر والاستخدام. ويبيّن هذا الجزء، استناداً إلى البيانات المتوفرة، كيف تحرم فئات كبيرة من النساء من العمل المأجور بالرغم من تزايد مشاركتهن في سوق العمل النظامي. كما يلقي هذا الجزء الضوء على المشاكل القائمة داخل سوق العمل: حشد فئات واسعة من النساء في وظائف وأنشطة اقتصادية ذات مردود متدن بعيدة عن الانتظام والاستقرار ولا تسري عليها قوانين العمل والحماية الاجتماعية. ويبيّن هذا القسم أيضاً كيف تلجأ فئات كبيرة من النساء ذوات الموارد الضئيلة إلى العمل لحسابهن الخاص كاستراتيجية للبقاء.

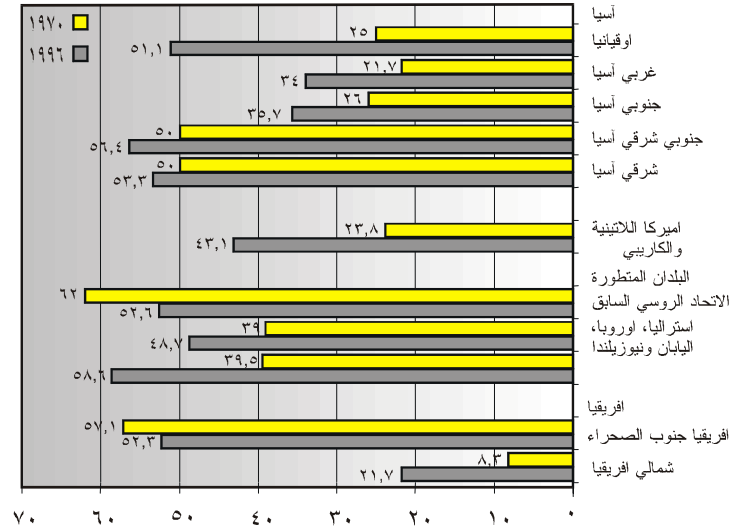
تتزايد حصة النساء داخل القوة العاملة في البلدان النامية، رغم أنها لا تزال أدنى مما هي عليه في أسواق الاقتصادات الصناعية (31 بالمئة مقابل 60 بالمئة في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي في عام 1990). فقد ارتفعت بين عامي 1970 و1990 نسب المشاركة النسائية في القوة العاملة في شمال أفريقيا، وغرب آسيا، وشرق آسيا، وأمريكا اللاتينية، وفي منطقة البحر الكاريبي، فيما تددت قليلاً في مناطق أخرى. وأحرزت بلدان شرق آسيا أعلى نسبة مشاركة نسائية في النشاط الاقتصادي (59 بالمئة). كما حققت أفريقيا جنوب الصحراء وجنوب شرق آسيا معدلات عالية تتراوح بين 45 و50 بالمئة، الشكل (10).

ج.1

تزايد عدد النساء

في القوة العاملة

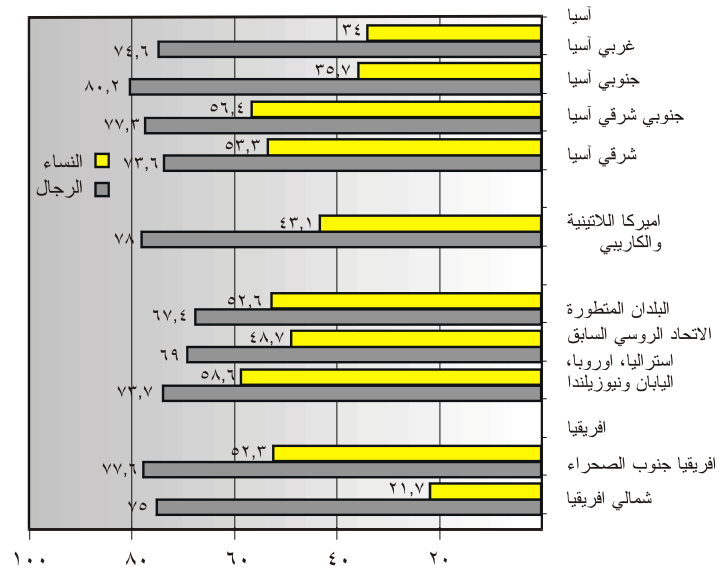
الشكل (10) : معدلات مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي، 1970-1996



المصدر : الكتاب السنوي لإحصاءات العمل، 1998، مكتب العمل الدولي، جنيف

ثمة فجوات كبيرة في معدلات المشاركة بين الرجال والنساء، أكبرها في شمال أفريقيا (16 بالمئة مقابل 80 بالمئة)، يليها غرب وجنوب آسيا (21-24 بالمئة مقابل 83-85 بالمئة) وأمريكا اللاتينية والكاريبي (32 بالمئة مقابل 80 بالمئة). انظر الشكل (11).

الشكل (11) : متوسط نسبة النشطين اقتصادياً من سن 15 عاماً فما فوق، عام 1996



المصدر : الكتاب السنوي لإحصاءات العمل، 1998، مكتب العمل الدولي، جنيف

الإطار 2

عمل النساء المحجوب عن الأنظار

إن أرقام المشاركة في القوة العاملة تهمل كثيراً أنشطة النساء الاقتصادية في القطاع غير النظامي أو في الزراعة، حيث يتواجدن بأعداد كبيرة. على سبيل المثال، عندما اعتمد في الهند تعريف أوسع لعبارة "نشاط اقتصادي"، قفزت نسبة النساء النشطات اقتصادياً من 13 إلى 88 بالمئة ومن أعلى نسب مشاركة النساء (غير الرسمية) تلك التي نجدها في افريقيا، حيث تمثل النساء 80 بالمئة من مجموع منتجي الأغذية في بعض البلدان الافريقية.

ولكن ما يحجب الإسهامات النسائية في الاقتصاد لا يقتصر على قصور نظم الاحصاء القائمة فحسب بل يعود أيضاً إلى طبيعة عمل النساء الانتاجي بالذات. فمعظم عمل النساء يتم ضمن نظام الإنتاج الغذائي الأسري، مما يجعل الناس ينظرون إليه كامتداد للواجبات الاسرية. وبما أن معظم هذا الإنتاج يستهلك داخل الأسرة، فإنه لا يعطي أي قيمة نقدية، بل يقدر بأقل من قيمته في اقتصاد قائم على السوق.

وحتى ما ينتج في المنزل لي طرح في السوق يبقى محجوباً عن الأنظار وعن المحاسبة الإحصائية لأنه لا يتسم بالطابع النظامي الذي يميّز الاستخدام المأجور أو العمل الخاص المستقل. وعلى الرغم من أن أنشطة النساء المتقطعة أو أنشطتهن في الإنتاج المعيشي والغذائي تدر دخلاً فإنها لا تعتبر اجتماعياً "عملاً حقيقياً".

لا أدل على ضعف إمكانات وصول المرأة إلى فرص الاستخدام، ولا سيّما داخل سوق العمل النظامي، من الفجوة بين معدلات البطالة المكشوفة لدى كل من النساء والرجال. وعلى الرغم من أن عدد الرجال الذين يعانون من البطالة المكشوفة يتجاوز مثيله بين النساء، نظراً لأنهم أكثر عدداً ضمن القوة العاملة، إلا أن معدلات بطالة النساء أعلى ممّا هي عند الرجال.

ج.2
ارتفاع معدلات البطالة
بين النساء

الإطار 3

اتجاهات البطالة عند النساء

كثيراً ما تصل معدلات البطالة المفتوحة عند النساء في أفريقيا إلى ضعف ما هي عليه عند الرجال، فضلاً عن تزايدها في السنوات الأخيرة. ففي مدن كينيا، بلغت نسبة البطالة، عام 1991، 24.1 بالمئة عند النساء مقابل 11.7 بالمئة للرجال. وفي جنوب أفريقيا، عام 1991، كانت النسبة 9.3% للنساء مقابل 8.0% للرجال. وفي مصر وصلت هذه النسبة إلى 27.8% للنساء مقابل 6.3% للرجال. أما في منطقة الكاريبي (بهاماس وجامايكا) وفي بعض بلدان أمريكا اللاتينية (بنما ونيكاراغوا)، فإن الفروقات بين النساء والرجال تزداد بصورة ملحوظة نظراً لارتفاع مستويات البطالة المطلقة. في ساو باولو (البرازيل)، 31 بالمئة من النساء النشاطات اقتصادياً هنّ عاطلات عن العمل، مقارنة مع 11% من الرجال؛ وفي الوقت ذاته، يفوق متوسط مدة توقفهنّ عن العمل ما هو عند الرجال (11.2 شهراً مقابل 8 أشهر عند الرجال). أما العمالة الجزئية، لا سيما عندما تقاس بنسبة الدخل إلى ساعات العمل، فهي ظاهرة لا تشمل سوى النساء. وخلال الثمانينات، جرى في الأرجنتين والبرازيل وكوستاريكا والمكسيك والاوروغواي توثيق لتأثير "العمالة المضافة" (ارتفاع عدد النساء اللواتي يلتحقن بالقوة العاملة للتعويض عن بطالة الرجال أو التعويض عن تدني مداخيل الأسر الحقيقية).

وفي مناطق آسيا والمحيط الهادئ، ارتفعت معدلات بطالة النساء المفتوحة بين منتصف الثمانينات وحتى بداية التسعينات بنسبة أكبر من بطالة الرجال، خصوصاً في الصين وأندونيسيا وماليزيا والباكستان والفلبين وتايلاند وسري لانكا. وفي الباكستان، بلغت معدلات البطالة خلال فترة 1990-1991، 13.8 بالمئة للنساء مقابل 3.9 بالمئة للرجال في المناطق الريفية، و27.8 بالمئة للنساء مقابل 5.9 بالمئة للرجال في المناطق الحضرية. وفي سري لانكا، عام 1992، شملت البطالة 21 بالمئة من النساء مقابل 10.6 بالمئة من الرجال. أما في أندونيسيا، حيث يرتفع معدل البطالة بارتفاع المستوى العلمي للنساء والرجال، فإن معدل بطالة النساء ممن أكملن التعليم الثانوي وما فوق يساوي ضعف ما هو لدى الرجال من ذات المستوى العلمي. ولا تقل معدلات بطالة النساء عن معدلات الرجال إلا في الاقتصادات التي تفتقر إلى اليد العاملة مثل هونغ كونغ وسنغافورة وجمهورية كوريا.

المصدر : ILO : The changing role of women in the economy : Employment and social issues, Governing Body doc. GB.261/ESP/2/2, 261st Session, Geneva, November 1994.

ج.3

الظروف المحيطة في

سوق العمل

بالرغم من تزايد مشاركة النساء في القوة العاملة، فإن الظروف الأساسية المحيطة القائمة على أساس الفروق بين الجنسين تبقى قائمة.

الفصل المهني في أسواق العمل : بالرغم من دخول النساء أسواق العمل بأفواج متزايدة، فإن أعمالهن ما زالت محصورة في عدد ضئيل من المجالات والوظائف "الانثوية" التي تتطوي على أجر زهيد ومكانة متواضعة. أكثرهن يعمل في الزراعة والمبيعات والخدمات في البلدان النامية. أما في أفريقيا جنوب الصحراء، فإن 80 بالمئة تقريباً من النساء النشاطات اقتصادياً يعملن في الزراعة، وكذلك نصفهن على الأقل في آسيا، باستثناء غرب آسيا. وفي أمريكا اللاتينية والكاريبي، يضم قطاع الخدمات حوالي 70 بالمئة من النساء النشاطات اقتصادياً، و40 بالمئة في آسيا ومناطق المحيط الهادئ.

تشكل البلدان الحديثة التصنيع والبلدان في طور التصنيع، في جنوب شرق آسيا وفي أمريكا اللاتينية، حالة استثنائية حتى الآن بسيطرة العاملات على عملية التصنيع في بعض القطاعات. فالقطاع الصناعي في هذه البلدان يستخدم أعداداً كبيرة ومنتزاة من النساء، الواتي أصبحن يشكلن 80% من القوة العاملة في مناطق تجهيز الصادرات في جنوب شرق آسيا. كما أحرزت النساء تقدماً ملحوظاً في الأعمال الصناعية في أمريكا اللاتينية والكاريبي.

□ إن حصة الصناعة من مجمل القوة العاملة، وبالتالي نسبة النساء العاملات في هذا القطاع الى اللواتي يعملن في الزراعة والخدمات، لا تزال متدنية في افريقيا، باستثناء موريشيوس ومصر.

□ أشكال الاستخدام "غير العادية" : نجم عن ضغوط المنافسة في الاسواق العالمية اتجاه نحو المرونة في أنماط الاستخدام وممارسة الأعمال، مما أدى إلى ظهور أشكال "غير عادية" أو "غير معيارية" للعمل.

□ من هذه الأشكال غير العادية، والعمل بساعات عمل مرنة، والعمل لفترات محدودة، والعمل في المنزل أياً كانت طبيعته – سواء كان في أنشطة تقليدية أو تكنولوجيات متقدمة - والعمل المؤقت والعرضي. ولا تخضع أشكال العمل هذه لقوانين العمل أو لنظم الضمان الاجتماعي أو للاتفاقيات الجماعية التي وضعت أصلاً لإنشاء علاقات نظامية بين العامل وصاحب العمل.

توسّع عمل النساء في وظائف متدنية الانتاجية والنوعية: لم يتواكب تزايد استخدام النساء مع تحسن في نوعية الوظائف التي يحصلن عليها. فهؤلاء النساء سواء كنّ يعملن في قطاع العمل للحساب الخاص في المناطق الريفية أو الحضرية، أم في الأعمال المأجورة النظامية في القطاعين الخاص أو العام، غالباً ما يجدن أنفسهنّ في أدنى درجات السلم المهني من حيث الانتاجية والأجر و/أو الوضع المهني. إن هذا الوضع المحجف، القائم على التفرقة بين النساء والرجال، يحول دون استفادة النساء استفادة تامة من العمل الذي حصلن عليه.

فالمساواة على أساس الجنس تنبثق من خلال شروط الاستخدام وظروفه، أو بكلمة أخرى من خلال الاستخدام في أعمال متدنية "النوعية" نسبياً. فقد شجّع البحث عن عمالة رخيصة ومرنة، في جملة أمور أخرى، المؤسسات الصناعية على اللجوء إلى التعاقد من الباطن على الأعمال موسّعين بذلك من مفهوم العمل في المنزل وأشكال أخرى من العمل الخارجي. وقد تأثرت النساء بهذا الاتجاه أكثر من الرجال في سائر البلدان النامية والمتقدمة على حد سواء. إذ نجد أن العاملين في المنزل هم غالباً أمهات لديهن أطفال صغار ويقمن بأعمالهن انطلاقاً من مسؤوليات العائلة، ولانعدام فرص الكسب الأخرى المتاحة لهن. ولما كان العمل في المنزل محجوباً عن الأنظار وصعب التنظيم، فهو معرض بصورة خاصة للاستغلال، ومحروم من الحماية والمزايا التي تمنحها قوانين العمل.

4.ج

استمرار اللامساواة في الأجور

بالرغم من إحراز بعض التقدّم نحو المساواة في الأجر، لا تزال النساء يكسبن ما يساوي 50 إلى 80 بالمئة من أجور الرجال. هذه الفجوة عائدة جزئياً إلى الاتجاهات المذكورة في الفقرة السابقة: تجمع النساء في الوظائف المتدنية المكانة التي تتطلب مهارات قليلة. انشطار سوق العمل إلى جزئين أحدهما "ذكري" وثانيهما "أنثوي". قصر ساعات عمل النساء وعدم تمكنهن من العمل ساعات إضافية أو من العمل الليلي، وذلك بسبب الحواجز القانونية و/أو المسؤوليات العائلية.

غير أن هناك فارقاً "مترسباً" في الكسب لا تعمله الاختلافات بين أنواع العمل، بل يمكن أن ينسب إلى أشكال من التمييز المباشر في الأجور. ومن الثابت أن التمييز المباشر في الأجور هو أكثر انتشاراً في البلدان النامية وفي البلدان الحديثة التصنيع أو البلدان في طور التصنيع التي لم تصدّق على اتفاقية العمل الدولية بشأن المساواة في الأجور، لعام 1951 (رقم 100). ويمتدّ التفاوت في الكسب ليشمل أيضاً العمل بالقطعة في المنزل ومعظم العمل الزراعي المأجور، حيث تتواجد النساء بشكل رئيسي في الأعمال المؤقتة أو العرضية.

5.ج

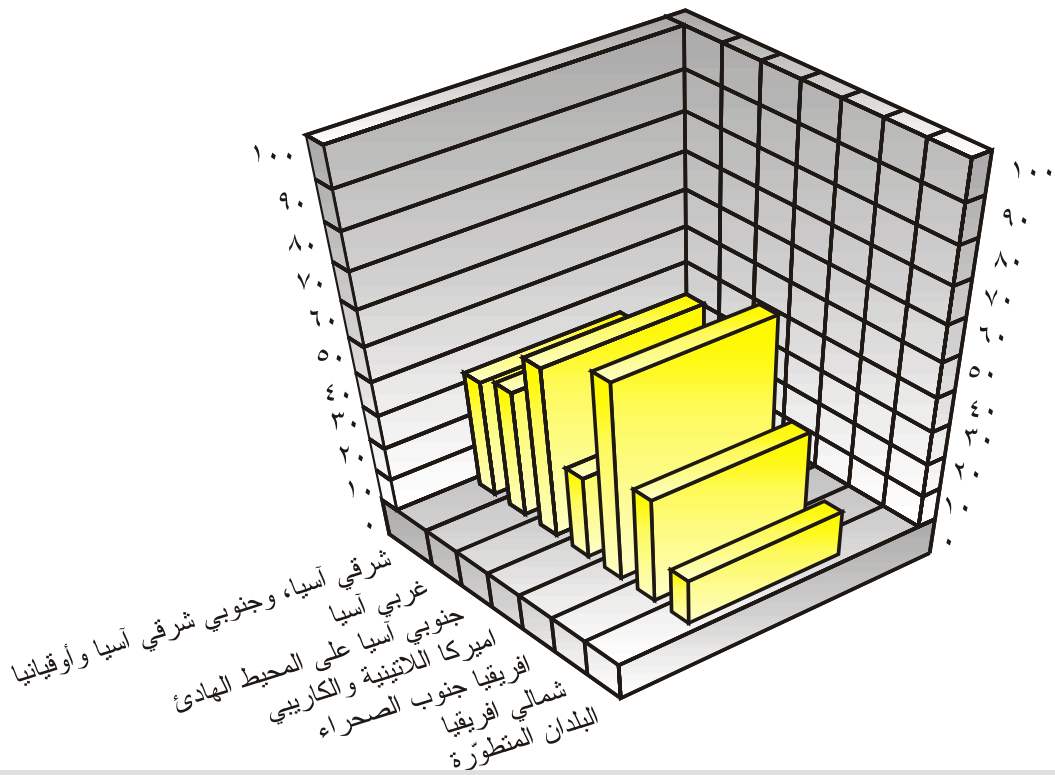
اعتماد النساء على العمل لحسابهن الخاص

إن قلة فرص الاستخدام المأجور، في القطاع النظامي كثيراً ما تدفع النساء إلى العمل لحسابهن الخاص لا سيما في قطاع زراعة الكفاف، والأعمال الحرفية الصغيرة والعمل غير النظامي في قطاع الخدمات الحضري، الشكل (12).

ونتيجة لأزمة الثمانينات الاقتصادية، وأزمة أواخر التسعينات القائمة، وبفعل البرامج الهادفة إلى التثبيت والتكيف، تدنّت القيمة الفعلية للأجور وانحسرت معها الأعمال المأجورة بدوام كامل، للرجال وللنساء على حد سواء. وفي المناطق الحضرية، اضطرت النساء - لا سيما اللواتي ينتمين إلى أسر أصابها الفقر - إلى اللجوء إلى العمل للحساب الخاص، بهدف التعويض عن الخسارة أو النقص الذي لحق بدخل الشريك. فتوسّعت في المشاريع الصغيرة داخل القطاع غير النظامي.

لكن العمل للحساب الخاص على النطاق الضيق في المناطق الريفية لم ينجح في الاستقرار اقتصادياً بسبب الشروط التجارية غير المؤاتية، ومناقسة المؤسسات الكبرى، وغياب الائتمان والمدخلات، واستحالة تملك الاراضي وندرتها، والضغط البيئية، مما دفع بالنساء إلى البحث عن عمل مأجور، غالباً في الأعمال الزراعية العرضية. وهذه هي، بصورة خاصة، حالة النساء اللاتي ترأسن أسراً ولا يتوافر لهن رأس المال او اليد العاملة اللازمين لإستثمار قطع الأرض المتواضعة التي يمتلكنها.

الشكل (12) : نسبة العمل للحساب الخاص لدى النساء النشاطات اقتصادياً، 1985



المصدر : مكتب العمل الدولي، جنيف.

الإطار 4

المرأة في القطاع غير النظامي

على الرغم من أن عدد النساء في القطاع غير النظامي في أفريقيا هو أقل من الرجال، فإن نسبتهن تفوق نسبة الرجال في أنشطة السوق التجارية ذات الحجم الصغير ورأس المال القليل والإنتاجية الضعيفة، أو في أنشطة الخدمات الخاصة. وفي أفريقيا الغربية، تشكل النساء 60 إلى 80 بالمئة من القوة العاملة الحضرية في التجارة، ويهيمن على الأسواق والمتاجر الشعبية والمبادلات التجارية الصغيرة. وفي أفريقيا جنوب الصحراء، تتخلى بعض النساء عن وظائفهن في التعليم أو التمريض ليقرن داخل القطاع غير النظامي بأنشطة من المحتمل أن تدرّ لهن ربحاً وظيفياً. وفي حالات عديدة، تحتفظ النساء، على غرار الرجال، بوظائفهن في القطاع العام ولكنهن يقمن في الوقت ذاته بأنشطة في القطاع غير النظامي. أما في الأرياف، فإنهن يجمعن بين عملهن داخل المزارع والعمل في القطاع غير النظامي. ومنذ العام 1985، تواجه النساء منافسة متصاعدة من جانب الرجال الذين اجتاحتها القطاع غير النظامي بأعداد ضخمة، لا سيما في مجال التجارة.

في أمريكا اللاتينية، تعمل النساء المتقدمات في السن، وخصوصاً النساء المعيلات لأسرهن، في القطاع غير النظامي أكثر مما تعمل الشابات. وفي الكوادر، ارتفعت نسبة مشاركة الإناث في القطاع غير النظامي من 40% عام 1978 إلى 52% عام 1988، وفي جامايكا ارتفعت نسبة العمل للحساب الخاص لدى النساء خلال فترة 1980-1987 بنسبة 25% مقارنة بمثيلتها عند الرجال البالغة 15%. وفي الجمهورية الدومينيكية، ارتفعت حصة السكان النشطين اقتصادياً، ذكوراً وإناثاً، في القطاع غير النظامي، غير أن مداخيل 70% من النساء في هذا القطاع بقيت دون خط الفقر. وفي المكسيك، كانت النساء يشكلن 77% بالمئة من عمال صناعة "الماكيلاдора" (maquiladora) في عام 1981، فأصبحت النسبة 59% عام 1992. ولقد طرأ ارتفاع على عدد الوحدات الصغيرة النشطة في التجارة والصناعة والخدمات، وتزايد العمل لبعض الوقت، لا سيما بين النساء.

وفي آسيا، تهيمن النساء على أنشطة التجارة والبيع المتجول، وقد لوحظ مؤخراً انخراطهن بشكل متزايد في الأنشطة الإنتاجية المتواضعة والصغيرة الحجم وفي الإنتاج من المنزل كعاملات للحساب الخاص أو عاملات بالقطعة. وأظهرت مسوحات المرونة التي أجرتها منظمة العمل الدولية في الفلبين وفي ماليزيا أنه كلما ازداد الطابع العرضي للأعمال ارتفعت نسبة النساء في العمالة الشاملة، وارتفع معها احتمال تعرضهن لظروف الاستغلال. وفي باكستان، يزداد تدفق النساء المسرّحات من الصناعات الكبرى نحو التعاقد من الباطن، لا سيما في صناعة الملابس، ونحو العمل العائلي غير المأجور والعمل في الخدمة المنزلية ذي الأجر الضئيل. وفي اندونيسيا، يعمل في التجارة أكثر من 20% من القوة العاملة النسائية، مع أنه النشاط الأقل مردودية في مجال العمل للحساب الخاص.

المصدر : ILO : The changing role of women in the economy : Employment and social issues, Governing Body doc. GB. 261/ESP/2/2, 261st Session (Geneva, November 1994).

- من مراجعة الوقائع والارقام الاساسية، تتضح ثلاثة اتجاهات :
- بالرغم من التقدم الاقتصادي الملحوظ، لا يزال حجم ظاهرة الفقر في كافة المناطق مقلقاً، إذا ما قيس على أساس الدخل، أو المؤشرات الاجتماعية، أو غيرها من المعايير ؛
- يبقى النوع الاجتماعي (الجندر أو التمايز بين الجنسين) عاملاً محددًا أساسياً في كافة المناطق والبيئات الاقتصادية والاجتماعية. وتبقى غالبية الفقراء، وأكثر من أي وقت مضى، من النساء. وهؤلاء يتضررون بسرعة أكبر بالنتائج السلبية التي تفرزها الازمات الاقتصادية والاصلاحات الهيكلية، في الوقت الذي يواجهون فيه صعوبة أكبر في الإفلات من الفقر بسبب التمييز القائم على أساس الجنس في الحصول على الموارد ؛
- للاستخدام دور حاسم في الإفلات من الفقر. فالتفرقة المبنية على أساس الجنس في أنماط الاستخدام وشروطه تزيد، كما رأينا، من صعوبة إفلات النساء من الفقر (بالمقارنة مع الرجال) والحد من ظاهرة تأنيث الفقر. وبالرغم من ارتفاع مشاركة النساء في سوق العمل النظامي، فإن معدلات البطالة المفتوحة لدى الرجال تبقى أدنى مما هي لدى النساء. فضلاً عن هذا فإن ثمة مشاكل من ضمن سوق العمل تتمثل في تجمع النساء في الوظائف والأنشطة ذات الدخل المتدني، غير المنتظمة أو غير المضمونة، واستمرار اللامساواة في الاجور. ونظراً لأساليب الاستبعاد في أسواق العمل، تلجأ فئات كبرى من النساء من ذوي الموارد الضئيلة الى العمل لحسابهن الخاص بهدف البقاء.

- Banque Mondiale. *Faire reculer la pauvreté en Afrique subsaharienne*. Washington DC, Banque Mondiale, 1997. ■
- Buvinic, M. *Promoting employment among the urban poor in Latin America and the Caribbean : a gender analysis*. Geneva, ILO, 1995. ■
- ILO. *Gender, Poverty and Employment : Turning Capabilities into Entitlements* (Geneva, 1995). ■
- Jazairy, Idriss; Alamgir, Mohiuddin and Panuccio, Theresa. *The State of World Rural Poverty*. New York, IFAD and New York University Press, 1992. ■
- Lee, E. *The Asian Financial Crisis : The challenge for social policy*. Geneva, ILO, 1998. ■
- Tabatabai, Hamid, "Poverty and inequality in developing countries : a review of evidence", in G. Rodgers & R. van der Hoeven (eds.). *New approaches to poverty analysis and policy - III. The poverty agenda : trends and policy options*. Geneva : ILO-IILS, 1995. ■
- Tabatabai, Hamid. *Statistics on Poverty and Income Distribution : An ILO Compendium Data*. Geneva, ILO, 1996. ■
- The World Bank, *World Development Report 1990 : Poverty : World Development Indicators*. Washington DC, The World Bank and Oxford University Press, 1990. ■
- UNECLAC. *Social Panorama of Latin America 1996*. Santiago, UNECLAC and UNICEF, 1997. ■
- United Nations Development Programme (UNDP). *Human Development Report*. New York, UNDP and Oxford University Press, 1994 and 1997. ■
- United Nations, *The World's Women 1970-1990 : Trends and Statistics, Social Statistics and Indicators*. Series K-N°8, New York, United Nations, 1991. ■
- United Nations. *The World's Women 1995 : Trends and Statistics, Social Statistics and Indicators*. Series K-N°12, New York, United Nations, 1995. ■

الجلسة 2 : الفقر : تطوّر المفاهيم واستراتيجيات التنمية

أ. المفاهيم كأدوات للتحليل ولرسم السياسات

1.أ. يقتضي التذكير بداية بأن كلمة "فقر" تختلف بمعناها باختلاف الأشخاص. وكثيراً ما تستخدم كلمات من قبيل "الفاقة" و"العجز" و"الحرمان" و"الضعف"، ومؤخراً "الاستبعاد الاجتماعي" بالاقتران مع الفقر إلى حدّ اختفاء الفروقات بين هذه المفاهيم. وللأطراف الفاعلة في المجتمع وجهات نظر مختلفة بشأن مدى تطابق مفاهيم الفقر المختلفة. حتى انه لم يعد ممكناً أو ضرورياً التوصل إلى اتفاق بشأنها.

معاني ووجهات
نظر مختلفة :
الحاجة إلى أطر
عمل واضحة

ومع ذلك فإنه من الضروري استيعاب مختلف مفاهيم الفقر بشكل واضح وفهم ابعادها فيما يتعلق بتحليل ظاهرة الفقر نفسها، وفي قياسها ورسم السياسات بشأنها والتركيز على بعض الإجراءات المتصلة بها، والتي تعكس نتائج مختلفة على هذه السياسات. وبالمقابل، فإن التعريفات الضيقة المستخدمة لفهم الفقر يمكن أن تؤدي إلى إهمال جوانب هامة من استراتيجيات مكافحته. لهذا فإن هدف هذه الرزمة ليس توفير عرض شامل لجميع المفاهيم، بل توضيح المفاهيم المختلفة للفقر وللتحليل حسب النوع الاجتماعي (الجندر).

2.أ. الحرمان المادي. كثيراً ما يقاس الفقر بمعيار مادي رفاهي، او، وبتحديد أدق يعتبر حالة ادنى من مستوى دخل أو استهلاك معيّن.

تعريف الفقر وقياسه:
التحول من مؤشرات
الدخل والاستهلاك
الى مفهومي الاستقلال
الذاتي والكرامة

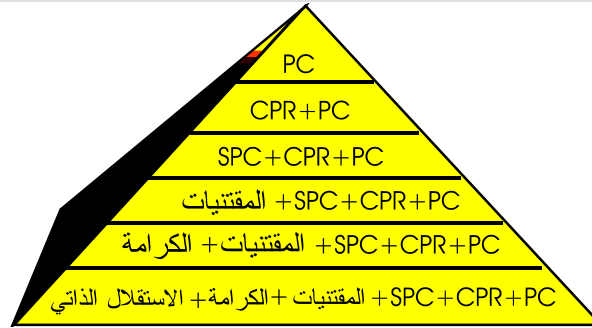
وقد وسعت استراتيجية الاحتياجات الأساسية التي وضعتها منظمة العمل الدولية في السبعينات مفهوم الفقر إلى ما يتعدى الدخل والاستهلاك ليضمّ عناصر أساسية أخرى من الرفاهية، لا سيّما تلك المتوفرة جزئياً أو كلياً خارج آليات السوق، كالتعليم والصحة والإسكان وإمدادات المياه.

أما مقياس التنمية البشرية الذي وضعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فيسعى إلى اعتماد قياسات متعددة الأبعاد.

يبرر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الأمر قائلاً : "... بما أن التنمية البشرية تضمّ أوجهاً من الحياة أوسع بكثير من الدخل، لذا يجب الإقرار بأن الفقر متعدد الأبعاد." (تقرير التنمية البشرية، 1996، صفحة 27). إن "مقياس القدرة في الفقر" الذي وضعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام 1996، و"مؤشر الفقر البشري" الذي وضعه لعام 1997 هما مقياسان متعددا الأبعاد للفقر البشري. ففي حين يحاول مقياس القدرة في الفقر قياس قدرة مجموعة من الناس على الحصول على تغذية جيدة وعلى التمتع بصحة إيجابية سليمة، وعلى اكتساب العلم والمعرفة، فإن مؤشر الفقر البشري يهدف إلى قياس الحرمان من حيث طول الحياة، والمعرفة، والحصول على السلع الاقتصادية الأساسية.

يصور الشكل أدناه مختلف مفاهيم الفقر داخل "هرم مفاهيم الفقر" التي تتراوح بين التنظير الضيق استناداً إلى مؤشرات التغذية (قمة الهرم) والتعريف الأوسع للفقر التي تشمل الحصول على الممتلكات والأصول وتشمل مفهومي الكرامة والاستقلال الذاتي. فعلى الرغم من أن غالبية أساليب قياس الفقر، بما فيها خط الفقر، تركز إلى قياس الدخل/الاستهلاك الفردي بطريقة ما، إلا أن الاستراتيجيات القائمة على المشاركة تعارض مفاهيم الفقر المستندة إلى الاحتياجات الفيزيولوجية وتشدّد في المقابل على مفاهيم الكرامة والثقة بالنفس والاستقلال الذاتي التي تؤثر في قدرة الشعوب على اختيار أساليب العيش التي تحقق الذات وترضي.

الشكل 1 : هرم مفاهيم الفقر



الاستهلاك الفردي =	PC
الموارد ذات الملكية المشتركة =	CPR
السلع التي توفرها الدولة =	SPC

Baulch, Bob : "The New Poverty Agenda : A Disputed Consensus" in Poverty, Policy and Aid (edited by Bob Baulch), Vol. 27, No. 1, January 1996.

المصدر :

3.أ

خصائص الفقر الأخرى

الفقر "المطلق" أو "النسبي". يمكن أن يكون الفقر مفهوماً "مطلقاً" أو "نسبياً". ويكون المفهوم "مطلقاً" عندما يعرف من حيث الحصول على الحدود الدنيا للمتطلبات الغذائية، وأحياناً الحصول على الخدمات الأساسية. وهو مفهوم "نسبي" عندما يشير إلى وضع أسرة أو فرد لجهة توزع متوسط الدخل أو الاستهلاك في منطقة معينة أو في بلد ما.

"مؤقت" أو "دائم": يمكن أن يكون الفقر ظاهرة مؤقتة سببها الشبخوخة أو المرض أو أي مصيبة أخرى من مصائب الحياة، أو من المصائب الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو الحروب أو الصراعات الأهلية. ويمكن أيضاً أن يكون بطبيعته دائماً ينتقل من جيل إلى جيل بفعل عوامل هيكلية.

إن النظر إلى الفقراء بصفاتهم مجموعة "متجانسة" من السكان الواقعين تحت خط معين من الفقر يتجاهل واقع توزع الفقراء داخل مجتمعهم في مجموعات مختلفة، تضم نساءً ورجالاً يعيشون ظروفًا غير مؤاتية كل بطريقته ولهم حاجات واهتمامات وقيود متنوعة.

"التباين" بين الفقراء

4.أ

الفقر ومفاهيم أخرى متصلة به

ليس مفهوم الفقر مرادفاً لمفهوم اللامساواة. ففي بعض البلدان، يمكن أن يتدنى المستوى العام للفقر من حيث هو استقطاب متزايد للمداخيل كما في بلدان أمريكا اللاتينية وجنوبي آسيا، على سبيل المثال.

اللامساواة

ويمكن ضمن البلدان أن تتوزع مستويات تدني الفقر بصورة غير متساوية بين المناطق، وبين الجماعات العرقية، وبين النساء والرجال.

ويمكن أن يتعدى مفهوم اللامساواة مسائل توزع الدخل ليشير أيضاً إلى الفروقات في فرص الحصول على الموارد الاقتصادية وعلى الحقوق الاجتماعية والثقافية والسياسية (القدرة على إحداث التغيير) في مجتمع معين.

غالباً ما يوصف الفقراء، ولا سيما النساء منهم، بأنهم مجموعات هشة ضعيفة. إلا أنه لا بد من التأكيد على أن الرجال والنساء غالباً ما يضعفون بفعل الحرمان الاجتماعي.

الهشاشة

(التعرض للأذى)

"الهشاشة"، التي يمكن تعريفها بأنها تعرض أكثر حدة للأخطار ولانعدام الامان، غالباً ما يواكب الفقر ويساهم فيه، ولكنه ليس مرادفاً له. فإذا ما أقدمت أسرة على الاقتراض، أمكنها زيادة دخلها وتجاوز "خط الفقر"، ولكن تعرضها للخطر قد يزداد أيضاً.

وقد ينشأ الضعف عن نقص في الموارد الاقتصادية التي تحمي الاشخاص/الأسر من تأثير الصدمات أو الحوادث المفاجئة (الوفيات، الجفاف، الخ.)، ولكن غالباً ما يتولد الضعف من مجرد الانتماء إلى مجموعة عرقية أو إلى أحد الجنسين، ويكون بالتالي ناجماً عن مكانة متدنية ووصول محدود الى شبكات الامان الاجتماعية.

الاستبعاد الاجتماعي

يكثر حالياً استعمال مفهوم الاستبعاد الاجتماعي في النقاشات الدائرة بشأن سياسات مكافحة الفقر. وكما ذكر في القسم السابق عن تطوّر مفاهيم الفقر، فإن غياب الدخل والرفاهية ليس السبب الوحيد في تهيمش الناس، بل علاقات القوى والثقافة المستمدة والانتماء الاجتماعي هي عناصر رئيسية في صنع هذا التهيمش. ان تعريف "الاستبعاد الاجتماعي" ومدى انطباقه على بينات مختلفة هما في غاية التشعب وعرضة للجدل.

ويمكن تعريف الاستبعاد الاجتماعي بأنه وصف للغبن أو الاجحاف الذي يلحق بالافراد، يتجلى في مستوى رفاھيتهم (حرمان اقتصادي)، وفي انعدام تمكنهم من المشاركة الفعلية في الحياة الاجتماعية من خلال العمل، أو الحصول على الحقوق وعلى المطالب القانونية، الخ... ويمكن أيضاً النظر الى الاستبعاد الاجتماعي كخاصية تتميز بها المجتمعات، تظهر في شكل متكرّر في العلاقات الاجتماعية حيث يحرم الأفراد والمجموعات من الوصول الى السلع والخدمات والانشطة والموارد المتصلة عادة بالمواطنة.

ويمكن تفسير العلاقة بين مفاهيم الفقر من جهة والاستبعاد الاجتماعي من جهة أخرى بطرق مختلفة عديدة. فلا يجوز اعتبار الاستبعاد الاجتماعي كبديل عن تعبير "الفقر"، بل كمفهوم واسع ومتعدّد الابعاد للفقر يعتبر كلاً من الحرمان المادي، والوضع المهني، والصلات الاجتماعية (الرسمية وغير الرسمية) بمثابة عناصر اجحاف رئيسية.

التمييز

هو أيضاً مفهوم شائع الاستخدام في موضوع الفقر. إن التمييز القائم على أساس الاصل العرقي، أو الجنس، أو العقيدة أو الانتماء الاجتماعي، يمكن أن يقود الى الفقر وأن يصعب إمكانية الافلات منه. غير أن التمييز يمكن أن يحصل أيضاً خارج دائرة الفقر.

5. تحليل النوع الاجتماعي (الجنس)

والفقر

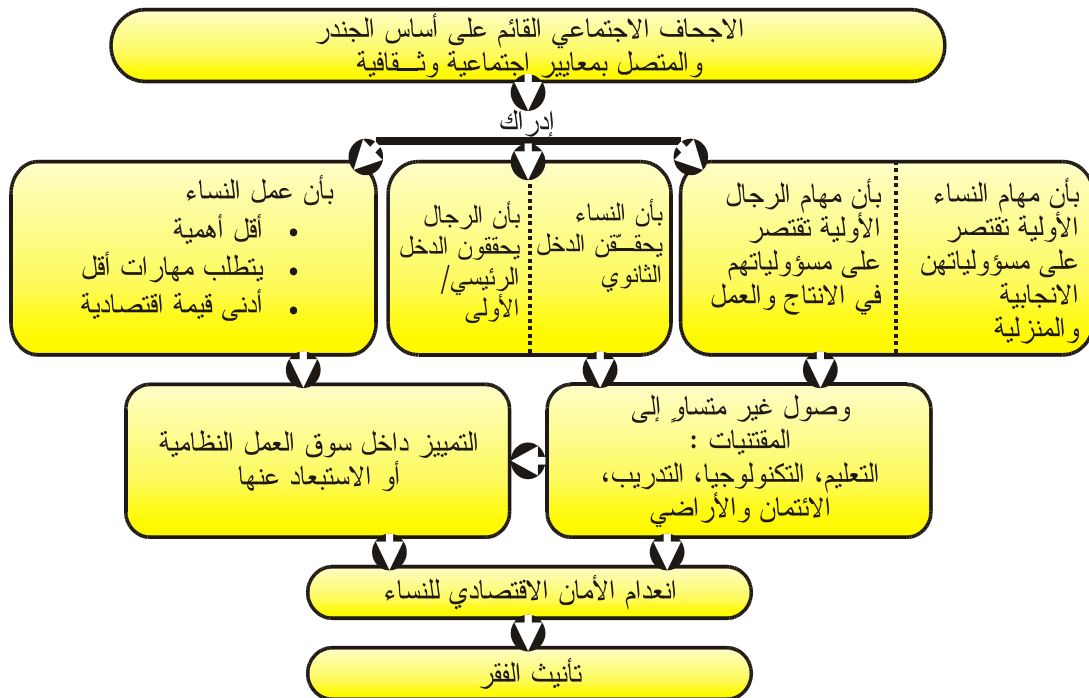
ومن الضروري الملاحظة أن النوع الاجتماعي (التمييز في الجنس) يبقى عنصراً محدداً رئيسياً في جميع الأطر النظرية المبيّنة أعلاه.

أحرز تقدّم كبير خلال العقود الثلاثة الأخيرة نحو إدراك أن "الاسرة" لا تصلح لأن تكون وحدة القياس الأساسية في تحليل ديناميكية الفقر وفي تصميم الاستراتيجيات لاستئصاله. فلا بدّ من تفحص دقيق لكيفية تأثير كل من أفراد الأسرة، لا سيّما النساء والرجال، بمختلف الأساليب، وكيفية استجابة كل منهم للتغيرات الخارجية. وبالفعل تواجه النساء أوضاعاً مترامية من الحرمان تتصل بالحالة الاجتماعية والاقتصادية التي تتصف بها الطبقة والمجتمع والعرق والجنس الذي ينتمين إليه.

إن النساء اللواتي يعشن في الفقر ويسعين لتحقيق الأمن والاستقرار الاقتصادي يتقاسمن مع الرجال حواجز مشتركة. فالمجتمع الذي تعيش فيه النساء الفقيرات، على سبيل المثال، قد لا يضمن لهن الحق في التعليم الجيد، وقد يواجهن العزل وبالتالي يستحيل عليهن الاتكال على شبكات الدعم للحصول على القروض. كما يمكن أن يعانين، أسوة بالرجال، من عمليات الإستهعاد من سوق العمل.

ولكنهنّ يواجهن أيضاً ظروفاً محجفة خاصة بهن وملتصلة بمعايير اجتماعية-ثقافية مرتبطة بالجنسين وخاصةً بمجتمع ما. ونلقي في ما يلي الأضواء على بعض العوامل الشائعة التي تجرّ النساء إلى العمل في أعمال ذات دخل ضئيل وإنتاجية متدنية، والتي تحدّ من حصولهن على الموارد وتساهم بالتالي في تأنيث الفقر. نمثل هذه العوامل في المخطط البياني التالي، انظر الشكل (2).

الشكل (2)



تأنيث الفقر

ويجب التنبيه الى أن الرؤية تلعب دوراً هاماً في تفسير المعايير الاجتماعية – الثقافية. وأن الرؤية الخاطئة تسهم في تدني الوعي وفي استدامة التمييز و تقويته. فينشأ عن ذلك حلقة مفرغة تحمل المعتقدات السائدة التالية:

- **الاعتقاد بأن مسؤوليات النساء الانجابية والمنزلية هي أولى وظائفهن.**
وهو اعتقاد خاطئ يدعم الحواجز الهيكلية التي تحول دون وصول النساء الى التعليم، والتدريب، واقتناء الاراضي ووسائل الانتاج، ويقيد قدرة النساء على التحكم بالوقت وعلى التحرك من أجل عمل منتج، فيحد من خياراتهن للانشطة المنتجة للدخل.
- **الاعتقاد السائد بأن دخل النساء ثانوي بالنسبة إلى دخل الرجال الذي**
يعتبر أساسياً للأسرة. بالتالي هناك اعتبارات لاعطاء الاولوية للرجال في اغتنام فرص العمل المنتج والاستخدام المأجور. إلا أنه من الملاحظ ان النساء هنّ المسؤولات عن توفير جزء من التموين الغذائي اللازم للأسرة في كثير من المجتمعات. وانه داخل الاسر الفقيرة جداً غالباً ما تكون النساء مسؤولات عن تحقيق الدخل الاساسي للعائلة.
- **تواجه النساء عوائق جمة وفي الوصول إلى الموارد والخدمات**
الضرورية للانتاج. لذا وفي الغالب يملن إلى العمل لحسابهنّ الخاص، وهول شائك نظراً لمتطلبات الرساميل والتكنولوجيا او توفر الاراضي. لذا، فإن أول الحقوق التي تتلشى في ظروف الفقر هي حقوق النساء في الاستفادة من موارد الاسرة.
- **غالباً ما يقيم عمل النساء بأقل من قيمته الفعلية،** وتعتبر الوظائف والقطاعات التي تعمل فيها غالبية من النساء ("المؤنثة") قليلة الأهمية، وتتطلب مهارات بسيطة، وبالتالي متدنية القيمة اقتصادياً.

استراتيجيات التنمية والفقر :

ب.

الحوار المتجدد

لقد تطوّرت خلال العقود المنصرمة استراتيجيات استئصال الفقر في مختلف المناطق الجغرافية وأصبحت تنطوي على عدة تفسيرات لطبيعة الفقر وأسبابه وتقبل بها، وأخذت تتأثر بتطوّرات استراتيجيات التنمية وأنماطها. وفي ما يلي استعراض عام لهذه الحوارات الدائرة بشأن الطرق الناجعة للحد من الفقر.

ب.1

التقدم الاقتصادي

مع شبكات الأمان الاجتماعية الشاملة

عند إعلان فيلادلفيا الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي عام 1944 وفي الفترة التي تلت الحرب العالمية الثانية مباشرة، انصبّ الاهتمام في البلدان المتقدمة على تطوير التأمين الاجتماعي، وساد الاعتقاد بأنه يمكن الحؤول دون ترسخ أي اتجاه نحو الفقر من خلال إنشاء شبكة أمان شاملة تغطي التأمين ضد البطالة، وتدعم الدخل، وتضمن الشيوخة، والوصول إلى الخدمات العامة في مجالي الصحة والتعليم.

وكان يفترض أن يسدّد النمو الاقتصادي من موارده تكاليف هذه الشبكة. وعلى الرغم من أن الفقر لم يختف بالطبع في البلدان الصناعية المتقدمة، بل شهد في بعض الأحيان نمواً في شكل من أشكاله، إلا أن هذه النظرة لا تزال بمثابة نقطة مرجعية لمكافحة الفقر، على الأقل في أوروبا الغربية. أما البلدان التي واجهت صعوبات في إنشاء نظم التقديرات الاجتماعية الشاملة، كالولايات المتحدة، فقد انصبّ اهتمامها في معالجة شؤون الفقر على إيجاد تدابير لمعالجة الغبن الذي يلحق ببعض المجموعات المحددة، بدلاً من تصحيح جوانب القصور في مسار النمو الاقتصادي بالذات.

ب.2

نموذج النمو الاقتصادي :

القطاعات الحديثة مقابل

القطاعات التقليدية

في تلك الحقبة، كانت أكثر نظريات التنمية تأثيراً، تلك التي تربط الفقر بازواجية بنى الاقتصادات المعنوية. فكانت تعتبر التنمية عملية تحديث وتصنيع، غير أن القطاع التقليدي بقي قائماً بجانب القطاع الحديث. وظلّ الفقر موجوداً في القطاعات التقليدية، ولم يكن من وسيلة للقضاء عليه إلا من خلال التحديث المقترن بأنظمة حماية العمل. وانعكس ذلك الأمر في معتقدات منظمة العمل الدولية في تلك الأيام. فقد ارتبطت معظم معاييرها بعملية التحديث إما ضمناً أو صراحة، بل كان التحديث محور معاييرها. وقد تضمّنت هذه العمليات بصورة عامة نشر العمل المأجور. وكانت القطاعات التقليدية تلعب دور "الاسفنج" الذي يمتصّ فائض القوى العاملة، ويشكل وسيلة لتشاطر الفقر. كان الميل في البدء نحو معادلة القطاع "التقليدي" بالريفي، ومعادلة القطاع "الحديث" بالحضري، إلا أنه سرعان ما أدت أهمية الأنشطة غير الحديثة في المدن إلى إدراك الأزواجية في الاقتصاد الحضري أيضاً، وإلى تطوّر

مفهوم القطاع غير النظامي في السنوات اللاحقة.

ونتيجة لهذه النظرة، اقترح بعض خبراء التنمية الاقتصادية (مثل كوزنتز Kuznets) أن نمط اللامساواة في الدخل يتغير مع الزمن وأن معظم البلدان تنتقل من وضع المساواة النسبية (التشارك في الفقر في الأنشطة التقليدية) عبر فترة من اللامساواة المتزايدة (بمحاذاة نمو قطاع صغير مرتفع الدخل)، إلى وضع اللامساواة الأقل في الاقتصادات الحديثة الناضجة. ويستتبع هذا أن لا يؤدي النمو في بعض مراحل عملية التنمية بالضرورة إلى الحد من الفقر المطلق، بل إلى تفاقم في الفقر النسبي.

إن الاعتراف بأن الفقر يمكن أن يكون ظاهرة هيكلية، وأن عمليات إزالته تستغرق وقتاً طويلاً، يقود إلى تكثيف الاهتمام بالآلية التي تؤدي إلى تخفيف الفقر من خلال النمو وإلى النقاش الشهير حول نظرية "الذرف البطيء".

ب.3

النمو الاقتصادي

المسرّع أو التغيير

الهيكلية

برزت اختلافات واضحة في الرأي بين الذين يعطون الأولوية للنمو الاقتصادي المسرّع، حتى مع استمرار الفقر أو تفاقمه، وأولئك الذين ينادون بالحاجة إلى مسار للنمو مختلف بنيويًا من أجل الوصول إلى خفض سريع للفقر. ولكن بالرغم من هذه الاختلافات، فإن الأسباب الهيكلية للفقر وللأوضاع الاقتصادية السيئة، العائدة للفوارق القائمة ما بين الأوساط الاقتصادية والاجتماعية من حيث قوانينها ومؤسساتها والفرص المتاحة فيها، لا تزال موجودة حتى الآن. ولكي تكون استراتيجيات إزالة الفقر ناجحة، عليها أن تحاول تعديل هذه الهيكليات، أو أن تتكيف مع الواقع الذي تمثله بالتعويض عن نقاط الضعف فيه.

وشمل النقاش حول التحليل الهيكلي للفقر بعداً دولياً. ويعزوا أصحاب هذا الرأي نشوء الفقر إلى وضع غير مؤاتٍ في نظام التجارة العالمية وإلى الشروط غير المتكافئة في التجارة، بقدر ما يعزونه إلى البنى الوطنية المناوئة.

يمكن تلخيص الروابط بين استراتيجيات التنمية والفقر كما يلي:

ب.4

الاستراتيجيات التنموية

والفقر

إن التغييرات في مستوى الفقر تتأثر بشدة بالمجموعة الكاملة للسياسات الاقتصادية والاجتماعية التي تعتمدها دولة ما في سعيها وراء الأهداف التنموية. وتضم هذه المجموعة السياسات الاقتصادية الكلية، والنظم الصناعية والتجارية، والسياسات المؤثرة في توزيع الدخل وفي أنماط الطلب، والهيكلية التحفيزية المؤثرة في اختيار البنية الصناعية، وسلّة المنتجات وتقنيات الإنتاج، والنظام الاقتصادي المختار (دور الدولة في الإنتاج ودرجة تدخلها في الأسواق وضبطها لها). ويمكن صنع تشكيلات متعددة بمزج هذه السياسات، وتصنيفها بمثابة "استراتيجيات تنموية" مختلفة (كالتوجه نحو التصدير أو استبدال الاستيراد، أسواق حرة أم اقتصاد مشترك، الخ...). إن اختيار الاستراتيجية التنموية من شأنه تحديد معدل ونمط النمو الذي بدوره يؤثر إيجاباً أو سلباً على مستوى الفقر، بحسب مختلف الظروف الأولية

التي يمر بها (البنية الاقتصادية، درجة المساواة في توزع الأصول، القدرة التنافسية أو درجة التثوّه في الاسواق، الخ).

خلصت الاستعراضات التي قامت بها منظمة العمل الدولية لسياسات التكيف الاقتصادي المنقّدة خلال الثمانينات إلى أن الفقر تفاقم لأن هذه السياسات لم تجعل من تخفيف حدة الفقر هدفاً واضحاً لها. ولم يبدأ الاهتمام بالآثار الاجتماعية للتكيف الهيكلي الذي عبرت عنه منظمة العمل الدولية في جملة هيئات أخرى بالتأثير على تصميم السياسات الاقتصادية الكلية إلا في أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات.

5.ب سياسات التكيف الهيكلية والفقر

وتطورت هذه السياسات من مجرد التثبيت والتكيف إلى التكيف الهيكلي مع النمو المصحوب بالصناديق الاجتماعية أو البرامج التعويضية. وأصبحت وكالات التمويل الدولية أكثر وعياً للمسائل الاجتماعية ولقضايا الفقر. ولاقت البرامج التعويضية الأولى في بوليفيا (صندوق الطوارئ الاجتماعية) وفي غانا مؤيدين عديدين لها في بلدان أخرى.

واليوم، تتوزع الصناديق الاجتماعية، التي يمولها البنك الدولي ومانحون ثنائيون آخرون، في 35 بلداً في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية. وتهدف هذه البرامج، بصورة رئيسية، إلى تأمين الأموال السريعة التخصيص والتوزيع بغية "تخفيف" آثار سياسات التكيف و/أو محاربة الفقر الهيكلي و/أو الظرفي. غير أن نتائج هذه البرامج جاءت متباينة. صحيح أنها وفرت بعض الموارد الإضافية لتحقيق غايات السياسات الاجتماعية، ولكن غالباً ما اقتصررت هذه الموارد على مجموعة صغيرة من القطاعات والمستفيدين المستهدفين، مع القليل من التأثير على الفقر الهيكلي⁽⁶⁾.

أظهر تحليل البعد الخاص بالجنسين ضمن برامج التكيف الهيكلي أن بعض السياسات الاقتصادية لها مقتضيات غير متماثلة بالنسبة إلى رفاة النساء والرجال وإلى مشاركتهم في عمليات التنمية. فقد انعكس التقليص في الإنفاق الحكومي، لا سيما في قطاعات الصحة والتعليم ورعاية الأطفال، سلباً على مقدرة النساء على الانخراط انخراطاً مطلقاً في الأنشطة المنتجة.

(6) راجع الوحدة التدريبية 8 من أجل تحليل مفصّل لدور الصناديق الاجتماعية كآلية للقضاء على الفقر.

وبنتيجة التوقّر المحدود لمثل هذه الخدمات - أو الكلفة الباهظة المتوجبة للحصول عليها، والتي فرضتها سياسة استرجاع التكاليف - ارتدّت عملياً بعض المسؤوليات المجتمعية الأساسية على كاهل الأسر والنساء. وبالغناء المساعدات المالية، وتزايد الاتكال على قوى السوق، واعتماد ترتيبات مرنة للعمل في بعض الظروف، تعاظمت المشقات وتضاعف عمل النساء غير المأجور و"الطوعي"، على حساب إمكانية وصولهن إلى الوظائف المنتجة والجيدة.

في محاذاة التطورات التي شهدتها نماذج التنمية، تغيرت أساليب تحليل البُعد الخاص بالنوع الاجتماعي (الجندر) لكل من الفقر والتنمية. وفي ما يلي استعراض مقتضب لمختلف المقاربات. ومن الضروري ملاحظة أن هذه المقاربات ليست نهائية، إلا أنها تدلّ على المفهوم السائد للمشكلة على الحلول المقترحة لها.

6.ب
النقاش الدائر بشأن
النوع الاجتماعي(الجندر)
والتنمية

كان نموذج النمو الذي برز في الخمسينات ينطوي على نهج قائم على الرعاية الاجتماعية في المسائل المتعلقة بالمرأة. فالاستناد إلى التصور الغربي للعائلة النووية (ذات النواة الواحدة)، التي تعتمد فيها النساء اقتصادياً على المعيلين الذكور، تمّ التشديد على دور النساء الانجابي بصفتهم أمّهات وربّات منزل، ووضعت سياسات لدعم هذا الدور من خلال نهج مبني أساساً على الرعاية الاجتماعية. إلا أنه يجب التذكير بأن هذا النهج لا يزال قائماً، جزئياً أو كلياً، في بعض السياسات والاستراتيجيات على المستويين الوطني والدولي.

نهج الرعاية
الاجتماعية

كردّ فعل على فشل سياسات التحديث، سرت في أواخر الستينات ومطلع السبعينات موجة تقول بأن وضع النساء الاجتماعي متخلف، وأنه لا بدّ من إجراء تحليل معمق للعلاقات داخل الأسرة لفهم تأثير عمليات التنمية. وتصادت الدعوة إلى اتخاذ تدابير علاجية من داخل البنى والهيكلية القائمة لسدّ الفجوة الفاصلة بين الرجال والنساء، كما جرى الاعتراف بدور النساء في عمليات التنمية.

نهج
المساواة

أدى الإدراك المتزايد لمشكلة الفقر وللحاجة إلى استراتيجية لإزالته، إلى الاعتراف بأوضاع النساء الخاصة وبدورهنّ الأساسي في إعالة الأسرة. غير أن الاستجابة النموذجية لسياسات التكيف، والتمثّلة في زيادة فرص عمل النساء المدر للدخل، فشلت في إحداث تغيير ملحوظ في الأسباب الهيكلية لانعدام المساواة والتمييز بين النساء والرجال. وبالإضافة، غالباً ما يتسبب التصميم والتنفيذ الرديين لمثل هذه المشاريع في اعتماد نهج الرعاية الاجتماعية بدلاً من نهج مستند إلى التنمية، ممّا يقلّل من مفعولها. غير أن بعض المبادرات الناجحة، خلال هذه الفترة، بيّنت النتائج الممكنة إحرازها في حال اعتبار النساء مشاركات كاملات في التنمية، واتيحت لهنّ فرصة الحصول على موارد التنمية على قدم المساواة مع الرجال.

نهج مكافحة
الفقر

ظهر هذا النهج في أواخر السبعينات وخلال الثمانينات. وهو يركز على فكرة أساسية مفادها أن دمج النساء في عملية التنمية أمر أساسي من أجل الاستخدام الكامل لمخزون الموارد البشرية ومن أجل تحقيق إمكانات التنمية في بلد معيّن. وبالتالي، يقتضي اعتبار أن تكاليف وعوائد مشاركة النساء في مسار التنمية بالتساوي مع الرجال هي تكاليف وعوائد ناجمة عن العملية التنموية بحدّ ذاتها.

نهج
"الكفاءة"

ظهر هذا النهج أيضاً في السبعينات، وأولى اهتماماً كبيراً لعدم تساوي النساء والرجال في السلطة عبر التاريخ وللتغيرات التي حققتها الحركات النسائية النضالية.

نهج "التمكين"
و"الاستقلال الذاتي"

ويرمي نهج التمكين الى تدعيم وتوسيع قاعدة قدرة النساء على تحقيق الاعتماد على الذات والاستقلال الذاتي. ويشكل العمل الجماعي والتنظيم عنصرين أساسيين في هذا النهج.

وجدير بالذكر أن السياسات والاستراتيجيات المقترحة لتصحيح الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية تتأثر بتحليل مفاهيم الفقر والتنمية وقضايا الجنسين. وقد تتواجد بعض النهج المذكورة أعلاه معاً في بعض الحالات عند تحليل البعد المتعلق بالجنسين. إلا ان الحاجة واضحة للانتقال من نهج الرعاية الاجتماعية في معالجة قضايا الجنسين والفقر إلى نهج التنمية الذي يعطي الاولوية المطلقة للوصول الكامل الى فرص الاستخدام والعمل وكسب الدخل.

نُهج الحقوق الأساسية

لا بدّ من الاقرار بأن التطوّر الذي طرأ مؤخراً على تفكير المجتمع الدولي بشأن التنمية، انطلاقاً من الدعوة إلى تلبية الاحتياجات الأساسية وإلى التشديد على الحقوق الأساسية، هو ثمرة مسيرة طويلة. فبعد عقود من الجهود المنصّبة على الاحتياجات في مسألة التنمية، لا سيّما في ما يتصل بالنساء اللواتي يعشن في الفقر، تعتنق الآن منظومة الامم المتحدة نهج التنمية للجميع المتمحور حول حقوق الانسان. ويقضي هذا النهج بأن لا ينظر من الآن فصاعداً الى النساء على أنهن "مستفيدات" سلبيات من السياسات التنموية، بل بصفتهم مشاركات فاعلات "لهن الحق" في الانتفاع من التنمية.

وبالرغم من أن نهج التنمية المستند إلى الحقوق لا يتخلّى عن الاهتمام بالاحتياجات الأساسية، فإنه ليس جديداً بالنسبة الى منظمة العمل الدولية. فمذ نشوء المنظمة عام 1919، واستراتيجياتها الانمائية تتشكل داخل إطار يرتكز على الحقوق بهدف تلبية الاحتياجات الأولية وتحقيق الغايات الاستراتيجية على حد سواء. إن برنامج بناء القدرات الحالي الرامي لتعزيز الاستخدام والمساواة بين الجنسين وإزالة الفقر يعكس القناعة المتواصلة لدى منظمة العمل الدولية بأن الاستراتيجية التنموية، التي تصمّم عملياتها على أساس الحقوق الأساسية، تحتاج الى التركيز على برامج شاملة لبناء القدرات (بحيث تتمكن النساء من تطوير قدرتهن على ممارسة حقوقهن) بقدر ما يهّمها إمداد النساء بالموارد اللازمة لمواجهة مشاكلهنّ العملية الراهنة.

في أواخر التسعينات هيمنت ظاهرة العولمة على النقاش الدائر حول التنمية. إن عولمة الاقتصاد هي ظاهرة حقيقية وقابلة للقياس تتجلى في التدفقات التجارية والمالية السريعة عبر العالم وفي تقدّم لا سابق له في مجالي التكنولوجيا والاتصالات، غير ان تأثيرها الأبعد على كافة الأصعدة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لا يزال موضوع بحث وتحليل وتفسير. وباعتبارها في الأساس أسلوباً إنمائياً جديداً، يختلف فهمها وإدراك نتائجها باختلاف الجماعات البشرية والمناطق الجغرافية وأطر التحليل الايديولوجية. لقد أفرزت العولمة فرصاً جديدة، لا سيّما في

ب.7

العولمة والتنمية
والفقر

الأعمال، ولكنها ولدت نقاط ضعف جديدة. فهي لا تصحّح البنية التقليدية للمساواة بين البلدان وفي داخلها، بل تدخل تعديلات جذرية على طبيعة العلاقات الثابتة، وعلى طرق إعداد السياسات في بيئة متزايدة العولمة. وللعولمة آثار على قضايا الجنسين خصوصاً داخل قطاع الخدمات وفي الصناعات التصديرية التي ساهمت في ارتفاع لا مثيل له في معدلات مشاركة النساء في العمالة في سائر أنحاء العالم. لقد أثير السؤال حول "نوعية" الوظائف المستحدثة و"استدامتها" وأمانها وحول طبيعتها "الممكنة"، علماً بأن غالبيتها تتصف بالأجر المنخفض، وانعدام الأمن، وقسوة ظروف العمل فيها.

إن الترابط بين قضايا الجنسين والفقر والعمل في بيئة متعولمة مسألة تستحق مزيداً من التدقيق والتفحص.

ج.

برامج العمل الوطنية والدولية :

الالتزامات المتجددة

تحتل مسألة إزالة الفقر قمة الأولويات في الاهتمامات الوطنية والدولية ؛ أولاً لكونها واجباً أخلاقياً، إذ أن لكل إنسان الحق في حياة لائقة تتيح له تطوير وتحقيق إمكاناته وقدراته بصورة كاملة ؛ وثانياً لكونها إحدى حتميات التنمية، فلا يمكن توطيد التقدم العالمي إلا إذا ضمن الرفاهية للاكثرية. فالفقر يشكل تهديداً للاستقرار السياسي والاجتماعي، ويلقي عبئاً اقتصادياً واجتماعياً ثقيلاً على الحكومات والمجتمعات، ويسلب الاجيال الحالية والآتية إمكانات هائلة من الموارد البشرية.

1.ج

مؤتمر القمة العالمي
للتنمية الاجتماعية، كوبنهاغن،
1995

تعهدت الدول بموجب الإعلان الصادر عن مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية عام 1995، بالسعي لإزالة الفقر بشكل قاطع من خلال إجراءات حاسمة على الصعيد الوطني ومن خلال التعاون الدولي. وقد التزمت الحكومات صياغة ودعم سياسات واستراتيجيات مستعجلة وبحلول السنة التالية على الأكثر تهدف الى تخفيف الفقر الكلي في أقصر وقت ممكن، وخفض اللامساواة وإزالة الفقر المطلق خلال مهلة تحدد في كل دولة بحسب أوضاعها.

واتفقت القمة أيضاً على أن تضع الحكومات مسألة إحداث الوظائف في صلب استراتيجياتها وسياساتها، مع احترام كامل لحقوق العمال، وبمشاركة أصحاب العمل والعمال ومنظماتهم.

ويشير إعلان القمة العالمية وبرنامج عملها إلى العلاقات المتبادلة بين سياسات إزالة الفقر والأنشطة الأخرى الموصى بها : "إن سياسات محو الفقر، وخفض التفاوتات، ومحاربة الاستبعاد الاجتماعي، تتطلب إحداث فرص عمل جديدة؛ وسوف تبقى غير مكتملة وغير فعالة إذا لم تقترن بتدابير لإزالة التمييز وتعزيز المشاركة وإقامة علاقات اجتماعية توافقية بين المجموعات والدول".

وأقرّ برنامج العمل بأن تمكين النساء هو شرط مسبق للتنمية الاجتماعية، وتعهد بالعمل على إحلال المساواة والعدالة بين الرجال والنساء.

كما أقرّت القمة بالدور الخاص لمنظمة العمل الدولية في حقل التنمية الاجتماعية، بموجب المهام الموكلة إليها، وبنيتها الثلاثية، وخبرتها. وكلفت منظمة العمل الدولية بالقيام بدور المنسق في حقل الاستخدام.

2.ج

المؤتمر العالمي الرابع المعني
بالمرأة،
بيجينغ، 1995

اعتمد المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة للامم المتحدة إعلاناً ومنهاج عمل غايتها التقدّم نحو أهداف المساواة والتنمية وتعزيز مشاركة النساء الكاملة والنشطة في سائر مجالات الحياة العامة والخاصة.

ومن أهم الحواجز التي تعترض تقدّم النساء التي أشار إليها منهاج عمل بيجينغ عبء الفقر المستديم والمتماذي الملقى على كاهل النساء، وأشكال اللامساواة بين الجنسين في كل ما يتصل بالأنشطة المنتجة، والبنى والسياسات الاقتصادية، وحق الوصول إلى خدمات التعليم والتدريب والخدمات الاجتماعية الأساسية.

من الأهداف الاستراتيجية التي وضعها منهاج العمل بشأن تأنيث الفقر، الذي استحق المرتبة الأولى بين القضايا التي تدعو إلى القلق، ما يلي :

- مراجعة واعتماد وتوطيد سياسات اقتصادية كلية واستراتيجيات تنموية تلبّي احتياجات النساء وتعترف بجهودهنّ للتغلب على الفقر، في إطار التنمية المستدامة.
- إعادة النظر في القوانين والممارسات الإدارية من أجل تيسير الاعتراف بحقوق النساء في الانتفاع من الموارد الاقتصادية وضمان وصولهن إلى تلك الموارد.
- إفساح المجال أمام النساء في الوصول إلى مؤسسات وآليات الادخار وفي الحصول على الائتمان؛
- وإجراء البحوث الرامية إلى تمكين النساء من التغلب على الفقر.

3.ج

منظمة العمل الدولية والمنظمات
الدولية
الأخرى

منذ ما يزيد عن 78 سنة من العمل، تشارك منظمة العمل الدولية مشاركة ناشطة، على المستويين الوطني والدولي، في السعي العالمي لإيجاد حلّ فاعل لمشكلة الفقر والحرمان. وكان هذا أحد الموجبات الرئيسية في إنشاء المنظمة عام 1919. يلحظ دستور المنظمة، في مقدمة أهدافها، العدالة الاجتماعية ومكافحة "الضنك والحرمان" عند أعداد كبيرة من الناس.

اعترف مؤتمر العمل الدولي، المنعقد في فيلادلفيا عام 1944، بأن الفقر والبطالة الواسعة الانتشار هما السببان الجوهريان للحربين العالميتين، ووضع هاتين المسألتين في قلب اهتمامات المنظمة. وعلى الصعيد العملي، أصبح الحد من وطأة الفقر مع تعزيز الاستخدام، وحماية العمّال الأهداف الثلاثة لبرنامج المنظمة وميزانيتها خلال التسعينات.

"يشكل الفقر في أي مكان
خطراً على الرفاه في كل
مكان"
إعلان فيلادلفيا، 1944

لقد نادى برنامج الامم المتحدة الإنمائي دائماً بمفهوم ومؤشر "التنمية البشرية" الذي عرضه عام 1990 بأنه هدف التقدّم البشري والنمو الاقتصادي، ومقياسهما (7). وقد استخدم برنامج الامم المتحدة الإنمائي المفهوم ذاته لتعريف الفقر والتقدّم في الحد من الفقر.

ويأتي البنك الدولي أيضاً في طليعة المشاركين في البحث والنقاش الجاريين بشأن تخفيف حدة الفقر، الذي يعتبره البنك المهمة الأكثر إلحاحاً وخطورة التي تواجهها البشرية. وقد ركّز تقرير التنمية في العالم لعام 1990 على استراتيجية لتخفيف حدة الفقر تتضمن ثلاثة عناصر جوهرية هي: النمو الاقتصادي الواسع النطاق، تنمية رأس المال البشري، وشبكات الأمان الاجتماعي للمجموعات الضعيفة.

(7) راجع الوحدة التدريبية (1)، الجلسة (1)

خلاصة

- كشف استعراض مختلف مفاهيم الفقر عن التنوع في تفسير الظاهرة الواحدة على مرّ الزمن وبين مختلف المجموعات البشرية. وشدّد على الحاجة للتحليلات المتعددة الابعاد من أجل الإلمام بهذه المشكلة المعقدة. ولا تكفي مفاهيم الفقر المختلفة بتحديد الاسباب العميقة للظاهرة فحسب، بل تصنّف أيضاً التوجهات المختلفة لسياسات التصحيح. فلا بدّ إذاً من فهم واضح لمختلف الأطر والمفاهيم المطبّقة عند تفحص الحلول المقترحة للمشكلة أو عند البحث عن حلول جديدة لها.
- من مراجعة النقاش الدائر حول نماذج التنمية واستراتيجياتها، تظهر بشكل واضح الروابط بين المفهوم المقبول للفقر واستراتيجيات التنمية المقترحة. وقد بين استعراض استراتيجيات التنمية الهامة، بدءاً بنموذج الذرف البطيء للنمو الذي كان سائداً في الخمسينات ووصولاً إلى النقاش الذي نما خلال التسعينات حول العولمة المعتبرة استراتيجية جديدة للتنمية في كافة أنحاء العالم مكانة الفقر من جهة وتحليل التمايز بين الجنسين من جهة أخرى ضمن كل استراتيجية تنموية.
- وتدل المناقشات التي جرت بشأن الالتزامات التي قطعت في مؤتمرات عالمية مؤخراً كمؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية والمؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة إلى الأولوية التي تعطى في جداول العمل الوطنية والدولية لقضايا الفقر وتأنيث الفقر واستئصال الفقر. وهذا بحد ذاته هو دليل على أن البيئة مواتية لترجمة الإرادة السياسية إلى أفعال.

المصادر والمراجع

- Beall, J. "Assessing and Responding to Urban Poverty", in *IDS Bulletin*, vol.28-N°2, Sussex, IDS, 1997. ■
- Chambers, R. "Vulnerability: How the poor cope", in *IDS Bulletin*, 20 (2), Sussex, IDS, 1989. ■
- Gaudier, Maryse. *Pauvretés, inégalités, exclusions: renouveau des approches théoriques et des pratiques sociales = Poverty, inequality, exclusion: New approaches to theory and practice*, Geneva, IILS, 1993. ■
- Gore, Charles and Figueiredo, José B. (eds). *Social exclusion and Anti-poverty Policy: A Debate*, Research Series 110, Geneva, IILS, 1997. ■
- International Institute for Labour Studies (IILS) and United Nations Development Programme (UNDP). *Social Exclusion and Anti-poverty strategies: Project on the patterns and causes of social exclusion and the design of policies to promote integration: A synthesis of findings*, Geneva, IILS, 1996. ■
- International Institute for Labour Studies (IILS). *New Approaches to Poverty Analysis and Policy*, vol. I-III, Geneva, IILS, 1995. ■
- Kuznets, S. *Population, capital and growth: Selected essays*. New York, Norton, 1974. □
- Rodgers, Gerry; Gore, Charles and Figueiredo, José B. (eds). *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Geneva, IILS, 1995. ■
- Room, G. (ed.), *Beyond the Threshold: The Measurement and analysis of social exclusion*, Bristol, The Policy Press, 1995. ■
- United Nations Habitat and Human Settlements Foundation. *Istanbul Declaration and the Habitat Agenda with Subject Index*, Conference on Human Settlements, Nairobi, 1997. ■
- World Conference on Women. "The Beijing Declaration and the Platform for Action on Women and Health", in *Population and Development Review*, 21 (4) New York, 1995. ■
- World Summit for Social Development 6-12 March 1995. *The Copenhagen Declaration and Programme of Action*, New York, United Nations Department of Public Information, 1995. □

الجلسة 3 : النوع الاجتماعي والفقير والاستخدام :

استراتيجيات العمل

أ. نُهج استئصال الفقر

نظراً لتعدد الهيكليات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية في مختلف البلدان، يستحيل وصف استراتيجية واحدة ناجعة لاستئصال الفقر. ثم، إن النجاح في استئصال الفقر هو ثمرة تحركات على مستويات مختلفة وعوامل متعددة في الوقت نفسه. لهذا ينبغي العمل على وضع مجموعة تدابير وإجراءات تتماشى مع الأوضاع الخاصة للبلدان المختلفة.

ويمكن أن تعتمد هذه المجموعة على العناصر الرئيسية التالية :

1. سياسات لإعادة توزيع الموارد، بما فيها رؤوس الأموال المادية والبشرية؛
2. سياسات قطاعية تهدف إلى إعادة هيكلة نظم الإنتاج ؛
3. سياسات لتحسين الوصول إلى الوظائف ولتخفيف ضعف مجموعات محددة من السكان ؛
4. سياسات لايصال الدخل والسلع والخدمات مباشرة إلى الفقراء ؛
5. سياسات متعلقة بتنظيم الفقراء.

يتصل الفقر المتجذر في بنى المجتمع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية اتصالاً وثيقاً بتوزيع موارد الانتاج الاساسية، أي الارض ورأس المال والعمل.

وفي البلدان النامية، يعمل معظم السكان النشطين اقتصادياً في القطاعات الريفية وغير النظامية التي يسود فيها العمل للحساب الخاص.

أ.1
الحصول إلى
الموارد

ويتوقف مردود العمل للحساب الخاص إلى حد كبير على الموارد الإنتاجية، سواء كان العامل للحساب الخاص منخرطاً في الأعمال الزراعية، أو خارج المزارع في المناطق الريفية، أو في القطاع الحضري غير النظامي. مما يشير إلى ترابط قوي بين الفقر والحرمان من الموارد. فالفقراء ممثلون بأعداد فائقة بين الذين لا يملكون أرضاً أو أولئك الذين لهم مزارع صغيرة جداً لا يمكن أن تدرّ دخلاً مناسباً. وبالمقابل، فإن الحصول على العقارات (أماكن للمشاعل، دكاكين في الأسواق) وإلى التجهيزات اللازمة للإنتاج هو أمر أساسي لعمال القطاع غير النظامي في المناطق الحضرية.

ولتوزيع الموارد لتعليل منطقي آخر يتصل بالكفاءة. فزيادة دخل الفقراء العاملين للحساب الخاص داخل القطاع غير النظامي مثلاً يتوقف على تعزيز إمكاناتهم وصولهم إلى ما يمكنهم من توسيع قاعدة أصولهم وتحديثها.

إلا أن هناك مجموعة متداخلة من العوامل المؤثرة داخل النظم تحول دون ذلك : فالاستراتيجيات التجارية والصناعية تنحاز في إلى جانب المؤسسات الكبرى داخل القطاع الحديث ؛ وأسواق الائتمان تنحاز ضد المنتجين في القطاع الريفي غير النظامي ؛ واللوائح الاقتصادية تقيم الحواجز أمام محاولات ممارسة العمل للحساب الخاص؛ وعدم التكافؤ في فرص التعليم والتدريب يحول دون اكتساب المنتجين الفقراء للمعرفة المتقدمة والمهارات وتقنيات الإنتاج اللازمة لرفع إنتاجيتهم.

إن تحسين قاعدة رأس المال البشري عند الفقراء، من خلال التعليم والتدريب، يشكل استراتيجية فاعلة من أجل رفع إنتاجيتهم ودخلهم.

رفع مستوى رأس
المال البشري

والمطلوب على مستويات عديدة اعتماد سياسات للعمل ترمي إلى تنمية الموارد البشرية كاستراتيجية للقضاء على الفقر.

فثمة سياسات مطلوبة على المستوى الكلي لضمان رصد المخصصات المناسبة لتأمين الانفاق في مجالات التعليم والتدريب على نحو متكافئ. فحصول الجميع على التعليم الأساسي هو الأداة الأكثر فعالية لاستئصال الفقر.

وعلى المستوى المتوسط، يجب أن تتفادى الإجراءات سدّ طريق التعلم والتدريب أمام الفقراء بسبب الانقراض المدرسية أو بسبب تدابير استرجاع الكلفة، كتلك التي تفرضها برامج التكيف الهيكلي. ولا بدّ من اتخاذ تدابير إيجابية من شأنها أن تشجّع الفقراء على دخول المدارس والمواظبة على الدروس فيها.

ومن الضروري أيضاً على هذا المستوى: التصدي للعوائق التي تعترض فرص التدريب. تعزيز الأنشطة الخارجية لمؤسسات التدريب لصالح العاملين في القطاع غير النظامي، وتوسيع التدريب على العمل للحساب الخاص، واتخاذ التدابير لرفع مستوى نظام التلمذة الصناعية التقليدي.

وعلى المستوى المحلي الضيق، ينبغي أن تتوفر برامج تدريب مناسبة ترمي إلى تحسين الإنتاجية والمهارات الإدارية لدى الفقراء، وخصوصاً للذين يعملون في الزراعة أو في القطاع غير النظامي داخل المناطق الحضرية.

ومن المهم أيضاً ربط هذه الإجراءات التدريبية بخدمات دعم أخرى من أجل تحقيق نتائج فعالة في تأمين الأعمال والمداخيل، إذ أن التدريب وحده لن يكفي لرفع دخل الفقراء.

أ. بما أن العمل هو رأس المال الرئيسي للفقير، فإن القضية الأساسية على مستوى السياسات تكمن في كيفية التوصل إلى تغيير عملية التنمية الاقتصادية لاستحداث أكبر عدد ممكن من الوظائف المأجورة.

2.أ. السياسات القطاعية لإعادة هيكلة الانتاج

وبالإضافة إلى السياسات الاقتصادية الكلية، تلعب السياسات القطاعية دوراً هاماً في عملية إعادة هيكلة الانتاج.

ومن جملة هذه السياسات، تشجيع العمل الريفي في الزراعة وفي الأنشطة غير الزراعية، وإنماء قطاع المنشآت الصغيرة ورفع مستوى القطاع غير النظامي في المناطق الحضرية، وتشجيع التوظيفات والأشغال القائمة على اليد العاملة في مجال البنى الأساسية في المناطق الريفية والحضرية.

ومشكلة الفقر في البلدان النامية هي أصلاً مشكلة "الفقير العامل". ويمكن هنا التمييز بين حالتين فقر: حالة الفقراء الذين يبقون على فقرهم على الرغم من عملهم ساعات طويلة، إما بسبب تدني إنتاجيتهم و/أو بسبب علاقات اقتصادية خارجية تتسم بالاستغلال أو بالإكراه، وحالة العمالة الجزئية الخارجة عن إرادة الفقراء.

والتحدي الرئيسي في مجال السياسات هو توسيع القدرة التوظيفية في هذه القطاعات، وفي الوقت ذاته التوصل إلى رفع نوعية الوظائف من ناحية الدخل المحقق والحماية الاجتماعية الموسعة. وتوفر الأنشطة العملية، التي نفذت بمساعدة منظمة العمل الدولية لصالح عمال القطاع غير النظامي أو العاملين في المنزل، أمثلة جيدة عن شروط نجاح مجموعة من السياسات ومن التدخلات المباشرة في تحقيق هذا الهدف المزدوج.

إن العناصر الأساسية لمثل هذه السياسات القطاعية هي الوصول إلى رأس المال والمهارات والتكنولوجيا والأسواق والتنظيم والإعلام.

وبالمقابل، فإن تنظيم المجموعات المعنية وتمكينها هما أمران أساسيان لإنجاح هذه التدابير والحفاظ عليها.

وسوف نتابع مناقشة هذه المواضيع في الوحدات المناسبة من هذه الرزمة التدريبية.

أ. يعود ضعف الفقراء بمعظمه إلى عوامل الشيخوخة وتمايز الجنسين والانتماء العرقي، إضافة إلى الوضع الاقتصادي والاجتماعي للأسر. إذ أن هذه الفئات

3.أ. سياسات للحد من الضعف في

سوق العمل وتوسيع إمكانات الوصول

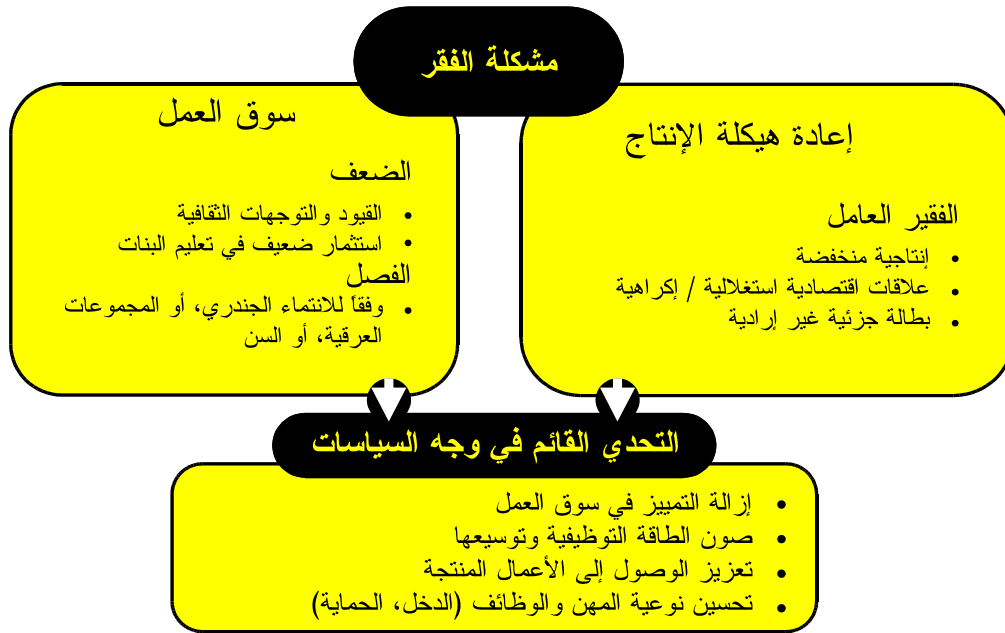
معرضة في سوق العمل لمختلف أنواع التمييز والاحجاف التي تتركس دائرة الحرمان المفرغة وتعقد عملية الافلات من الفقر.

تحّد مستويات التمييز المختلفة من وصول المجموعات المغبونة إلى أسواق العمل والاستخدام المأجور الجيّد، كوسيلة للإفلات من الفقر.

ولا أدل على هذا من ظاهرة فصل سوق العمل على أساس الفروقات بين النساء والرجال. إن القيود والمواقف الثقافية وثقل المسؤوليات المنزلية وضآلة الاستثمار في تعليم البنات، هي نتيجة تمييز واضح أو مستتر تجاه النساء من ناحية حصولهنّ على العمل أو من ناحية شروط استخدامهن. وقد أدى هذا التمييز أيضاً إلى تأثيث بعض الفئات في سوق العمل كفئة العاملات في المنزل.

ومن الوسائل الناجعة للقضاء على الفقر سياسات سن تشريعات وشن حملات توعية واعتماد تدابير إيجابية أخرى ترمي إلى تعزيز إمكانات الوصول إلى العمالة المنتجة والحماية الاجتماعية.

الشكل (15) : سياسات لإعادة هيكلة الإنتاج وتوسيع إمكانات الوصول



4.أ

التحويلات المباشرة للموارد الى
الفقراء

تشير عبارة التحويلات المباشرة للموارد الى مجموعة من التدابير تهدف الى إعادة توزيع الدخل والثروات بشكل مباشر وسريع لصالح الفقراء.

وقد يطول الوقت اللازم لكي تثمر سياسات تحسين الوصول الى الموارد وتحقيق السياسات القطاعية للانتاج، وقد تبرز الحاجة الى استكمال هذه السياسات بتحويلات اجتماعية مباشرة. وهذه تشمل تحويلات مباشرة للدخل، وتقديرات إما عينية مباشرة على شكل سلع أساسية، أو نقدية لدعم تكاليف السلع، إضافة إلى نظم التأمين الاجتماعي المختلفة.

وتشمل هذه التحويلات عموماً نوعين من المقاربات :

أ) برامج المساعدة الاجتماعية الموجهة للأفراد بحسب احتياجاتهم، وتخضع هذه المساعدة عادة لاختبارات الدخل وتمول من الضرائب أو الموارد العامة.

ب) وبرامج الضمان الاجتماعي وهي آلية قائمة على الاشتراكات تتيح لكل أفراد المجتمع أن يضمّنوا احتياجاتهم من الدخل في الشيخوخة وأن يؤمنوا ضد العجز والمرض والبطالة وغيرها من المخاطر.

وقد كانت الصعوبات والمشاكل محل نقاش وحوار مستفيذين. وقد اثبتت التجربة فيما يخص الإعانات الخاضعة لاختبارات الدخل أن النظم معقدة نسبياً وإدارتها مكلفة وأن قسماً من الإعانات يصل إلى غير الفقراء وأنها تؤثر سلباً على حوافز العمل والادخار وقد توقع المستفيدين في فح الفقر. والأهم من ذلك أن نسبة كبيرة من أولئك الذين يستحقون الانتفاع من هذه الإعانات لا يتقدمون بطلب الحصول عليها.

أما فعالية نظم الضمان الاجتماعي في تفادي الفقر فهي رهن بمدى شمولية التغطية التي يوفرها النظام للحوادث، والحماية للمنتفعين بها، كما تتعلق فعاليتها أيضاً بمستوى الإعانات والتقديمات. فالتغطية واسعة ومرتفعة في البلدان الصناعية، في حين أن نسبة صغيرة من سكان البلدان النامية تستفيد من نوع أو آخر من نظم الضمان الاجتماعي.

لقد برزت حديثاً في الهند استراتيجية متطورة تقضي بتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل الفقراء الذين هم خارج النظم، بموازاة نظم المساعدة الاجتماعية القائمة (كما في ولاية تاميل نادو (Tamil Nadu) مثلاً، أو لصالح عمال "بيدي (Beedi)" (السجائر المحلية))⁽¹⁾. وتمهد هذه الاستراتيجية طريقاً جديداً أمام نظم الضمان الاجتماعي التي ترعى مجموعات محددة من " الفقراء العاملين ".

يتوقف النجاح في محو الفقر إلى حدٍ بعيد على درجة تنظيم مختلف مجموعات الفقراء ضمن هيئات يختارونها بأنفسهم، وعلى فعالية هذه التنظيمات في متابعة مصالح أعضائها والدفاع عنها.

5.أ تنظيم الفقراء

وتناقش الوحدة الثانية من هذه الحقيبة التدريبية أهداف استراتيجيات تمكين الفقراء وتنظيمهم، ومختلف أنواع التنظيمات المناسبة لهم، والنتائج المكتسبة من التجارب السابقة.

إن السياسات التي تسمح للفقراء بالتنظيم في بيئة ديموقراطية، فضلاً عن برامج الدعم المباشر الرامية لتحسين قدرات تنظيماتهم وتبادل الخبرات عبر الدول والمناطق، قد أثبتت أنها تشكل آليات فعّالة لمحاربة الفقر ولتنمير تبادل الأفكار ولإنجاح الاستراتيجيات.

إن الحصيلة الرئيسية لهذا الاستعراض السريع لمختلف تشكيلات سياسات واستراتيجيات إزالة الفقر تفيد بأنه لا توجد سياسة أو استراتيجية واحدة قادرة بحدّ ذاتها على بلوغ الهدف. كما أن المقاربات المجتزأة أو التدريجية لا تفيد. ما يلزم هو مقاربة تتركب وتتفاعل فيها السياسات الاقتصادية الكلية المتحسّسة للقضايا الاجتماعية مع السياسات المباشرة المرتبطة بتعزيز الاستخدام وإعادة توزيع الممتلكات والمداخل لتشمل الفقراء.

Harries B., Guhan S., Cassen RM. *Poverty in India: Research and policy*. Oxford, Oxford University Press 1992. ⁽¹⁾

ب.

الفقر والاستخدام:

نهج منظمة العمل الدولية

يدخل مكافحة الفقر في صميم اهتمامات منظمة العمل الدولية الرامية لتعزيز العدالة الاجتماعية ولمحاربة التمييز.

تهتم منظمة العمل الدولية منذ نشأتها بالروابط بين السياسة الاجتماعية والاستخدام والفقر، وقد ازداد اهتمامها بهذا الموضوع بعد مؤتمر العمالة العالمي عام 1976، وأدرجته بين الأولويات الثلاث لنشاطها خلال التسعينات. وقد شدّد مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، عام 1995، على دور المنظمة في تنفيذ برنامج العمل لا سيّما في نطاق تعزيز الاستخدام المنتج.

ب.1

ربط الفقر بالاستخدام

ترتكز العلاقة بين الفقر والاستخدام، في الأساس، على مدى اكتفاء العمّال والأشخاص الذين يعيلونهم بالدخل الذي يجنونه من عملهم في الحصول على السلع والخدمات التي تسدّ حاجاتهم الأساسية.

ويرتبط الفقر، في البلدان النامية بصورة رئيسية، بالاستعمال الجزئي أو الناقص للعمالة، إما في شكل البطالة المفتوحة أو العمالة الجزئية.

ويمكن ربط الفقر بالبطالة لا سيّما في المناطق الحضرية التي توسّعت فيها البطالة خلال العقود الثلاثة المنصرمة لتضمّ أفواجا هائلة من طالبي العمل. إذ أن أغلبية الفقراء الحضريين يعانون من البطالة أو يواجهون باستمرار وصولاً منقطعاً إلى العمل وظروفاً غير مستقرّة فيه.

غير أن ضعف الفقراء لا يعود فقط إلى البطالة المفتوحة بل إلى العمالة الجزئية وإلى تدني مردود العمل لأن الفقراء مستعدّون، في سبيل البقاء، للقيام بأي نشاط اقتصادي متاح، أياً كانت أجوره وشروطه. لذلك، يُلاحَظ أن أكثرية الفقراء في العالم هم "فقراء عاملون" في القطاعات الحضرية والريفية غير النظامية، فهم يمضون ساعات طويلة في العمل، ويقومون بأشغال متعددة معاً، ولكنهم يعجزون مع ذلك عن جني ما يكفي لسدّ احتياجات أسرهم الأساسية.

يرتبط الفقر بعدم المساواة في الوصول إلى الاستخدام في سوق العمل. ففي البلدان النامية، قلّة هم أفراد القوة العاملة الذين يحظون بعمل مأجور منتظم بدوام كامل. ويحتشد الفقراء في شرائح من سوق العمل يسهل فيها الحصول على عمل، ولكنها أعمال غير مستقرّة ذات مردود ضئيل ولا تحظى بالحماية. ويتوزّع الفقراء في فئات غير متجانسة. يعملون وفق ترتيبات مختلفة للعمل. وتتفاوت مستويات الفقر بينهم، وتلجأ الأسر وأفرادها إلى استراتيجيات مختلفة للبقاء.

غير أن منظمة العمل الدولية لم تحصر مفهوم الفقر بمستوى معيشة واحد يقاس نسبة إلى الدخل والاستهلاك، بل اعتبرته ظاهرة متعددة الجوانب. وفي عملها خلال العقود السابقة، حاولت المنظمة التعامل مع أبعاد الفقر المتعددة كاندماج الأمان الاقتصادي والتميز الاجتماعي.

تعرض "استراتيجية الاحتياجات الأساسية" لمنظمة العمل الدولية، الأنفة الذكر، تصوراً موسعاً للفقر، حيث يتعدى مفهوم الفقر أمور الدخل والاستهلاك ليضم عناصر هامة رئيسية أخرى متصلة بالرفاهية، لا سيما التعليم والصحة والإسكان وإمدادات المياه، الخ. ومن أهم ما تضمنته "استراتيجية الاحتياجات الأساسية" التعرف الى المجموعات المستهدفة في عمليات التخطيط وإعارتها اهتماماً خاصاً، وحث الحكومات على اعتماد تدابير تصحيحية (من خلال إعادة توزيع الموارد أو المكافآت العينية) إذا أخفقت عملية التنمية في بلوغ المجموعات المستهدفة بصورة كافية، والإنفاق من الميزانية العامة لتلبية احتياجات غير قابلة للتسويق للمجموعات المستهدفة وللمجموعات أخرى. وهناك عنصر هام آخر من الاستراتيجية يركز على تشجيع مشاركة كافة أفراد المجتمع، ليس فقط في التعبير عن أهدافهم، بل أيضاً في اختلاق الحلول لتحقيق تلك الأهداف. غير أن "استراتيجية الاحتياجات الأساسية" ككل لم تلقَ عملياً إلا نجاحاً محدوداً، إذ طغت في أوائل الثمانينات أزمة المديونية في العالم الثالث فحوّلت الاهتمام نحو المشاكل الملحة المتعلقة بتنشيط الاقتصاد الكلي وما يصاحبه من سياسات التكيف.

معالجة أبعاد
الفقر المتعددة

إن تعزيز العمل المنتج هو من أكثر الاستراتيجيات فعالية في انتشال الناس من الفقر، وقد شكل هذا المبدأ محور تحركات وخطوات منظمة العمل الدولية الهادفة إلى مكافحة الفقر، كما لاقى إجماعاً واضحاً وثابتاً لدى الأوساط الدولية والوطنية.

2. ب
الافلات من الفقر من خلال
العمل المنتج

العمل ليس مجرد وسيلة لكسب الدخل وضمان العيش والحصول على الخدمات الاجتماعية فحسب، بل هو ضروري بذاته لكرامة المرء واحترامه لنفسه، ويشكل عنصراً أساسياً للاعتبار الاجتماعي وللإنصهار في المجتمع (انظر أيضاً الشكل 13 الجلسة 2).

تعتبر منظمة العمل
الدولية، أن الاستخدام المنتج
حقّ أساسي.

وللوصول الى الاستخدام أو العمل قيمة أكبر بالنسبة الى النساء لأنه يدعم موقعهنّ التفاوضي داخل الأسرة.

ونظراً لاختلاف مشاكل الفقر والعمل باختلاف المجموعات الفقيرة، لا بدّ من اعتماد مقاربة تفرقية. فالتخفيف من الفقر يستلزم إحداث وظائف منتظمة وجيدة النوعية في سوق العمل ويستلزم أيضاً تحسين إنتاجية "الفقراء العاملين" في قطاعات العمل للحساب الخاص والعمل في المنزل، وهو يعني أيضاً إرساء الظروف لتحسين المداخل وشروط العمل وحماية العاملين الضعفاء.

وفي الوقت نفسه، لا يمكن الاكتفاء بمجرد إحداث المزيد من الوظائف وتحسين

... ومن خلال

تمكين الفقراء

ظروف الدخل.

إذ يجب أن يصبح الفقراء قادرين على تطوير سبل عيشهم وحمايتهم والحفاظ عليها. وهذا يعني الحصول على الموارد والتصرف بها، واكتساب القوة التفاوضية لمنافسة مجموعات منتفعة أخرى من أجل تقاسم أفضل للموارد والتقديمات، والتوصل إلى المشاركة في تطبيق السياسات الناظمة لتوزيع الموارد في البلد.

ولقد انحصر النقاش بشأن استراتيجيات محو الفقر أحياناً بين مناصري السياسات الكلية من جهة، أكانت متمحورة حول النمو الاقتصادي العام أو حول تدابير إعادة توزيع الموارد، ومناصري التدخلات المباشرة الموجهة من جهة أخرى.

وتدل تجربة منظمة العمل الدولية على تكامل متين بين الاتجاهين. لذلك فقد ركزت المنظمة على معالجة المشكلة على المستويين.

وفي إطار تحركها النشط بشأن الفقر، وضعت منظمة العمل الدولية في صلب اهتماماتها استراتيجيات التنمية والتغيير الهيكلي الهادفة إلى استحداث العمل المنتج والتخفيف من الفقر. فهي تعتبر أن كامل سلة السياسات التي تعتمد عليها دولة ما في سعيها لتحقيق أهداف تنموية لها التأثير الأكبر على مصير الفقراء لأن معدل النمو يتحكم بتوقعات الدخل الكلي، في حين أن نموذج النمو المرتد من البنى والمؤسسات الاقتصادية يحدّد التوزيع الأولي للدخل بين المجموعات المختلفة.

وإذا أمكن التأثير على استراتيجيات التنمية لحملها على معالجة قضايا الفقر والعمل، فإن هذه الاستراتيجيات تصبح بمثابة آلية عالية الفعالية للقضاء على الفقر.

وقد تم، خلال الثمانينات والتسعينات، التشديد على نماذج استراتيجيات التنمية الكثيفة العمالة، لأن النمو الاقتصادي يصبح أسلوباً فعالاً لمكافحة الفقر بتعاظم قدرته على إحداث فرص العمل. ويمكن بلوغ هذه النتيجة عن طريق إصلاح السياسات القطاعية وإيجاد ظروف العمل المؤاتية وتحقيق دخل للفقراء في الأرياف وفي القطاعات الحضرية.

وعندما سيطرت أزمات المديونية وعمليات تجديد البنى الاقتصادية على برامج العمل التنموية في العالم الثالث، صبّت منظمة العمل الدولية اهتمامها على تأثير الإصلاح على الفقر والعمل، وكان همّها الرئيسي إدخال البعد الاجتماعي في صلب سياسات الإصلاح الاقتصادي.

ومع عولمة الاقتصاد، واجتياح المرونة أسواق العمل، وتفاقم الطابع غير المضمون وغير النظامي. قامت تحديات جديدة بشأن مشكلة الفقر استدعت استجابة السياسات لها.

وقد خصّصت منظمة العمل الدولية جزءاً من نشاطها لبرامج تهدف إلى توفير الدعم المباشر للمجموعات الاجتماعية المحرومة. وكثفت نشاطها خلال الثمانينات تلبية للطلب المتزايد من أجل إدخال تحسين فوري وملموس على أوضاع الفقراء

3.ب

السياسات الإصلاحية والتدخلات المباشرة: "الثاني" المتكامل

المادية وقدرتهم على التفاوض. كما تمّ الاعتراف بأن السياسات الإصلاحية والتغييرات الهيكلية الاقتصادية تقتضي إجراءات طويلة الامد، وتحتاج الى التغلب على قيود اقتصادية وسياسية متجذرة في العمق.

ولا أدل على تكامل هذه المقاربة الثنائية من نشاط المنظمة في مجالات النوع الاجتماعي والفقير والاستخدام.

ج.

النوع الاجتماعي والفقر والاستخدام:

منظور منظمة العمل الدولية

يمكن تلخيص نهج منظمة العمل الدولية في العمل على مكافحة الفقر من منظور النوع الاجتماعي (الجندر) من خلال ثلاثة اعتبارات.

1.ج

الاعتبارات الرئيسية

أولاً: لا بدّ عند معالجة مسألة الفقر، من معالجة مسألة الاستخدام. إذ تعود أسباب الفقر الى أنماط الاستخدام المختلفة وإلى العوائق التي يواجهها الأفراد في الحصول على الدخل وفي ضمان استقراره. وبالمثل، فإن الحصول على العمل المنتج هو أيضاً أفضل طريق للإفلات من الفقر.

ثانياً: من المهم النظر في الأوضاع الخاصة للنساء ومواجهتها. وإذا كان الطريق إلى الفقر متشابهاً بالنسبة للرجال والنساء، فإن ثمة مسالك تقوم على أساس الجنس بشكل مباشر ولا يمكن عزوها إلى مجرد الانتماء إلى طبقة اجتماعية أو إلى عرق أو إلى عائلة. إن بعض الطرق المؤدية إلى الفقر عند النساء مختلفة عن الرجال. وتبقى المرأة في الوقت ذاته أكثر عرضه للأذى من الرجل، وهي تواجه صعوبة أكبر في الإفلات من الفقر.

ثالثاً: في حين يرتبط فقر النساء ارتباطاً شديداً بنمط استخدامهنّ وبوضعهن في سوق العمل، تعجز السياسات الاقتصادية عن إحداث التغيير المرجو. ولا بد، فضلاً عن ذلك، من توفير أطر عمل شامل مواتٍ يشجّع تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة بين النساء والرجال. وتقتضي إقامة مثل هذه الأطر إصلاح القوانين والسياسات الاقتصادية على المستوى الوطني، واتخاذ تدابير الإنفاذ وتحسين القدرة التفاوضية لدى النساء من خلال التنظيم والمشاركة. وتوجز هذه الاستراتيجية الثلاثية الاتجاه نهج منظمة العمل الدولية في عملها على مكافحة الفقر.

يتطلب التغلب على الفقر إجراء تغييرات في السياسات تواكبها تدخلات مباشرة في عدد من المجالات المترابطة:

2.ج

التحرك في

المجالات المتداخلة

- تحرك مباشر لإحلال بيئة شاملة تحثّ على تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة بين الرجال والنساء؛ وترسي اتفاقية العمل الدولية بشأن التمييز (في المهنة والاستخدام)، لعام 1958 (رقم 111) المبادئ لهذا الإطار؛
- تعزيز مقدرة الفقراء على التنظيم والتفاوض، لكي يتمكنوا من الدفاع عن مصالحهم ومن ضمان التحسين الدائم لأوضاعهم (الوحدة التدريبية 2)؛
- توسيع إمكانيات حصول النساء على فرص العمل المأجور (الوحدة التدريبية 6)؛

- الحصول على الموارد المالية للاستهلاك وللتوظيف في رؤوس الأموال (الوحدة التدريبية 4)؛
- تطوير قاعدة رأس المال البشري عند الفقراء من خلال التدريب، بغية تحسين قدرتهم على الاستجابة لفرص السوق ورفع إنتاجيتهم (الوحدة التدريبية 5)؛
- الحصول على الموارد و امتلاك الأراضي، وهو شرط يحدد توافره مردودية عمل العائلات للحساب الخاص في المجالات الزراعية وغير الزراعية في المناطق الريفية وفي القطاع غير النظامي في المناطق الحضرية (الوحدة التدريبية 3)؛
- توسيع نطاق الحماية الاجتماعية وتحسين ظروف العمل في الوظائف التي لا تخضع للتنظيم ولا تستفيد من أي حماية (الوحدة التدريبية 7).

إن تحسين الفرص في كافة هذه المجالات يستلزم سياسات إصلاحية وبرامج هادفة مباشرة.

تضمن هذه البرامج التنفيذ المباشر للسياسات ونشر مفعولها، ولا سيما إذا كانت تتناول مجموعات "غير مرئية" ومحرومة. ويمكنها أن تقدم دعماً بديلاً مؤقتاً للفقراء في انتظار ظهور نتائج استراتيجيات التنمية القائمة على إعادة توزيع الأرزاق ؛ وأن تكون جزءاً من آلية دعم يحتاج إليها الفقراء في بعض المراحل الانتقالية وبعض أوضاع التكيف ؛ وأن تساعد في تعزيز قدرات الفقراء بالشكل اللازم ؛ وأن تحسن مباشرة بعض أسوأ مظاهر الفقر؛ وأن تمهّد الطرق لسياسات التغيير الواسع.

وبالمقابل، فإن إدخال إصلاحات أساسية على المؤسسات والسياسات الرئيسية كثيراً ما يكون ضرورياً لتمكين البرامج المباشرة من بلوغ أهدافها على نطاق واسع ومفيد.

إن البرامج الرامية الى ترويج أنشطة اقتصادية جديدة عند الفقراء وإلى تحسين إنتاجية الأنشطة القائمة غالباً ما تلقى نجاحاً أسرع عندما تترافق مع تغييرات تضمن لها بيئة مؤسسية وسياسات داعمة.

وإن السياسات الإصلاحية المؤاتية للتحرك الفعلي من أجل تحقيق تكافؤ الفرص بين الرجال والنساء، تساعد على تطبيق استراتيجيات محو الفقر وتفعيلها. وهي تمهّد أيضاً لإصلاح الإطار التشريعي الذي غالباً ما يعكس ممارسات التمييز الاجتماعي المستترة فيه.

يبين الشكل والجدول أدناه ما يلي : (1) المجالات الاربعة لنشاط منظمة العمل الدولية في محاربة تأنيث الفقر : (أ) العمل المنتج ؛ (ب) الحماية الاجتماعية ؛ (ج) إصلاح السياسات والقوانين ؛ (د) التنظيم - (2) الترابط بين مختلف الإجراءات -

ج.3

السياسات الإصلاحية
والمداخلات المباشرة :
"الثنائي" المتكامل"

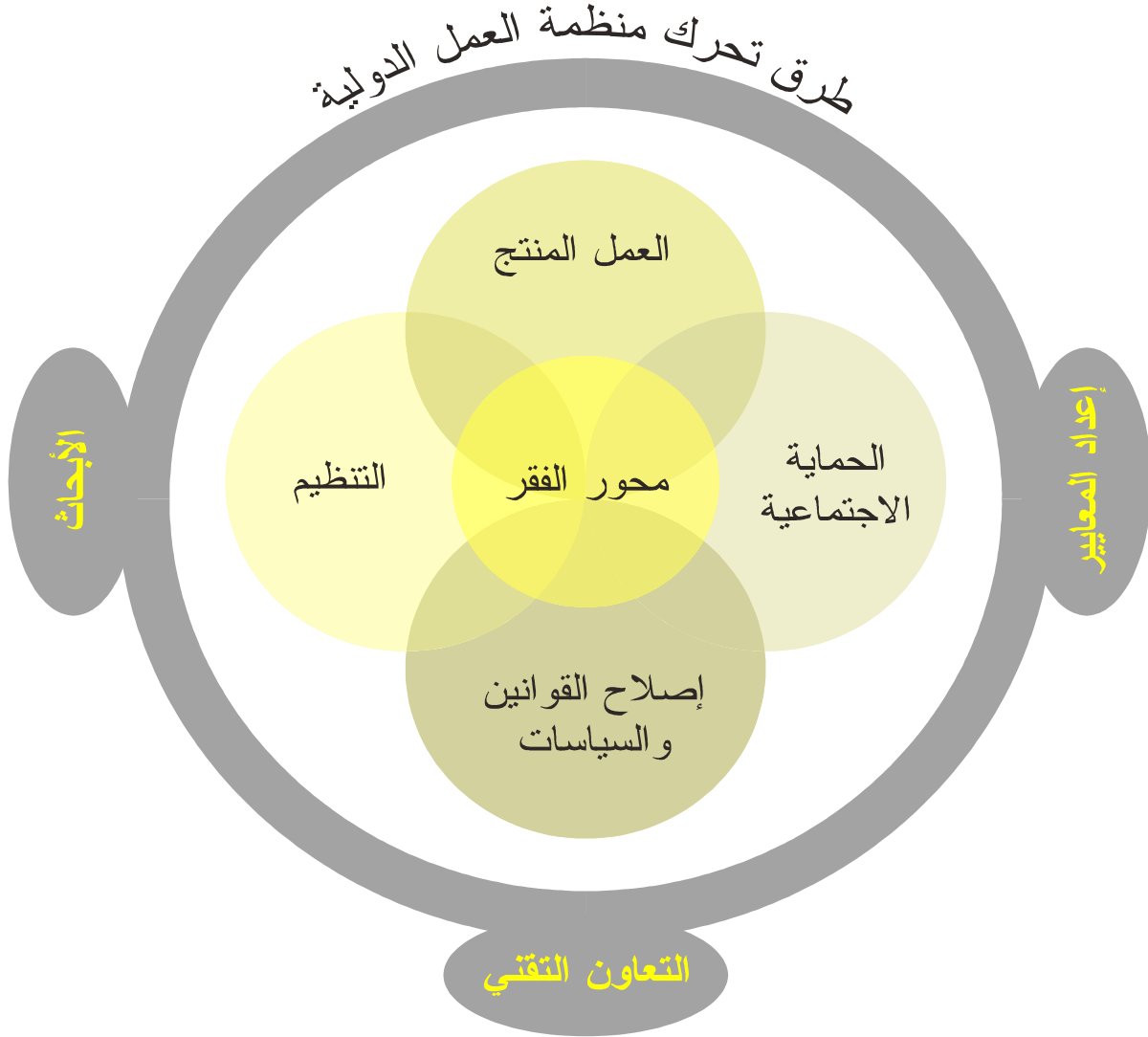
ج.4

إجراءات منظمة العمل
الدولية تركز على

(3) وسائل عمل المنظمة لمكافحة الفقر.

أربعة مجالات

الشكل (16) : طرق تحرك منظمة العمل الدولية



الإطار 5

التعاون التقني	وضع القواعد والمعايير	البحوث
----------------	-----------------------	--------

<p>تشجيع الحوار حول السياسات</p> <ul style="list-style-type: none"> □ تنظيم ورش عمل ولقاءات حول مواضيع محدّدة تشارك فيها الحكومات ومنظمات العمّال وأصحاب العمل: □ لتبادل وجهات النظر والخبرات □ لبناء توافق جماعي واعتماد خطط عمل □ لدعم وتقوية مشاركة النساء في الحوار حول السياسات □ بعثات استشارية بشأن السياسات □ برامج ميدانية ريادية □ بهدف الاختبار والتثبّت من ملاءمة المقاربات للمشاكل المطروحة □ نشاط تحفيزي يحنّ على إصلاح السياسات 	<p>تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة</p> <ul style="list-style-type: none"> □ الاتفاقية رقم 111 بشأن التمييز (في الاستخدام والمهنة)، 1958 □ الاتفاقية رقم 100 بشأن المساواة في الأجور، 1951 □ الاتفاقية رقم 156 بشأن العمال ذوي المسؤوليات العائلية، 1981 □ الاستخدام □ الاتفاقية رقم 122 بشأن سياسة العمالة، 1964 □ الاتفاقية رقم 142 بشأن تنمية الموارد البشرية، 1975 □ التنظيم □ الاتفاقية رقم 87 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، 1948 □ الاتفاقية رقم 141 بشأن منظمات العمّال الريفيين، 1975 □ الحماية الاجتماعية □ الاتفاقية رقم 103 بشأن حماية الأمومة، (مراجعة) 1952 □ الاتفاقية رقم 45 بشأن العمل تحت سطح الأرض (النساء)، 1935 □ الاتفاقية رقم 102 بشأن الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، 1952 □ أشكال الاستخدام غير العادية □ اتفاقية العمل بعض الوقت، 1994 (رقم 175) □ اتفاقية العمل في المنزل، 1996 (رقم 177) 	<p>من أهداف منظمة العمل الدولية الرئيسية وضع المعايير في مجالات العمل وظروفه والسياسة الاجتماعية، ومراقبة تطبيقها.</p> <p>اعتمدت المنظمة، منذ نشأتها عام 1919 وحتى حزيران/يونيو 1999، 182 اتفاقية و190 توصية. وتغطي هذه الصكوك نطاقاً واسعاً من المواضيع ويمكن تصنيفها في أبواب مختلفة. فهي تتنوع من معايير ذات طابع تشجيعي أو ترويجي، الى معايير أكثر توجيهاً؛ وتستهدف مجموعات اجتماعية محددة كما تنطبق على قطاعات اقتصادية واسعة؛ ويمكن أن تنصّ على توجيهات وإرشادات مفصّلة في قضايا تقنية معقدة أو أن تعالج سياسات اجتماعية شاملة.</p> <p>أما التوصيات فهي على عكس الاتفاقيات غير ملزمة بمعنى أنها لا تلزم الدولة قانوناً بل تقدّم خطوطاً توجيهية مفصّلة ومفيدة حول طرق التعامل مع بعض الشؤون من الناحيتين الإجرائية والجوهرية. إن الصكوك الواردة جانباً لا تمثل سوى جزء صغير من "مجموعة المعايير الكاملة" للمنظمة، وقد تمّ اختيارها بسبب صلتها الواضحة بعمل المرأة وبسبب ارتباطها الموضوعي بالاستراتيجيات المطروحة للتغلب على فقر المرأة واستبعادها الاجتماعي وضعف قدرتها على التفاوض.</p>	<p>توثيق الاتجاهات الوطنية والإقليمية والعالمية بشأن أنماط استخدام العملات وشروط عملهن؛</p> <p>تقويم الاسـتراتيجيات العملية والبرامج الميدانية، وإيجاز العبر المكتسبة من التجارب؛</p> <p>تحليل تأثير السياسات على العمل والفقر والمساواة للمرأة؛</p> <p>وضع مبادئ توجيهية، مقارنة بالاستراتيجيات والنهج البديلة.</p>
---	---	--	--

□ شدد استعراض مختلف النهج الهادفة الى تخفيف وطأة الفقر على أن النجاح هو ثمرة تحرك على مستويات مختلفة و رهن بعدد من العوامل معاً.

□ وقد انصب التركيز على الدور الحاسم الذي يلعبه الاستخدام في استراتيجيات مكافحة الفقر. وجرى استعراض النهج المتعدد الاهداف الذي اعتمده منظمة العمل الدولية لمكافحة الفقر في إطار المهام الموكولة إليها بشأن توطيد العدالة الاجتماعية والقضاء على التمييز. وتعتبر المنظمة أن الروابط بين الفقر والعمل والحماية الاجتماعية والتنظيم هي عوامل رئيسية تستدعي تشجيع الاستخدام المنتج وتمكين الفقراء. وقد تبيّن أن سياسات الإصلاح والتدخلات المباشرة هما ثنائي متكامل.

□ وختاماً، جرى تحليل للبعد المتعلق بالنوع الاجتماعي في المسائل المتصلة بالاستخدام والفقير، وتمّ استعراض منظور منظمة العمل الدولية بشأن النوع الاجتماعي والفقير والاستخدام الذي يؤكد على ضرورة اعتماد استراتيجيات متعددة الاتجاهات ومترابطة لمكافحة تأنيث الفقر. ويقوم نهج المنظمة بهذا الشأن على ثلاثة محاور : تشجيع الاستخدام المنتج، والتمكين من خلال التنظيم، والحماية الاجتماعية. وانطلاقاً من هذا الإطار، سلط الضوء على السياسات الاصلاحية وعلى التدخلات المباشرة في عدد من المجالات المترابطة، كتدابير لتفعيل استراتيجيات القضاء على الفقر على المستوى الوطني.

المصادر والمراجع

Beall, J. "Assessing and Responding to Urban Poverty", in
IDS Bulletin, vol. 28-N°2. Sussex, IDS, 1997.

- Chambers, R. "Vulnerability : How the poor cope", in *IDS Bulletin*, 20 (2). Sussex, IDS, 1989. ■
- Gaudier, Maryse. *Pauvretés, inégalités, exclusions : renouveau des approches théoriques et des pratiques sociales = Poverty, inequality, exclusion : New approaches to theory and practice*. Geneva, IILS, 1993. ■
- Gore, Charles and Figueiredo, José B. (eds). *Social exclusion and Anti-poverty Policy : A Debate*. Research Series 110, Geneva, IILS, 1997. ■
- Harries B., Guhan S., Cassen RM. *Poverty in India: Research and policy*. Oxford, Oxford University Press, 1992. □
- International Institute for Labour Studies (IILS) and United Nations Development Programme (UNDP). *Social Exclusion and Anti-poverty strategies : Project on the patterns and causes of social exclusion and the design of policies to promote integration : A synthesis of findings*. Geneva, IILS, 1996. ■
- International Institute for Labour Studies (IILS), *New Approaches to Poverty Analysis and Policy*, vol. I-III. Geneva, IILS, 1995. ■
- Rodgers, Gerry; Gore, Charles and Figueiredo, José B. (eds)., *Social Exclusion : Rhetoric, Reality, Responses*. Geneva, IILS, 1995. ■
- Room, G. (ed.). *Beyond the Threshold : The Measurement and analysis of social exclusion*. Bristol, The Policy Press, 1995. ■
- United Nations Habitat and Human Settlements Foundation. *Istanbul Declaration and the Habitat Agenda with Subject Index*. Conference on Human Settlements, Nairobi, 1997. ■
- World Conference on Women. "The Beijing Declaration and the Platform for Action on Women and Health", in *Population and Development Review*. 21 (4) New York, 1995. ■
- World Summit for Social Development 6-12 March 1995. □
- The Copenhagen Declaration and Programme of Action*, New York, United Nations Department of Public Information, 1995.