

Assessing Poverty Alleviation Strategies for Their Impact on Poor Women: Study with Special Reference to India

Jayati Ghosh

Discussion Paper No. 97, October 1998

United Nations Research Institute for Social Development

The **United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)** is an autonomous agency that engages in multi-disciplinary research on the social dimensions of contemporary problems affecting development. Its work is guided by the conviction that, for effective development policies to be formulated, an understanding of the social and political context is crucial. The Institute attempts to provide governments, development agencies, grassroots organizations and scholars with a better understanding of how development policies and processes of economic, social and environmental change affect different social groups. Working through an extensive network of national research centres, UNRISD aims to promote original research and strengthen research capacity in developing countries.

Current research themes include Crisis, Adjustment and Social Change; Socio-Economic and Political Consequences of the International Trade in Illicit Drugs; Environment, Sustainable Development and Social Change; Integrating Gender into Development Policy; Participation and Changes in Property Relations in Communist and Post-Communist Societies; and Political Violence and Social Movements. UNRISD research projects focused on the 1995 World Summit for Social Development include Rethinking Social Development in the 1990s; Economic Restructuring and Social Policy; Ethnic Diversity and Public Policies; and The Challenge of Rebuilding War-torn Societies.

A list of the Institute's free and priced publications can be obtained from the Reference Centre.

**United Nations Research Institute
for Social Development
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Switzerland**

**☎ (41.22) 798.84.00/798.58.50
Fax (41.22) 740.07.91**

Note: The paging of the electronic version of this article may vary from the printed source.

ISSN: 1012-6511

Copyright © United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in this publication, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material herein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the United Nations Research Institute for Social Development concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed in signed articles, studies and other contributions rests solely with their authors, and publication does not constitute an endorsement by UNRISD of the opinions expressed in them.

◆ Contents

◆ Contents	i
◆ Summary / Sommaire / Resumen	ii
<u>I. CONCEPTS, DEFINITIONS AND TRENDS</u>	<u>1</u>
◆ Concepts and Definitions	1
◆ Trends in the Incidence and Spread of Poverty	6
<u>II. THE DETERMINANTS OF POVERTY: MACRO-ECONOMIC PROCESSES</u>	<u>12</u>
◆ The Poverty-Employment Linkage: An Apparent Contradiction	13
◆ Growth in the Non-Agricultural Sector	14
◆ Rural Non-Agricultural Employment	15
◆ Expansion of Government Expenditure	16
◆ Impacts on the Least Well-Off	17
◆ Reversing the Trends of the 1980s: Macro-Economic Policies of the 1990s	18
◆ Recent Trends in Employment in Rural Areas	19
◆ Employment and Living Conditions in Urban Areas	23
<u>III. POVERTY ALLEVIATION PROGRAMMES</u>	<u>25</u>
◆ Public Distribution of Food	27
◆ Self-Employment Schemes	29
◆ Wage Employment Schemes	32
◆ Micro-Interventions	33
<u>BIBLIOGRAPHY</u>	<u>36</u>
<u>APPENDIX</u>	<u>39</u>
◆ Illustrative list of Indian Government Schemes for Poverty Alleviation	39
◆ Tables	40

◆ Summary / Sommaire / Resumen

Summary

This paper is concerned with the way macro-economic strategies can affect the incidence of poverty, especially among women, and also with the effectiveness of various forms of government intervention in this regard. The focus is on India, but the analysis may have more general implications for other developing countries.

The various concepts and definitions of poverty are discussed, and the continued relevance of the income criterion in assessing time-trends is mentioned. The trends in the incidence and pattern of poverty in India since the 1970s are also discussed, with some attempt at disaggregation by region, type of household and gender. It emerges that the period between 1973-74 and 1989-90 was characterized by a sustained decline in poverty ratios in both rural and urban India, and that this process is no longer clearly evident for the subsequent period of the 1990s. While traditional explanations of poverty incidence rely on agricultural growth and inflation rate, the observed trends suggest that other factors — such as the effects of public expenditure and the relative price of foodgrain — should be incorporated. Thus it is argued that the single most important reason for the decline in poverty ratios over the 1980s was the increase in real wages of unskilled labour in both urban and rural areas, which in turn was associated with the direct employment generation, as well as the multiplier, effects of substantially increased government expenditure evident throughout the 1980s. Similarly, the deceleration in such expenditure as well as the sharp increase in food prices related to the structural adjustment programmes of the 1990s have been associated with a reversal in the earlier downward trend in poverty for all India as well as most states.

All this leads to the conclusion that generalized policies of macro-economic contraction, associated with stabilization measures which operate through demand deflation and reduced government expenditure, are likely to have a negative effect on the conditions of poorer groups. Also, any policies (including trade liberalization, the encouragement of agricultural exports, and so on) which increase the relative price of food are likely to lead to increases in poverty. So any macro-economic strategy which seeks to reduce the incidence of poverty must consciously abjure, or mitigate, these effects.

The link between employment patterns and poverty is particularly evident for women, as the available evidence on the growing feminization of poverty suggests. The link between poverty and asset ownership is also very important, since women in South Asia are typically denied access to the ownership of land and other important assets. This means that poverty alleviation strategies have to be based on asset redistribution, which has a definite gender link, as well as other macro-economic strategies which allow for the expansion and diversification of employment opportunities.

Specific poverty alleviation strategies of the Indian government are also assessed in terms of their impact on poor women in particular. These include the public distribution system for foodgrain, which is shown to have a clear gender dimension given socio-cultural patterns of intra-household food allocation. Similarly, self-employment schemes such as credit provision for asset building, have tended to be less successful precisely because they have ignored the gender

aspect by not making the schemes sufficiently flexible to incorporate women's specific needs. Wage employment schemes emerge as having very definite positive effects on poor women, although both their design and implementation need substantial reform.

Micro-interventions, especially in forms such as co-operative credit schemes, have proved to be highly successful in specific cases. However, the point is made in the paper that such interventions, by NGOs and social movements, should not simply bypass official intervention, but should also be devoted to making government agencies more directly accountable to citizens, and to ensuring that official money is used in ways that benefit the citizenry at large and particularly those in most need of assistance — that is, the poor and especially disadvantaged groups among the poor. This in turn means that poor women should be granted a greater degree of control over the official resources spent in their name.

Jayati Ghosh is Associate Professor at the Centre for Economic Studies and Planning, School of Social Sciences, Jawaharlal Nehru University.

Work under the first phase of the UNRISD research project on **Gender, Poverty and Well-being** has been carried out with the support of the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) and the United Nations Development Programme (UNDP). UNRISD is grateful to the governments of Denmark, Finland, Mexico, the Netherlands, Norway, Sweden and Switzerland for their core funding.

Sommaire

Ce document s'intéresse à la façon dont les stratégies macro-économiques peuvent influencer sur l'incidence de la pauvreté, en particulier féminine, et à l'efficacité de diverses formes d'intervention gouvernementale en la matière. Le regard se porte sur l'Inde mais les conclusions de l'analyse peuvent être valables aussi pour d'autres pays en développement.

L'auteur traite de diverses notions et définitions de la pauvreté et relève l'utilité que présente le critère des revenus dans l'appréciation des tendances à long terme. Examinant l'incidence et les caractéristiques de la pauvreté en Inde depuis les années 70, il en dégage les tendances en essayant de les détailler par région, type de ménage et sexe. Il ressort que la période allant de 1973–74 à 1989–90 a été marquée par une baisse continue de la proportion des pauvres tant dans l'Inde rurale que dans l'Inde urbaine, évolution qui n'est plus aussi claire pour la décennie 90. Si les explications traditionnelles de l'incidence de la pauvreté mettent en avant la croissance agricole et le taux d'inflation, les tendances observées laissent à penser que d'autres facteurs, tels que les effets des dépenses publiques et le prix relatif des céréales alimentaires, devraient être pris en compte. Ainsi l'auteur avance pour hypothèse que la baisse de la proportion des pauvres pendant les années 80 a été essentiellement due à la hausse des salaires réels de la main-d'oeuvre non qualifiée, tant urbaine que rurale, hausse à son tour associée à l'augmentation sensible des dépenses et la création d'emplois publiques pendant toute cette décennie et à ses effets de multiplication. De la même manière, la décélération de ces dépenses et la forte hausse des prix des produits alimentaires liées aux programmes d'ajustement structurel des années 90 ont été associées à une inversion de la tendance au recul de la pauvreté, et cela pour l'ensemble de l'Inde comme pour la plupart des Etats.

Toutes ces observations amènent à conclure que des politiques généralisées de contraction macro-économique, associées à des mesures de stabilisation dont l'efficacité passe par une réduction de la demande et une diminution des dépenses publiques, risquent fort d'avoir des effets néfastes sur la condition des plus pauvres. De même, toute politique (y compris la libéralisation du commerce, la promotion des exportations agricoles, etc.) qui pousse à la hausse le prix relatif des denrées alimentaires a tendance à faire progresser la pauvreté. Aussi toute stratégie macro-économique visant à réduire l'incidence de la pauvreté doit-elle délibérément conjurer ou atténuer ces effets.

Le rapport entre les types d'emploi occupé et la pauvreté est tout particulièrement évident pour les femmes, comme en témoignent les informations rassemblées sur la féminisation de la pauvreté. Le lien entre pauvreté et propriété est aussi très net, d'autant plus que les femmes en Asie du sud n'ont généralement pas accès à la propriété quand il s'agit de la terre et d'autres biens importants. Autant dire que les stratégies d'atténuation de la pauvreté doivent reposer sur une redistribution des biens, qui jusqu'à présent appartenaient essentiellement aux hommes, ainsi que sur d'autres stratégies macro-économiques propres à entraîner une croissance et une diversification des emplois.

L'auteur évalue aussi des stratégies spécifiques d'atténuation de la pauvreté appliquées par le gouvernement indien et en mesure l'impact sur les femmes pauvres en particulier. Parmi elles, il faut mentionner le système de distribution publique des céréales alimentaires, qui n'est pas indifférent, semble-t-il, à la question des sexes, étant donné les caractéristiques socio-culturelles de la répartition des vivres à l'intérieur des ménages. Quant aux programmes destinés à encourager l'activité indépendante, tels que les programmes de crédit à l'acquisition des moyens nécessaires, ils ont en général moins bien réussi, précisément parce qu'ils ont ignoré l'aspect de l'inégalité entre les sexes en ne s'adaptant pas avec assez de souplesse aux besoins spécifiques des femmes. Il apparaît en revanche que les programmes visant à favoriser la création d'emplois salariés ont eu de très nettes retombées positives sur les femmes pauvres, bien qu'ils aient besoin d'être considérablement remaniés au niveau tant de la conception que de l'exécution.

Les micro-interventions, en particulier sous des formes telles que les programmes de coopératives de crédit, se sont révélées extrêmement heureuses dans des cas spécifiques. L'auteur fait toutefois observer que de telles interventions, qui sont le fait d'ONG et de mouvements sociaux, ne devraient pas se contenter de contourner les circuits officiels mais s'appliquer aussi à responsabiliser plus directement les institutions gouvernementales envers les citoyens et veiller à ce que les fonds publics soient utilisés de telle sorte que les citoyens en général en bénéficient, et en particulier ceux qui ont le plus besoin d'aide, c'est-à-dire les pauvres et surtout les plus défavorisés d'entre eux. Il en résulte qu'il faudrait donner aux femmes pauvres un droit de regard plus étendu sur les deniers publics dépensés pour elles.*

Jayati Ghosh est Professeur associé au Centre d'études et de la planification économiques, Ecole des sciences sociales, Université Jawaharlal Nehru.

* Traduit de l'anglais par Martine Cullot.

Le travail, dans sa première phase, du projet de recherche de l'UNRISD sur **Genre, pauvreté et bien-être**, a été réalisé avec l'appui de l'Agence suédoise de coopération au développement international (Sida) et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). L'UNRISD voudrait exprimer sa reconnaissance aux gouvernements du Danemark, de la Finlande, du Mexique, des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suisse et de la Suède pour leur contribution aux fonds généraux.

Resumen

El documento trata la forma en que las estrategias macroeconómicas pueden afectar a la incidencia de la pobreza, especialmente entre las mujeres, y también indaga la eficacia de los varios tipos de intervenciones estatales al respecto. El foco de atención es la India, pero el análisis puede tener implicaciones más generales para otros países en desarrollo.

Se examinan los varios conceptos y definiciones de la pobreza, y se menciona la relevancia siempre presente del criterio que se aplica sobre los ingresos en la evaluación de las tendencias cronológicas. Asimismo, se examinan las tendencias de la incidencia y modalidad de la pobreza en la India a partir de los años '70, con una cierta medida de desagregación por región, tipo de unidad familiar y distinción por género. En este examen ha trascendido que el período entre 1973/74 y 1989/90 se caracterizó por una baja sostenida de los índices de pobreza en las regiones rurales y urbanas de la India, en cambio no se constata lo mismo en el período subsiguiente de la década de 1990. Si bien tradicionalmente la incidencia de la pobreza se explica en base del crecimiento agrícola y las tasas de inflación, las tendencias que se observan indican que hay otros factores que se debieran incorporar, como los efectos del gasto público y el precio relativo de los granos alimentarios. Por ello se sostiene que la única razón más importante para la baja de los índices de pobreza durante la década de 1980, ha sido el incremento de los salarios reales de la mano de obra no calificada, tanto en las zonas rurales como urbanas; lo que a su vez se asoció con los efectos de la generación directa de empleo, así como el multiplicador, resultante de los gastos públicos considerablemente más altos que se evidenciaron a lo largo de toda la década de los '80. De modo semejante, la deceleración en tales gastos así como el incremento agudo en los precios de los productos alimentarios relacionados con los programas de ajuste estructurales de los años '90, han estado asociados con un revés en las tendencias descendientes de la pobreza que sufre la India entera, al igual que la mayoría de las naciones.

Todo esto lleva a la conclusión de que las políticas generalizadas de la contracción macroeconómica, asociadas con las medidas de estabilización que operan a través de la deflación de la demanda y la reducción del gasto público, pueden tener un efecto negativo sobre las condiciones de los grupos más pobres. Asimismo, cualquier política (incluyendo la liberalización del comercio, el fomento de las exportaciones agrícolas, y otros) que incluyen el precio relativo de los productos alimentarios, pueden conducir al aumento de la pobreza. Por tanto, cualquier estrategia macroeconómica que busca reducir la incidencia de la pobreza debe conscientemente cesar o mitigar estos efectos.

El vínculo entre las modalidades de empleo y la pobreza es particularmente evidente con respecto a la mujer, como lo confirma la evidencia disponible sobre la creciente feminización de la pobreza. El vínculo entre la pobreza y la posesión

de recursos es también muy importante, ya que, en Asia del sur, se niega habitualmente a las mujeres el acceso a la propiedad agraria y a otros recursos importantes. Esto significa que las estrategias de mitigación de la pobreza deben fundamentarse en la redistribución de los recursos, por su vínculo innegable con la distinción por género, así como en el caso de otras estrategias macroeconómicas que permiten la expansión y la diversificación de las oportunidades de empleo.

Las estrategias específicas de mitigación de la pobreza aplicadas por el gobierno de la India, se evalúan también en términos de su impacto sobre las mujeres pobres en particular. Dichas estrategias incluyen el sistema público de distribución de los granos alimentarios, que, dado el esquema sociocultural de la asignación alimentaria dentro de la unidad doméstica, ha mostrado tener una dimensión clara de distinción por género. De modo semejante, los programas diseñados para el empleo independiente, como la provisión de créditos para el fomento de recursos, han tendido a tener menos éxito precisamente porque han ignorado el aspecto género, al concebir programas sin la flexibilidad suficiente como para incorporar las necesidades específicas de las mujeres. Los programas de empleo asalariado trascienden como teniendo efectos positivos, definitivos, sobre las mujeres pobres, aunque tanto su diseño como ejecución necesitan reformarse considerablemente.

Las microintervenciones, especialmente en forma de programas de cooperativas de crédito, han probado tener mucho éxito en casos específicos. Sin embargo, lo que plantea este documento es que tales intervenciones, por las ONG y los movimientos sociales, no deben eludir solamente las intervenciones oficiales, sino que también debieran consagrar sus esfuerzos en que la responsabilidad de las agencias gubernamentales tenga lazos más directos con los ciudadanos, y asegurar que el dinero público se utilice de modo que beneficie a la ciudadanía en general y, particularmente, a aquellos que más necesitan asistencia, esto es, los pobres y los grupos especialmente desfavorecidos entre ellos. De esto se desprende que habría que conceder a las mujeres pobres, un mayor grado de control sobre los recursos públicos que se gastan en su nombre.*

Jayati Ghosh es Profesora asociada en el Centro de estudios y planificación económicos, Escuela de ciencias sociales, Universidad Jawaharlal Nehru.

La primera fase del proyecto de investigación de UNRISD sobre **Distinción por género, pobreza y bienestar**, fue llevada a cabo con el apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Sida) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). UNRISD agradece a los gobiernos

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21609

