

Desafiando la pobreza de las mujeres



Perspectivas de género y estrategias para la reducción
de la pobreza en Nicaragua y Honduras

Sarah Bradshaw y Brian Linneker



© CIIR 2003

Publicado por el Instituto Católico de
Relaciones Internacionales

Catholic Institute for International
Relations (CIIR)
Unit 3, 190a New North Road
London, NI 7BJ, UK

www.ciir.org

ISBN 1 85287 305 1

Publicado por primera vez en 2003
bajo el nombre de *Challenging
women's poverty: Perspectives on gender
and poverty reduction strategies from
Nicaragua and Honduras*
(ISBN 1 85287 302 7)

Traductora: Ana Quirós Víquez
Redactor de versión española: Carlos
Flores



En algunos países, el CIIR opera
como Cooperación Internacional
para el Desarrollo (CID)

Diseño: Twenty-Five Educational

Impresión: APG (APG tiene la
acreditación ISO 14001 para los
Estándares Ambientales
Internacionales)

Foto de portada: Mujeres en un
mercado de Nicaragua.
Foto © Bill Gentile/CORBIS

CIIR agradece el financiamiento de
Trocaire para esta publicación



Desafiando la pobreza de las mujeres

Perspectivas de género y estrategias para la reducción
de la pobreza en Nicaragua y Honduras

Sarah Bradshaw y Brian Linneker

Sobre los autores

Sarah Bradshaw tiene un doctorado (PhD) de la London School of Economics and Political Science y una maestría (MSc) en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Liverpool. Actualmente es catedrática titular en Estudios sobre el Desarrollo en la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad de Middlesex. Asimismo, ha trabajado en Nicaragua desde 1998 hasta el presente, primero como cooperante de CIIR/CID con la Coordinadora Regional de Investigación Económica y Social (CRIES) y posteriormente con la Fundación Puntos de Encuentro. Además, ha colaborado de cerca con la Coordinadora Civil (antes Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción – CCER) a través de la comisión de auditoría social, para la elaboración de la propuesta de la sociedad civil para la reconstrucción y transformación de Nicaragua y el análisis del proceso de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) en Nicaragua.

Brian Linneker es investigador en economía y geógrafo. Tiene un doctorado (PhD) y una maestría (MSc) de la London School of Economics and Political Science. Se desempeña como Investigador Titular Asociado del Departamento de Geografía del Colegio Birkbeck de la Universidad de Londres. Ha trabajado en Nicaragua con la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (CCER) desde su fundación (tras el Huracán Mitch en 1998) hasta el presente. En la CCER ha estado involucrado en la comisión nacional de información y evaluación, la comisión de auditoría social para evaluar el impacto del Huracán Mitch, los esfuerzos en la reconstrucción y la investigación sobre la pobreza y el proceso de la ERCERP en Nicaragua.

Contenido

4	Introducción y Agradecimientos
5	Resumen ejecutivo
8	Sección Uno: El contexto de las políticas del DELP
	Resumen
	La iniciativa del DELP
	¿Un nuevo enfoque del Banco Mundial y del FMI?
	Experiencias de pobreza de las mujeres
	El marco del DELP
	El género y marco del DELP
15	Sección Dos: El proceso del DELP en Centroamérica
	Resumen
	Desastre y deuda
	Participación de la sociedad civil en los procesos de los DELPs
	El papel de las mujeres en los procesos de los DELPs
22	Sección Tres: Los DELPs de Nicaragua y Honduras
	Resumen
	La inclusión del género en los DELPs
	Equidad de género como un tema en los DELPs
	La exclusión del género en los DELPs
28	Sección Cuatro: Conclusiones
30	Sección Cinco: Recomendaciones
32	Referencias
36	Notas

Introducción

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) lanzaron en 1999 la iniciativa del Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP).¹ Dichos organismos internacionales aseguran que la misma es participativa y propiedad del país respectivo, al tiempo que cuenta con una perspectiva integral para la pobreza. Muchos observadores dieron la bienvenida a la nueva iniciativa como un importante paso hacia adelante. Sin embargo, desde el primer momento hubo preocupaciones sobre el grado en que había cambiado realmente el énfasis de las políticas de estas instituciones financieras clave.

También surgieron inquietudes sobre cómo esta iniciativa podría traducirse en políticas para los pobres y también promover la igualdad de género. Este informe presenta las perspectivas desde Nicaragua y Honduras para examinar de qué manera la iniciativa DELP ofrece una oportunidad real para “dar género” (introducir preocupaciones de género) a las políticas que buscan reducir la pobreza. También presenta una serie de opciones diferentes que pueden orientar a quienes formulan estrategias de reducción de la pobreza tomando en cuenta el género.

La Primera Sección se refiere al planteamiento de los DELPs sobre el género. Ésta revisa el contexto general de las políticas de la iniciativa DELP y la medida en que éstas

representan una nueva era de las políticas de desarrollo internacional: en particular qué tanto permiten los conceptos oficiales sobre la pobreza y la reducción de la pobreza una comprensión de la pobreza de las mujeres en toda su diversidad.

La Segunda Sección profundiza en el proceso de desarrollo de las políticas de los DELPs en Nicaragua y Honduras. Destaca las experiencias de las organizaciones de coordinación de la sociedad civil y los problemas internos y externos que han surgido en el llamado marco participativo. Esta sección explora las posibilidades de introducir las preocupaciones sobre género tanto en los procesos oficiales de desarrollo de políticas como en los de la sociedad civil.

La Tercera Sección presenta un análisis de género de los DELPs publicados por los gobiernos de Nicaragua y Honduras. Se centra en la exclusión de las preocupaciones de género en varias áreas de la estrategia de reducción de la pobreza y la invisibilización de las mujeres en muchas de las políticas propuestas. Cuando se ha incluido a las mujeres como beneficiarias y actoras en el DELP se hace una revisión crítica a esta inclusión y explora sus implicaciones.

Las Secciones Cuarta y Quinta resumen el informe y presentan algunas recomendaciones.

Agradecimientos

Aunque son demasiadas para nombrarlas individualmente, los autores quieren agradecer la ayuda y el apoyo de una serie de personas y organizaciones en el Reino Unido, Nicaragua y Honduras.

En el Reino Unido, los autores desean destacar el apoyo de la Universidad de Middlesex y agradecer al personal de la oficina de CIIR/CID de Londres, en particular a Anne Street por iniciar el proyecto, a Vanesa Cruz por el apoyo logístico y a Osvaldo Vásquez por las importantes visitas a los países en cuestión. También quisiéramos agradecer a Sylvia Chant de la London School of Economics and Political Science, a Clare Creo de CIIR/CID, a Emma Bell de la Red de Género del Instituto de Estudios para el Desarrollo, a Jennie Richmond de Christian Aid y a Søren Kirk Jensen por leer los primeros borradores de este documento junto con sus numerosos y útiles comentarios y sugerencias. Gracias también a una serie de lectores y lectoras anónimos por sus observaciones.

En Honduras, los autores quisieran agradecer a Sally

O’Neil y particularmente a Jennifer Connolly de Trocaire por organizar los valiosos talleres para obtener las opiniones de parte de los grupos de mujeres con relación al género y al proceso del DELP en dicho país. En Nicaragua, un especial agradecimiento para Ana Quirós y Ana Criquillion por sus comentarios tan vivaces y perspicaces. Los autores también quieren reconocer a Puntos de Encuentro y a la Coordinadora Civil (CCER) por su apoyo y estímulo y a María Hamlin, Patricio Cranshaw y el personal de la oficina de CIIR/CID en Managua por hacer de nuestra estancia en Nicaragua algo productivo y agradable al mismo tiempo. Finalmente, gracias a nuestras familias por apoyar nuestras largas ausencias.

Este documento se basa en el trabajo realizado por los autores durante los años 2002 y 2003. Los puntos de vista expresados en este informe son de ellos y no necesariamente reflejan los de las organizaciones con las que trabajaron.

Sarah Bradshaw y Brian Linneker, Managua, julio de 2003

Resumen ejecutivo

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han promocionado la iniciativa del Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) como una nueva fase de sus políticas. Los DELPs representan una forma de aplicar un nuevo marco de desarrollo para integrar los aspectos macroeconómicos del FMI con las preocupaciones estructurales y sociales que aborda el Banco Mundial. Los países identificados como elegibles para el alivio de la deuda bajo el esquema de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC II²) deben producir un DELP como condición previa para recibir un alivio a la deuda y futuros préstamos blandos.

El Banco Mundial resalta que no hay modelos preestablecidos para los DELPs. Se pretende que esto sea un nuevo proceso de desarrollo de sus políticas, que se centre en la pobreza, sea específico y propiedad del país en cuestión y que se base en la participación de la sociedad civil. Hasta qué punto el DELP está dirigido y pertenece al país, y hasta dónde llega la participación social son temas para debatir.

El discurso sobre el desarrollo participativo manejado por el Banco Mundial y el FMI incluye los temas de género, la equidad y la gobernabilidad. No obstante, la política del crecimiento económico continúa estando al centro de sus preocupaciones. Los países que solicitan el alivio económico de la deuda dentro de los HIPC II deben acordar sus condiciones de políticas macroeconómica con el FMI bajo el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP).³ No existen condiciones similares para los procesos desarrollados en las políticas del DELP.

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional afirman que su papel en la formulación del DELP es de asesoría. Sin embargo, para recibir alivio económico de la deuda un gobierno debe primero presentar su DELP a la Directiva Conjunta del Banco Mundial y del FMI. Esto puede favorecer la elaboración de estrategias acordes con las preferencias políticas de dichos organismos internacionales, socavando los procesos más participativos e innovadores en el diseño de tales políticas.

Género y pobreza

El Banco Mundial y el FMI prevén que los procesos participativos pueden ayudar a que elementos como el género se introduzcan en el proceso del DELP. La equidad de género es actualmente un punto específico en la agenda del Banco Mundial y un componente importante del proceso del DELP. Sin embargo, aunque existe la orientación para incorporar la perspectiva de género en un DELP, no existe la obligación de hacerlo. De hecho, algunos DELPs que carecen de una perspectiva de género ya han sido aprobados.

Si los DELPs quieren tener éxito, las estrategias para reducir la pobreza deben tomar en cuenta las bases de las desigualdades de género en el patrimonio nacional. La pobreza de las mujeres es a la vez multidimensional y multisectorial: las mujeres experimentan la pobreza de diferentes maneras, en distintos momentos y en diversos espacios (en la sociedad, en la comunidad y en el hogar). Las desigualdades estructurales dentro de las sociedades, entre los hombres y las mujeres y entre las mujeres mismas, dan forma a la experiencia individual de pobreza y a la pobreza relativa de las mujeres.

El enfoque del Banco Mundial promueve la equidad de género como una forma de incrementar el crecimiento económico y la eficiencia, más que como un objetivo de desarrollo en sí mismo. De este modo, aún cuando el género sea incluido en la estrategia de reducción de la pobreza, éste puede quedar orientado fundamentalmente hacia las metas económicas más que a las de equidad.

Participación de sociedad civil

La nueva retórica del Banco Mundial es participativa e incluyente y el marco del DELP tiene el potencial de una mayor participación de los grupos de base en la definición de las políticas, lo que se justifica sobre el principio de la propiedad nacional. También contiene elementos sobre el control del Banco Mundial y del FMI sobre las políticas elaboradas sobre la base de la reducción de la pobreza. Cómo resolver esta aparente contradicción depende de las relaciones de poder internacionales e intra nacionales y de las características de la gobernabilidad y de las instituciones.

Los casos de Nicaragua y Honduras demuestran que una sociedad civil fuerte por sí sola no es suficiente para asegurar una plena participación en los procesos del DELP. Es la relación entre los gobiernos nacionales y sus sociedades civiles lo que es de particular importancia aquí.

La devastación en Centro América provocada por el Huracán Mitch en 1998 trajo una nueva era en la organización de la sociedad civil. En el período posterior al desastre surgieron importantes coaliciones, incluyendo el espacio Interforos en Honduras y la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (CCER) en Nicaragua. Estas coaliciones buscaron incidir en los planes nacionales de reconstrucción y darle seguimiento a su progreso. Ambas tuvieron éxito, particularmente en mostrar las limitaciones de las iniciativas de reconstrucción de los gobiernos. Sin embargo, el resultado fue un deterioro en las relaciones con los gobiernos.

Los procesos de formulación de los DELPs trajeron nuevos problemas, particularmente alrededor de las definiciones de participación. Los procesos oficiales

estuvieron limitados en cuanto a los actores involucrados y los temas discutidos. Las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil se deterioraron aún más, e importantes organizaciones de sociedad civil desarrollaron sus propios procesos alternativos al DELP.

Finalmente, las recomendaciones de la sociedad civil – ya fueran de los procesos oficiales o de los alternativos – tuvieron muy poca influencia en las estrategias de reducción de la pobreza adoptadas por los gobiernos de Honduras y Nicaragua. Ahora bien, los gobiernos habían legitimado al DELP final basándose en que se habían llevado a cabo procesos participativos, lo cual nuevamente generó tensiones entre el gobierno y la sociedad civil.

Género y participación

Las relaciones entre gobierno y sociedad civil y las relaciones de género dentro de la sociedad civil pueden combinarse para determinar el grado en el que las mujeres se involucran en cualquier proceso “participativo”. Desde el inicio, las mujeres en Nicaragua y Honduras tuvieron poca confianza en la dinámica en relación a los aspectos de género tanto al interior de los procesos de consulta del gobierno como de las coaliciones clave de la sociedad civil.

No se debe asumir que las iniciativas de la sociedad civil automáticamente incorporan los aspectos de género. La percepción de un apoyo limitado a los temas de género en los foros mixtos de la sociedad civil puede frenar la participación de las mujeres. La decisión de participar o no divide a los movimientos de mujeres y debilita su voz colectiva dentro y fuera de las iniciativas de las coaliciones de la sociedad civil y de los procesos desarrollados por el gobierno. Tampoco debe asumirse que la participación de mujeres en las iniciativas de la sociedad civil automáticamente asegura propuestas que favorezcan la equidad de género, porque las voces de las mujeres pueden no ser escuchadas. Aún cuando la participación de las mujeres produce propuestas que toman en cuenta el género, los procesos mismos pueden que no lo hagan.

Género en los DELPs

El análisis de los procesos de desarrollo de las políticas de reducción de la pobreza en Nicaragua y Honduras muestran cómo las mujeres son incluidas o excluidas de dichos procesos. De manera similar, la valoración de los documentos finales de los DELPs revelan no sólo cómo y cuándo los aspectos de género son incluidos, sino también en qué grado son excluidos.

Ambos documentos de estrategia de Honduras y Nicaragua contienen mensajes contradictorios acerca del papel de las mujeres, reforzando explícitamente sus roles como madres y cuidadoras al mismo tiempo que implícitamente esperan que asuman un papel fuera de la casa y en el trabajo. Las políticas formuladas a nivel macro siguen siendo presentadas como neutrales en cuanto al género. En los DELPs, la ceguera en la formulación de políticas hacia el género también se extiende a la gobernabilidad y a las políticas macroeconómicas.

Mientras que las estrategias de reducción de la pobreza definidas a partir de procesos participativos son bienvenidas como un compromiso al interior de las políticas públicas, un análisis de los procesos en Honduras y Nicaragua genera importantes cuestionamientos acerca de qué se puede hacer para que funcionen mejor en relación a los intereses de los pobres y, en particular, de las mujeres pobres. Parece haber una enorme brecha entre el discurso oficial sobre el género que acompaña al proceso de los DELPs y la realidad a la hora de elaborar estrategias en los países en desarrollo.

Las obligaciones externas para incorporar las preocupaciones de género en los procesos de los DELPs son inherentes al marco político neoliberal en el que operan. También existen limitaciones internas, como la capacidad de la sociedad civil y de los movimientos de mujeres en toda su diversidad para forjar agendas comunes.

Enfrentando la pobreza de las mujeres

Existe varias opciones para abordar la pobreza de las mujeres. Una es tratar de introducir una política de género dentro del paradigma imperante del “crecimiento económico y reducción de la pobreza”. Este enfoque busca agregar los aspectos de género a las políticas existentes antes que formular políticas específicas para abordar la equidad de género y tiende a ser el preferido por las instituciones de desarrollo internacional. Lo anterior básicamente significa implementar las orientaciones de género del Documento de Base del DELP del Banco Mundial. Muchos señalan que tal enfoque utiliza a las mujeres para lograr avances en el crecimiento económico y en la eficiencia, pero sin transformar las desigualdades que impiden que éstas se beneficien de su contribución.

Una opción alternativa sería usar el marco del DELP para promover políticas de equidad de género que persigan alcanzar bienestar económico y social. Este enfoque trata de usar dicho marco para abrir nuevas oportunidades en la formulación de las políticas. Elementos tales como la inversión en educación y salud podrían usarse para asegurar un mayor bienestar y aumentar la productividad. Además, busca ampliar las definiciones de pobreza dentro de los DELPs y requiere que tanto los indicadores sociales como los económicos sean tomados en cuenta cuando se “mide” y da seguimiento a la pobreza. No obstante, este enfoque no cambia el hecho de que los DELPs asumen a las mujeres y a la equidad de género como consideraciones secundarias y no como preocupaciones centrales.

Un tercer enfoque perseguiría promover una estrategia de reducción de la pobreza que se centra en las desigualdades de género más que en la pobreza. Dicho enfoque rechaza las nociones del Banco Mundial de género situadas dentro de las corrientes mayoritarias de opinión. Más bien sugiere la necesidad de un Documento de Estrategia de Género separado para guiar el proceso, en buena medida de la misma forma que el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) orienta la política macroeconómica. Éste puede rechazar el proceso del DELP y el marco político neoliberal

dominante que está detrás. Dicho enfoque más bien trata de formular una política alternativa centrada en el género para abordar las causas profundas de la pobreza relativa de las mujeres, incluyendo las inequidades de género estructurales que la sustentan. No obstante, esto puede llevar a la marginación de los asuntos de género y de aquellas que sostienen este enfoque, y crear divisiones en los movimientos de mujeres.

Un entendimiento de las contradicciones que los procesos de los DELPs pueden producir ayudaría a quienes se involucran actualmente en el proceso de cabildeo que busca incidir más efectivamente en favor de políticas para una equidad de género. En países donde el proceso está ya en marcha, el seguimiento y la evaluación de los resultados de los DELPs sobre los roles y las relaciones de género, así como en la pobreza relativa de las mujeres, podrían convertirse en una importante actividad colectiva de defensa.

Un paso inicial sería hacer conciencia a través de estrategias de comunicación social sobre los importantes

papeles que las mujeres juegan en la sociedad y en la economía, así como sobre el efecto de las diferentes políticas públicas en estos roles. Esto requeriría del desarrollo no sólo de conocimientos del orden económico y de la capacidad de las mujeres para criticar las políticas públicas, sino también de la habilidad para formular agendas políticas alternativas que tomen en cuenta las realidades socioeconómicas. Para promover estas agendas también se necesita incentivar y desarrollar redes de mujeres y fomentar una mejor coordinación no sólo fuera las fronteras nacionales sino también a su interior.

Por lo anterior, debe desarrollarse una gama de actividades para dar seguimiento a la implementación de los DELPs y evaluar sus políticas basándose en las diversas experiencias de las mujeres en torno a la pobreza. Esto podría apoyar la formulación de políticas pro-pobres y pro-género efectivas. Tales actividades demandan un apoyo financiero continuo para grupos y movimientos de mujeres en el futuro.

Sección Uno: El contexto de las políticas del DELP

Resumen

Aunque el discurso del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI) ha incorporado temas como el género, la igualdad y la gobernabilidad, su eje principal sigue siendo el crecimiento económico. Este énfasis guía el proceso de diseño de estrategias de reducción de la pobreza. Para obtener fondos por medio del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) la política macroeconómica de un país debe establecerse a partir de los acuerdos con el FMI. Esto limita la participación del país en el proceso de diseño de la estrategia de reducción de la pobreza.

Para obtener el alivio de la deuda, un gobierno debe presentar un Documento de Lucha contra la Pobreza (DELP) a la directiva conjunta del Banco Mundial y del FMI. Esto puede estimular la producción de estrategias que estén en concordancia con las políticas preferidas de dichas instituciones y atentar contra procesos más participativos e innovadores. Las programaciones propuestas por el Banco Mundial y el FMI también pueden limitar la participación. Permitir al gobierno elaborar un DELP provisional antes de consultar al público ayuda poco y puede más bien frenar las oportunidades de participación y de consulta.

Aunque los gobiernos deben acordar sus políticas macroeconómicas con el FMI al negociar el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, no hay requerimientos similares para otros elementos del proceso del DELP, como los niveles de participación.

El Banco Mundial ha incorporado ahora al género dentro de su programa de acción y lo presenta como un importante componente del proceso del DELP. Sin embargo, no exige que el DELP aborde las inequidades de género. Prueba de ello es que DELPs que ignoran al género ya han sido aprobados, lo que demuestra que esto no es precisamente de alta prioridad.

La perspectiva promovida por el Banco Mundial sugiere que aún cuando el género esté incluido en un DELP, no hay garantía de que dicha inclusión esté motivada por una búsqueda de equidad sino más bien de eficiencia económica. El enfoque del Banco promueve la equidad de género como forma de aumentar el crecimiento económico más que como un objetivo de desarrollo en sí mismo.

La iniciativa del DELP

A inicios de 1999, el Banco Mundial y el FMI presentaron los principios del Marco Integral de Desarrollo (MID)⁴.

Éste fue anunciado como “una nueva forma de hacer negocios, una herramienta para alcanzar una mayor efectividad en el desarrollo en un mundo confrontado por la pobreza y la miseria”, y se puso en línea con los compromisos internacionales de reducir el número de personas que viven en extrema pobreza para el 2015.⁵ El objetivo del MID era acabar con la separación entre las políticas del Banco Mundial y las del FMI, integrando los programas macroeconómicos del segundo con los aspectos estructurales y sociales abordados por el primero. La meta fue mejorar el pensamiento estratégico y las subsecuentes políticas y proyectos de estos organismos internacionales.

El MID posiblemente también reflejó la preocupación generada por el escaso éxito de las políticas previas del Banco Mundial y del FMI, notablemente en los Programas de Ajuste Estructural y el del Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE). El Banco Mundial mismo señala que “pese a modestas reducciones en la pobreza durante décadas recientes, el avance ha sido menor al esperado, especialmente en países de bajos ingresos” (Banco Mundial 2001a). En países donde se han implementado los programas de Servicio Reforzado de Ajuste Estructural, los altos niveles de pobreza y de deuda persisten. Esto condujo a acuerdos para brindar un futuro alivio a la deuda a través de la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC II por sus siglas en inglés) la que se condicionó a la creación de un marco nacional para la reducción de la pobreza. Los Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza, como se les conoció, fueron lanzados en septiembre de 1999. Éstos son el principal instrumento para la aplicación del MID⁶.

El proceso del DELP se supone que define las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales de un país a la vez que proporciona las bases para el diseño de los préstamos del Banco Mundial y del FMI bajo el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP)⁷. El Banco Mundial y el FMI habían propuesto también que el DELP debería proporcionar el marco para todo préstamo blando y de alivio a la deuda, así como establecer la agenda para las agencias donantes oficiales. El Banco Mundial y el FMI declaran que ellos sólo juegan el papel de asesores en la formulación de los DELPs. El Banco, en particular, ha reiterado que no hay modelos preestablecidos para las estrategias de reducción de la pobreza, poniendo un gran énfasis en el concepto de propiedad del país (Banco Mundial, 2000a: 5). La transparencia y la amplia participación de base en la selección de metas, la formulación de políticas, el seguimiento y la evaluación también han sido

enfanzados como elementos clave en un proceso que reconoce la naturaleza multidimensional de la pobreza y la necesidad de una perspectiva de largo plazo para la lucha contra la pobreza (Banco Mundial y FMI, 1999; Banco Mundial, 2001a).

El DELP es el producto final de un proceso de diseño participativo basado en un diagnóstico de la pobreza. Al hacer notar que los grupos sin voz y “débiles” social y económicamente - como las mujeres - son con frecuencia excluidos de los procesos de consulta, la documentación de apoyo del Banco Mundial establece lineamientos para asegurar la plena participación de ambos sexos en el diseño del DELP (Bamberg *et al.* 2001), lo cual concuerda con las recientes iniciativas del Banco Mundial de incorporar al género al interior de las corrientes mayoritarias de pensamiento (Banco Mundial, 2001 b) y en “darle perspectiva de género al desarrollo” (Banco Mundial, 2001 c). El género, o más ampliamente la “equidad social”, a menudo se presenta como un tema transversal en los DELPs que se han concluido hasta la fecha. Junto con los temas ambientales y la descentralización, lo siguiente complementa los cuatro pilares principales comunes de dichas estrategias:

- Crecimiento económico basado en el uso intensivo de fuerza de trabajo
- Inversión en capital humano (salud y educación)
- Redes de protección social para grupos vulnerables
- Gobernabilidad.

Una vez formulado, el DELP es presentado a la directiva conjunta del Banco Mundial y del FMI. Ellos insisten en que los DELPs no tienen que ser acordados o aprobados por ellos: su papel es “hacer un juicio sobre si éstos (los DELPs) constituyen una base adecuada para sus programas de préstamo” (FMI/IED 2002, pie de página 7). En la práctica, entonces, si la directiva conjunta no aprueba el DELP de un país, éste no puede recibir el alivio de la deuda bajo la nueva política de HIPC.

¿Un nuevo enfoque del Banco Mundial y del FMI?

El proceso del DELP parece representar una nueva era del Banco Mundial y del FMI por su énfasis en la pobreza, y por el hecho de que las propuestas son específicas y pertenecen al país. El reconocimiento de la importancia de “darle una perspectiva de género” a las políticas de desarrollo también puede sugerir que el proceso del DELP es también una nueva fase para estos organismos. No obstante, las similitudes entre las políticas del Programa de Ajuste Estructural y del Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) con los lineamientos del DELP han sido evidentes desde el inicio (ver por ejemplo Verheul y Cooper, 2001). El FMI, a pesar de su supuesto nuevo énfasis en la reducción de la pobreza, no ha cambiado sus políticas de fondo. Esto sugiere que hay poca libertad de acción para quienes quisieran proponer un nuevo marco de políticas (Wood, 2000). El Banco también declara que el crecimiento económico es “el factor más importante que influye sobre la pobreza”, y que la estabilidad macroeconómica debe ser “un componente clave en

Ayuda y reducción de la pobreza

Las proyecciones del Banco Mundial sugieren que aún sin ninguna intervención en las políticas del todo, la pobreza basada en el ingreso podría reducirse a la mitad en 2015. Las reducciones por encima de esto se piensa que dependen principalmente de reformas políticas en África, Europa Oriental y Asia Centra, y si la ayuda puede influir el ambiente político, entonces la pobreza se reduciría aún más (ver Collier y Dollar, 2001).

El análisis de Collier y Dollar (2001) sugiere que bajo el actual sistema de medición de políticas de país del Banco Mundial, Nicaragua recibe montos de ayuda superiores al promedio (10 por ciento del Producto Interno Bruto) y sólo una calificación moderada en políticas, mientras que Honduras recibe montos promedio de ayuda (2 por ciento del PIB) y una “buena” calificación en políticas. Nicaragua es el único país fuera de la Región del Sub-Sahara africano que tienen una tasa marginal negativa de eficiencia de la ayuda, a - 68.5 personas por millón de dólares extra de ayuda. En contraposición, Honduras tiene una eficiencia marginal de ayuda de 328.2 personas por millón de dólares. Aunque Collier y Dollar no discuten ampliamente las implicaciones de estos hallazgos, aparentemente muestran que con los actuales niveles, la ayuda dada a Nicaragua no está reduciendo la pobreza.

cualquier estrategia de reducción de la pobreza” (Banco Mundial, 2001e). Lo anterior deja entrever una permanente percepción que enfatiza la importancia de las políticas macroeconómicas y la probabilidad de que las ganancias en el crecimiento económico se “derramarán” hacia los pobres.

El nivel en el que las estrategias centradas en el crecimiento económico han reducido la pobreza en países en desarrollo es cuestionable. Éstas pueden haber logrado la estabilidad de precios y el crecimiento en la producción, pero numerosos análisis concuerdan en que tales estrategias a menudo no han reducido la pobreza ni la desigualdad, o mejorado el bienestar de la población en general. Los beneficios económicos prometidos raras veces se han materializado para la mayoría de los pobres (ver Dollar y Kraay, 2000; Weisbrot, et al. 2000; Oxfam, 2000). Investigaciones internas recientes del Banco Mundial han resaltado la importancia de los factores sociales en el respaldo al funcionamiento del mercado y economistas de dicho organismo financiero están reconociendo cada vez más que los factores políticos y sociales son esenciales para el éxito de las políticas macroeconómicas en los países en desarrollo.

Gobernabilidad y reducción de la pobreza

Collier y Dollar (2001 y 2002), al examinar la efectividad de la ayuda para la reducción de la pobreza, concluyen que tal ayuda sólo funciona si se acompaña de “buenas políticas”. De forma similar, varias investigaciones han demostrado que el endeudamiento sostenido puede estar vinculado con gobiernos irresponsables que no rinden

cuentas (Hanlon, 200; Roodman, 2001) y favorecen el consumo a corto en vez de largo plazo (Easterly, 2002). También señalan que se le ha dado insuficiente atención a la gobernabilidad y a la reforma política en las decisiones sobre préstamos y alivio de deuda (Neumayer, 2002). Esto ha generado peticiones para un cambio en los criterios para dirigir la ayuda, de forma que sólo los gobiernos que “muestren una transformación fundamental en la orientación de su desarrollo” sean elegibles para el alivio de la deuda (Easterly, 2002:1692). Sin embargo, los problemas de gobernabilidad nacional a menudo son considerados como más difíciles de influenciar que la política macroeconómica. El Banco Mundial y el FMI sostienen que han tenido poco éxito en influir indirectamente sobre éstos a través de la ayuda y el alivio de deuda⁸.

La visión que surge es que los fracasos previos en la reducción de la pobreza, el endeudamiento y el estímulo al crecimiento económico son parcialmente atribuibles a problemas políticos más que económicos. Esta percepción sugiere la necesidad de mejorar los elementos entrelazados de las políticas por desarrollar e incluir “asesorías” en política económica y gobernabilidad en la asistencia para el desarrollo. Este nuevo énfasis en gobernabilidad se hace evidente en la iniciativa del DELP.

Género y crecimiento económico

Otro foco de atención reciente para la investigación en el Banco Mundial ha sido la relación entre el crecimiento económico y la equidad de género (ver Dollar y Gatti, 1999; Klasen, 1999). Más importante aún han sido las evidencias que sugieren que el asegurar un acceso más igualitario para las jóvenes a la educación (aumentando el capital humano de las mujeres) puede mejorar el crecimiento económico. También puede llevar a que las mujeres tengan menos hijos e hijas, reduciendo así el crecimiento poblacional y mejorar aún más los avances en el crecimiento económico. Todo esto ha servido de base para la reciente Estrategia Principal de Género del Banco, que enfatiza las oportunidades adicionales para el crecimiento económico y, tomando en cuenta lo que una reducción de las barreras relacionadas con el género puede traer, las posibilidades para “capitalizar” sobre dichas oportunidades (Banco Mundial, 2001b:xii). También se puede asumir que tales hallazgos han sido incluidos en el emergente proceso del DELP.

Nueva política, viejo paradigma

Resumiendo, en el discurso oficial del DELP el abanico de elementos tomados en cuenta para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza se ha ampliado para incluir a la gobernabilidad y a las “buenas” políticas. Sin embargo, tal vez esto deba ser visto más como un cambio en las políticas que en el paradigma. El énfasis del Banco Mundial y del FMI en el crecimiento económico y la política macroeconómica continúa. Para algunos, los DELPs son un vehículo de estos organismos financieros para incorporar las políticas sociales y estructurales en la agenda previamente dominada de forma exclusiva por la política macroeconómica, ampliando aún más la dominación hegemónica de la doctrina neoliberal (ver

Cammack, 2002). Dentro del énfasis de crecimiento, el Banco y el FMI han reconocido que una mayor equidad de género, en términos de acceso a educación y a empleo, puede mejorar el crecimiento económico. Sin embargo, persiste el cuestionamiento acerca de la relación entre crecimiento económico y la reducción de la pobreza y, de forma más específica, sobre el grado en que esto puede reducir la pobreza de las mujeres.

Experiencias de pobreza de las mujeres

Se acepta ampliamente que entre los pobres, las mujeres son relativamente más pobres que los hombres y que los hogares encabezados por mujeres son los más pobres. Numerosos análisis de género y académicos han criticado este concepto que “feminiza a la pobreza” (ver Chant, 2003, para una discusión completa). No obstante, éste ha sido acogido por actores internacionales y por quienes toman las decisiones clave sobre políticas, haciendo eco a los llamados de “darle una perspectiva de género” a las estrategias de reducción de la pobreza. Sin embargo, para que las estrategias de reducción de la pobreza de las mujeres tengan éxito, existe la necesidad de tomar en cuenta los orígenes de esta pobreza.

La pobreza de las mujeres debe ser considerada al mismo tiempo multidimensional y multisectorial; las mujeres experimentan la pobreza de diferentes maneras, en diversos momentos y en diferentes espacios sociales (la sociedad, la comunidad y el hogar). La discriminación institucionalizada contra las mujeres existe en la sociedad, por ejemplo en el mercado laboral y en el poder político. En la comunidad, las normas y expectativas sociales determinan qué roles de género y qué relaciones son consideradas adecuadas; dentro de los hogares, las relaciones de poder desiguales operan de acuerdo a la edad y el sexo. Las desigualdades estructurales dentro de las sociedades entre los hombres y las mujeres, y entre las mujeres mismas, determinan la experiencia de pobreza y de pobreza relativa de las mujeres.

Pobreza relativa de las mujeres

Las siguientes consideraciones son de particular interés para determinar la pobreza relativa de las mujeres (ver también Kabeer, 1994):

- Las mujeres tienen menos posibilidades de transformar el trabajo en ingreso. Esto emerge de su responsabilidad exclusiva por el trabajo reproductivo, del concepto de que sus actividades productivas son “de apoyo” a los hombres y de su concentración en sectores que son o una extensión de sus papeles reproductivos (y por lo tanto mal remunerados) y/o se encuentran en la economía informal (ver Scott, 1986 para la discusión y Renzi y Agurto, 1996, para evidencias sobre el caso de Nicaragua).
- Cuando las mujeres sí tienen un ingreso, se les hace más difícil transformar ese ingreso en una capacidad para tomar decisiones o para decidir cómo usarlo. Las percepciones acerca del valor de la contribución al hogar, las normas sociales y la autoestima o autonomía

relativa afectan su capacidad de influenciar los procesos de toma de decisiones (ver Sen, 1987, 1990; Agarwal, 1997, para modelos del hogar; Chant, 1999, para la discusión y evidencias).

- Cuando las mujeres llegan a tomar decisiones, es menos probable que mejoren su propio bienestar y más bien tenderán a buscar cómo mejorar el bienestar de todos o de otros. Este supuesto “altruismo” que parece ser el resultado de sus atributos “naturales” como cuidadoras y madres, es una construcción social de lo que significa ser mujer (ver Dwyer y Bruce, 1988; Folbre, 1994, para evidencias y discusión).

¿Las más pobres de los pobres?

La interacción entre estos tres factores no sólo ayuda a determinar la pobreza relativa de las mujeres, sino también cómo diferentes mujeres y grupos de mujeres experimentan la pobreza. Esto también sugiere que no se debe asumir la pobreza relativa de ciertos grupos de mujeres, como en el caso de los hogares encabezados por mujeres. El concepto de que los hogares encabezados por mujeres son considerados como los “más pobres de los pobres” está basado en un análisis del ingreso total del hogar; su ingreso total por hogar es menor que el de las unidades comparables encabezadas por hombres, sin omitir que las mujeres ganan menos que los hombres. Sin embargo, las investigaciones sugieren que en los hogares encabezados por mujeres el (limitado) ingreso se distribuye más equitativamente, permitiendo que los recursos disponibles para mujeres, niñas y niños en estos hogares sean aproximadamente iguales a los de las mujeres, niñas y niños en hogares con un jefe de familia masculino (ver Chant, 1999; Chant, 2003, para la discusión completa). Los hombres jefes de hogar suelen apartar ingresos para su consumo personal antes que contribuir con todo lo que gana al hogar. Esto coloca a las mujeres y menores que dependen de ese ingreso en una situación llamada de pobreza secundaria (para evidencias sobre Honduras ver Bradshaw, 1996; y Bradshaw, 2001, para Nicaragua).⁹

Mientras que las mujeres que encabezan un hogar pueden experimentar pobreza en forma de recursos o bienes limitados, para las mujeres con pareja masculina el punto clave es el acceso limitado a los recursos y bienes, y al control de los mismos. Hay estudios que muestran que mientras las vidas de las mujeres que encabezan hogares se perciben como económicamente difíciles y están normalmente estigmatizadas, éstas también tienen beneficios, como una mayor autonomía y no sufrir violencia doméstica (ver Bradshaw, 2002, acerca de Nicaragua).

Ingreso y bienestar

A pesar de las críticas a las mediciones de “pobreza-ingreso” y el desarrollo de enfoques e indicadores alternativos para un bienestar más integral (ver Chambers, 1995; Wratten, 1995, para la discusión; Linneker, 2002) las mediciones oficiales del Banco Mundial y del FMI de la pobreza continúan estando definidas en términos del número de personas por debajo de cierto nivel de ingreso o de consumo (la brecha de la

pobreza). La pobreza sigue siendo entendida en términos económicos y no en conceptos más integrales de bienestar y de acceso a los recursos. El resultado es que las políticas se diseñan para reducir la pobreza a través de un ingreso obtenido a través del crecimiento económico.

Esto no sólo significa que los discursos oficiales acerca de la pobreza y el bienestar siguen marginando aspectos como la violencia contra las mujeres (ver Pickup, 2001, para la discusión), sino también que se asume que las mujeres se benefician personalmente de las estrategias de reducción de la pobreza que buscan el crecimiento económico. Lo anterior puede ser una visión simplista de una situación que no aborda las raíces de la pobreza de las mujeres y simplemente enfoca los síntomas. Es discutible hasta qué punto la promoción del crecimiento económico para reducir la pobreza – en lugar de reducir las desigualdades para mejorar el bienestar – puede conducir a una transformación sostenible y de largo plazo.

La siguiente sección considera algunos elementos clave de los DELPs para evaluar si representan un marco real para reducir la pobreza de las mujeres y mejorar su bienestar.

El marco del DELP

La iniciativa DELP indica que los países deben convertirse en líderes y dueños de sus propias políticas de desarrollo y que deben diseñar políticas para reducir la pobreza mediante procesos participativos que incluyan a actores claves tanto civiles como gubernamentales. La importancia de la participación y de los procesos participativos – aunque no esté libre de críticas – (ver Cooke y Kothari, 2001, para discusión) se ha entronizado en el pensamiento del desarrollo. Con frecuencia se piensa que los actores y organizaciones de la sociedad civil representan mejor los intereses de los pobres y marginados, y que actúan como fiscalizadores del abuso de poder de los gobiernos, influyendo en las metas democráticas de largo plazo. Las instituciones financieras internacionales al querer influir en la gobernabilidad y en la política nacional, pueden ver la participación de la sociedad civil como una alternativa a sus propios esfuerzos por controlar a los gobiernos nacionales. Por lo tanto, las instituciones pueden percibir el involucramiento de la sociedad civil como una extensión de sus propias metas. Algunos han indicado que el auge de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en particular representa la privatización del desarrollo y la

Visión del Banco Mundial acerca de las consultas

El Banco Mundial recomienda que se lleven a cabo consultas “sólo en temas y áreas en las que el Gobierno esté listo para hacer modificaciones al borrador de la estrategia” y enfatiza: “desafortunadamente es muy poco realista pensar que es posible hacer participar a los pobres y a otros actores en la totalidad del programa de implementación del DELP”. (Banco Mundial 2000b).

democracia. La actividad de las ONGs, se señala, está erosionando el poder de formaciones políticas progresistas a nivel local y nacional, reforzando las políticas neoliberales (ver por ejemplo Petras, 1997, sobre Latinoamérica). Esto genera dudas sobre las motivaciones del Banco Mundial y del FMI para respaldar los procesos participativos. Una mirada al proceso del DELP también crea cuestionamientos sobre la existencia de una participación real.

Los límites de la participación

Los DELPs fueron concebidos como la base para el diseño de las operaciones de préstamo del Banco Mundial y del FMI y como tales deben ser consistentes con todos los programas apoyados por el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) y el Servicio de Lucha contra la Pobreza y Crecimiento Económico (SCLP) (Banco Mundial – FMI, 1999). Las negociaciones alrededor del SCLP se centran en las políticas macroeconómicas y efectivamente proporcionan un marco en el cual operan los DELPs. Los procesos de diseño participativo están parcialmente limitados por estos acuerdos del SCLP. Las negociaciones sobre el SCLP no son participativas.

Una limitante adicional a la participación es que el DELP debe ser presentado a la directiva conjunta del Banco Mundial y del FMI para su respaldo si el país va a recibir alivio de la deuda. La necesidad urgente de una disminución de la deuda puede hacer a los gobiernos más proclives a escribir programas que saben que serán aceptables para el Fondo y el Banco, aunque entren en conflicto con otras prioridades políticas (Wood, 2000). Algunos analistas han señalado también contradicciones entre un deseo por obtener el alivio de la deuda lo más pronto posible y el tiempo necesario para desarrollar un verdadero proceso participativo (CAFOD, 2000). Esto ha generado llamados para que el alivio de la deuda se desvincule de la formulación de estrategias de reducción de la pobreza. La “solución” del Banco fue solicitarle a los gobiernos que produjeran un DELP Interino. Sin embargo, esto simplemente ha generado nuevas preocupaciones porque un gobierno puede producir un DELP provisional sin hacer consulta alguna con los actores de la sociedad civil. El único requisito es que el gobierno declare cuándo y cómo se llevará a cabo la consulta en el futuro.

Requisitos técnicos

El tiempo disponible tan limitado, más que la necesidad de la aprobación del Banco Mundial y del FMI, puede llevar a que los gobiernos acudan a consultores para hacer el borrador de los DELPs. Puede que haya objeciones en principio para la elaboración de políticas de arriba hacia abajo, especialmente si se emplea a consultores internacionales en la elaboración de los borradores de la estrategia. No obstante, un proceso de desarrollo de políticas que vayan más de abajo hacia arriba no necesariamente producirá un documento de políticas con los estándares requeridos por el Banco y el Fondo. La calidad del documento final surgido de un proceso más participativo dependerá de la capacidad de

las organizaciones involucradas, tanto gubernamentales como civiles, para ello. Si falta capacidad interna para elaborar un documento aceptable de acuerdo a los parámetros internacionales, entonces el Banco y el Fondo pueden rechazar su aprobación o requerir una “asistencia técnica” externa.

En la base de un DELP hay una matriz de políticas que trata de unificar a las políticas económicas y sociales, y hace un mapeo de los aspectos relevantes relacionados con la comunidad internacional del desarrollo, los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. La complejidad de la matriz de políticas ha urgido al Banco Mundial a reconocer que los “gobiernos pueden necesitar una amplia asistencia técnica, incluyendo la del Banco y del Fondo, para la elaboración de las políticas comprendidas en los DELPs” (Banco Mundial – FMI, 1999). Las posibilidades que lo anterior brinda a los organismos financieros internacionales de conducir el proceso fue reconocido desde un inicio, como se resalta en la aseveración del director del Banco de que “la existencia de la matriz no es un intento clandestino por parte del Banco de dominar la arena internacional del desarrollo” (Wolfensohn, 1999¹⁰). No obstante, otros autores sugieren lo contrario (ver por ejemplo Cammack, 2002, 2003).

Los mensajes un tanto contradictorios con relación a la participación, de alguna manera socavan el declarado compromiso con procesos de diseño más incluyentes y la apropiación del país. Esto se refuerza por la ausencia de la exigencia de “un umbral uniforme mínimo” sobre el tamaño de la participación para la aprobación del Banco Mundial y del Fondo del DELP. Tales requerimientos sí existen para los aspectos macroeconómicos del mismo (ver Banco Mundial 2001e:4). Ésta es una preocupación particular del género, ya que el análisis indica que para “darle perspectiva de género” a los DELPs el proceso participativo en su diseño es algo fundamental.

DELPs interinos

Inicialmente, para alcanzar el ingreso pleno en la iniciativa HIPC, un gobierno necesitaba contar con una estrategia de reducción de la pobreza en marcha para el punto de decisión (el momento en el que se acuerda el monto del alivio de la deuda) y demostrar avances en la implementación de la estrategia para el punto de culminación (el momento en el que se brinda el alivio de la deuda). El DELP debía incluir “un recuento del impacto de la consulta en el diseño de la estrategia” (Banco Mundial, 2000a:5). Desde entonces, se ha introducido un período de transición, cuando los países sólo necesitan demostrar su compromiso con la reducción de la pobreza para iniciar el proceso HIPC. Hacen esto elaborando un DELP interino que establezca los grandes lineamientos de un plan integral para la reducción de la pobreza y un calendario para su implementación. EL DELP Interino sólo necesita trazar los procesos participativos previstos para la elaboración del DELP final (Banco Mundial 2000a:6). No hay requerimientos para que el DELP Interino se derive de procesos participativos o ni siquiera de consultas.

El género y marco del DELP

El Banco Mundial pretende asesorar a los países en la formulación de los DELPs al proporcionarles materiales escritos o guías, incluyendo el Documento Base del DELP disponible en el sitio web del Banco Mundial¹¹. El capítulo de género de dicho manual hace énfasis en la importancia de los procesos participativos para asegurar la perspectiva de género en los DELPs. La ausencia de un punto de partida base o de un requerimiento mínimo para la participación indica que tampoco hay una exigencia mínima para el género. Esta conclusión se refuerza por el hecho de que algunos DELP fueron presentados ante las directivas del Banco Mundial y del FMI antes de que el Banco hubiera circulado sus orientaciones sobre género; dichos DELP fueron aprobados a pesar de la ausencia total de una perspectiva de género en ellos (Bamberger et al, 2001).

El capítulo de género en el Documento Base del DELP fue puesto en circulación en abril del 2001 y contienen el análisis de una muestra de 19 DELPs y DELPs Interinos o provisionales que habían sido finalizados para esa fecha (ver Bamberger et al, 2001). Aún con las orientaciones ya publicadas, el estatus de dicho documento indica que éstas no tienen por que ser tomadas en cuenta; el material pretende sugerir, no imponer, y aún así los capítulos señalan que esto “no necesariamente refleja la política oficial del Banco / FMI” (énfasis en el original, Banco Mundial, 2001e:5).

Mientras que el manual menciona que hombres y mujeres experimentan la pobreza de manera diferente, éste es fundamentalmente un documento técnico que muestra formas de integrar los aspectos de género al diagnóstico de la pobreza y al monitoreo de las políticas. Aunque integral, al documento se le han hecho críticas fundamentales porque sugiere que si se “hacen las preguntas adecuadas, los instrumentos convencionales de investigación de la pobreza pueden proporcionar la mayoría de las respuestas vinculadas al género” (Bamberger et al, 2001:3). Saber hacer las preguntas “correctas” va más allá de un aspecto técnico. Los investigadores deben ser “perceptivos” a los aspectos de género y comprender los factores subyacentes que contribuyen a darle una perspectiva de género a la experiencia de pobreza. El capítulo no proporciona dicho conocimiento. Se podría argumentar que la misma Estrategia de Introducción de la Perspectiva de Género del Banco tampoco proporciona tal conocimiento, puesto

que la misma se enfoca fundamentalmente en los logros potenciales que “darle una perspectiva de género al desarrollo” puede traer al crecimiento económico.

El enfoque eficientista

Los documentos del Banco insisten en que “las estrategias de desarrollo perceptivas al género contribuyen significativamente al crecimiento económico *así como* a los objetivos de equidad” (Bamberger et al, 2001:3, subrayado nuestro). Mientras que indica que la igualdad debe ser un “objetivo del desarrollo por derecho propio” (Banco Mundial, 2001 c:1) el reciente interés desarrollado por el género puede estar basado en la búsqueda de eficiencia más que de equidad. Esto puede llevar a un énfasis no sólo en los logros en el crecimiento económico sino también en los macroeconómicos. También significa que los costos de dichos logros, y la medida en que se han acumulado en los individuos que han contribuido a ellos, es algo ampliamente desconocido. Un enfoque eficientista puede utilizar a las mujeres para aumentar el crecimiento macroeconómico, al tiempo que no mejora su situación al nivel micro o, incluso, reduce su bienestar, como es el caso en los Programas de Ajuste Estructural.

Un enfoque eficientista significa poner el énfasis en un crecimiento de productividad que puede traer la inclusión de las mujeres en las iniciativas de las políticas. Esto sugiere que la meta de reducir los bajos ingresos justifica cualquier medio o proceso para alcanzarla, aún a expensas del deterioro del bienestar de las mujeres (por ejemplo, el ingreso de las mujeres puede aumentar con trabajo asalariado en una fábrica donde su salud se pone en riesgo). La mayor parte de los análisis de género indicarían que las mujeres experimentan su pobreza relativa como desigualdad social y no sólo económica y, por lo tanto, con cambiar su situación económica no necesariamente se reduce su “pobreza”.

El enfoque eficientista también tiende a centrarse en los fines más que en los medios. La participación de las mujeres en el proceso de reducción de la pobreza y, más importante aún, el reconocimiento de su papel en dicho proceso, puede ser algo fundamental para el mejoramiento de su bienestar relativo. Si la meta es un mejoramiento real y sostenido en el bienestar socioeconómico de las mujeres, los medios por los cuales se enfrenta la pobreza de las mujeres son tan importantes como los resultados. En otras palabras, los medios están íntegramente vinculados a los fines.

La pobreza en Nicaragua

El diagnóstico de la pobreza del gobierno de Nicaragua, sobre el cual se fundamenta el DELP, indica que en 1994 el PIB real creció y que dicho crecimiento continuó a pesar de “los huracanes, los terremotos y las sequías”. El resultado – afirma – fue que entre 1993 y 1998 la pobreza rural se había “reducido significativamente” (Gobierno de Nicaragua, 2000). Sin embargo, un análisis hecho desde la sociedad civil sobre los datos oficiales disponibles señala que el total de personas que viven bajo la línea de la pobreza de hecho creció a nivel nacional entre 1993 y 1998; en 2001 representaba más de la mitad de la población. También, muestra amplios incrementos en la profundidad de la pobreza en casi todo el país, en particular en las regiones semi autónomas del Caribe (CCER, 2000).

El DELP nicaragüense asevera que el Huracán Mitch no provocó un cambio significativo en los niveles de pobreza y que las regiones rurales del Pacífico sufrieron más bien una leve mejoría en la magnitud de la pobreza total y la extrema después del huracán. Los resultados de la iniciativa de “Auditoría Social” de la sociedad civil, sin embargo resaltan un deterioro tanto en el bienestar económico como en el psico-social entre quienes fueron afectados por el huracán (CIET/CCER, 1999).

En Nicaragua, el alivio total del servicio de la deuda nominal es de 72 por ciento del valor neto actual de la deuda. Se estima que dicha deuda es nominalmente de US\$ 4,500 millones.

La pobreza en Honduras

En Honduras, mientras que los indicadores macroeconómicos muestran algún incremento en el crecimiento, las organizaciones de la sociedad civil enfatizan que esto no necesariamente lleva a una mayor equidad.

El DELP del Gobierno de Honduras (Gobierno de Honduras, 2000) resalta el impacto tenido por el Huracán Mitch en las condiciones de vida de la gente, incluyendo un aumento en la pobreza a nivel nacional. El gobierno también admite que el impacto real del huracán es probablemente aún mayor de lo que muestran las estadísticas, al menos porque es posible que haya disminuido las capacidades de los pobres de generar ingresos en el futuro. Más aún, algunos grupos de población vulnerable, como los niños y niñas de la calle y quienes habitan en los asentamientos ilegales están excluidos de las estadísticas oficiales.

El alivio total del servicio de la deuda nominal bajo la iniciativa HIPC II en Honduras es de US\$ 900 millones, lo que representa aproximadamente un 18 por ciento del valor neto actual de la deuda.

Sección Dos:

El proceso del DELP en Centroamérica

Resumen

El marco del DELP contiene elementos de control internacional de las políticas de arriba hacia abajo que se justifican sobre la base de la reducción de la pobreza y el potencial de implementar una creciente participación popular en la definición de las políticas en base a la propiedad nacional. Cómo resolver estas orientaciones un tanto contradictorias depende de las relaciones de poder tanto internacionales como intranacionales, así como de las características de la gobernabilidad y de las instituciones.

Antes del proceso del DELP emergieron fuertes coaliciones de la sociedad civil en el período posterior al Huracán Mitch que golpeó a Centroamérica en 1998. Éstas fueron reconocidas, al menos por la comunidad internacional, como la voz de la sociedad civil; pero el efecto de estas organizaciones de varios grupos con “una sola voz” no quedaba bien definido.

Las demandas de la sociedad civil, y la habilidad de las coaliciones de presentar tales demandas de manera efectiva, fueron mayores que la buena disposición o capacidad de respuesta del gobierno. Por lo tanto, es posible que a la larga el fortalecimiento de la sociedad civil haya vuelto más hostiles a los gobiernos nacionales.

Igualmente, el surgimiento de una fuerte organización de agrupaciones en cada país pudo haber afectado a otros actores de la población. Esto parece haber producido divisiones en la sociedad civil, en particular en los temas de género y al interior de los movimientos de mujeres y, por lo tanto, posiblemente no generó necesariamente un fortalecimiento real de la sociedad civil en su conjunto. Tras el huracán Mitch, en particular, tales divisiones se hicieron palpables.

Los procesos de formulación de los DELPs trajeron nuevos problemas. Un deterioro aún mayor de las relaciones entre los gobiernos y la sociedad civil llevaron a organizaciones clave a iniciar procesos alternativos y propios de diseño de estrategias. Aquí, las mujeres quedaron invisibilizadas. Los resultados de dichos procesos, según actores de sociedad civil que tomaron parte, quedaron también ausentes en los DELPs oficiales. Puesto que se asumía que la mayor parte de las recomendaciones de género surgirían de las recomendaciones de la sociedad civil, al no haber una incorporación de las mismas en los documentos oficiales pudo generar un limitado contenido de género.

No obstante, los procesos en Nicaragua y Honduras parecen mostrar que la sociedad civil puede no ser más capaz que el gobierno en incorporar el género entre las

estrategias de reducción de la pobreza. Pareciera que en ambos países muchas mujeres no confían en que exista una apertura de parte de las coaliciones clave de incidencia de la sociedad civil hacia los planteamientos de género. Por lo tanto, aún la plena y activa participación de estas coaliciones en el diseño de la estrategia no lleva automáticamente a propuestas y recomendaciones de sociedad civil enfocadas en el género. Asumir que los DELPs profundizarán su perspectiva de género a través de procesos de diseño participativos de abajo hacia arriba puede ser erróneo.

Si los procesos de la sociedad civil no fueron necesariamente “de género” ni los de los DELPs precisamente participativos, entonces no deben alimentarse muchas esperanzas de que los DELPs de Nicaragua y de Honduras sean documentos con “perspectiva de género”.

Desastre y deuda

Antes de analizar el proceso de elaboración de las políticas en Centroamérica, es importante comprender el contexto en el que los DELPs fueron formulados. Los elevados y crecientes niveles de pobreza y de vulnerabilidad en la región se hicieron claramente evidentes en octubre de 1998, cuando el Huracán Mitch provocó uno de los peores desastres en 200 años. La extensa pobreza en los dos países más afectados, Nicaragua y Honduras, magnificó el impacto del fenómeno natural.

El Huracán reformuló no sólo el horizonte de la pobreza, sino también las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno, y las relaciones existentes al interior de los movimientos de mujeres y de otros actores. De forma más importante, el huracán marcó una nueva era en la organización de la sociedad civil. En los días posteriores al desastre, surgieron importantes coaliciones: el Espacio Interforos en Honduras y la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (CCER¹²) en Nicaragua. Estas coaliciones buscaron promover la participación de la sociedad civil en la formulación de los planes nacionales para la reconstrucción e incidir en sus gobiernos y en la comunidad de donantes en su conjunto.

No obstante, aún cuando los planes de reconstrucción empezaron a funcionar (ver Bradshaw et al, 2002, para discusión) el énfasis de las políticas dio un viraje hacia la reducción de la pobreza. Lo anterior empezó a sentar las bases para el ingreso a la iniciativa HIPC II, la elaboración de un DELP y el alivio de la deuda que podría conllevar.

Participación de la sociedad civil en los procesos de los DELPs

El Banco Mundial y el FMI promueven el diseño de un DELP como un proceso participativo en el que se involucra al gobierno y a la sociedad civil. Sin embargo, la falta de directrices sobre el grado de participación deja que dicha decisión recaiga fundamentalmente en el gobierno. En la práctica, el nivel de participación puede depender principalmente de la capacidad y la voluntad política para desarrollar un proceso democrático. No obstante, también la capacidad y voluntad política de los actores de la sociedad civil de participar plenamente son importantes, y su habilidad para participar depende en particular de su capacidad para organizar una respuesta colectiva coherente.

Las dos coaliciones nacionales de la sociedad civil en Nicaragua y Honduras unifican a una amplia gama de actores civiles (ver Bradshaw et al, 2002). Efectivamente, Interforos y la Coordinadora Civil se convirtieron en la voz de la sociedad civil en sus respectivos países; cada una elaboró propuestas para la reconstrucción después del Huracán Mitch y ambas fueron invitadas a participar en encuentros internacionales para discutir la reconstrucción de la región. Gobiernos internacionales y agencias donantes las percibieron como actores legítimos, y esto les ayudó a obtener un reconocimiento similar de sus propios gobiernos. Con esto, parecía que una nueva era de diálogo gobierno-sociedad civil había comenzado.

Tensiones entre la sociedad civil y el gobierno

El fortalecimiento de la voz de la sociedad civil trae sus propios problemas. Se puede observar una “paradoja de la sociedad civil” donde emerge una sociedad civil fuerte y políticamente independiente sin un fortalecimiento comparable del gobierno y de la gobernabilidad (Foley y Edwards, 1996: 142). Las demandas hechas por la sociedad civil pueden ser mayores a la capacidad o voluntad política de responder de un gobierno débil provocando “una reacción violenta” de la parte oficial. Esto parece haber ocurrido en Nicaragua y en Honduras, en la medida en que tanto Interforos como la CCER cumplieron exitosamente sus funciones entre las que estaban resaltar los fracasos gubernamentales.

Participación y poder

El deterioro de las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil fue evidente cuando se inició el proceso del DELP y, en ambos países, todos las partes abordaron las negociaciones con precaución.

En Honduras se hicieron esfuerzos para incluir a las organizaciones de la sociedad civil en el proceso del DELP al establecerse un foro permanente para las discusiones: La Comisión Para la Participación de la Sociedad Civil. De parte de la sociedad civil estaban representados los intereses de gobiernos locales y del empresariado, tales como la Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON) y las dos cámaras de comercio principales (la de San Pedro Sula y la de Tegucigalpa), así como las ONGs y otras organizaciones como Interforos. No

Relaciones en deterioro

En Nicaragua, las relaciones en franco deterioro entre la CCER y el gobierno (y algunos representantes del partido opositor FSLN) tuvieron como motivo las diferencias sobre el rol de la sociedad civil. El gobierno y los políticos cuestionaban el derecho de la CCER a tomar parte en asuntos “políticos”, lo que para ellos quería decir criticar los documentos y estrategias del gobierno.

La CCER, al igual que Interforos, considera tales actividades como fundamentales para el cumplimiento de su función. Las tensiones culminaron en una confrontación abierta cuando la enlace de la CCER, una nicaragüense nacionalizada, fue amenazada con ser deportada. Las amenazas persistieron y se extendieron a otras organizaciones de la sociedad civil y personas (la más notoria, una enfermera estadounidense que trabajaba en una ONG local). Las dos personas principales atacadas eran mujeres y esto debe ser analizado en el contexto de la hostilidad generalizada hacia las organizaciones de mujeres, estimulada por los fuertes vínculos del gobierno con la conservadora (en Nicaragua) Iglesia Católica. Sin embargo, las amenazas sirvieron para mejorar las relaciones entre la CCER y partes de los movimientos de mujeres que estaban fuera de la coalición y en conjunto organizaron exitosas respuestas comunes.

obstante, la percepción de que sus preocupaciones no estaban siendo escuchadas, o tomadas en cuenta, llevó a Interforos y a su organización social, el Foro Social sobre Deuda Externa y Desarrollo en Honduras (FOSDEH), a retirarse (ver FOSDEH, 2001). Su preocupación fundamental fue su falta de influencia sobre las políticas macroeconómicas importantes.

El proceso del DELP creó problemas similares para la CCER (ver CCER, 2001). La consulta del gobierno de Nicaragua sobre el DELP se limitó inicialmente a las agencias internacionales y al Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES). Aunque el CONPES tiene una amplia gama de miembros, como el sector empresarial, éste es relativamente excluyente: sólo unas pocas organizaciones, como la CCER, han sido invitadas a participar y a “representar” los intereses más amplios de la sociedad civil. Las organizaciones de la sociedad civil tuvieron algunos avances durante la limitada consulta inicial, como por ejemplo con la inclusión de un cuarto “pilar” de gobernabilidad en el DELP. Sin embargo, el gobierno envió el DELP provisional para la aprobación del FMI y del Banco Mundial a espaldas de la sociedad civil nacional, demostrando así su falta de poder real para incidir en el proceso.¹³ El hecho de que a pesar de esto el gobierno recibiera la aprobación del documento destaca las contradicciones inherentes al DELP provisional (ver Sección Uno).

La Coordinadora analizó el dilema de continuar participando en una serie de reuniones abiertas, donde las diferencias de opinión amenazaban con dividir a la coalición. Eventualmente se alcanzó un consenso.¹⁴ Al igual que en Honduras, la CCER inició su propio proceso

de un DELP participativo. Sin embargo, a diferencia de la coalición en Honduras, decidió continuar al mismo tiempo las discusiones con el gobierno en el proceso oficial del DELP. Las decisiones acerca de si continuaba o no participando en los procesos oficiales de los DELPs se basaron en una serie de aspectos. En Nicaragua, el problema principal era que la participación se limitó a la discusión de un documento elaborado con poco o ningún insumo de la sociedad civil. La CCER aspiraba a desarrollar un proceso participativo para definir los contenidos del documento. En Honduras, la discusión se enfocó más en los aspectos del DELP que excluían el involucramiento de la sociedad civil, aún a nivel de consulta, y los acuerdos del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra La Pobreza (SCLP). En ambos países hubo preocupaciones reales acerca de lo que significaba participar en el proceso y cómo esto sería utilizado. Hubo temores de que el involucramiento de la sociedad civil sirviera para legitimar el proceso del DELP como algo participativo.

El proceso oficial

Los procesos oficiales del DELP, incluyendo las consultas más amplias, continuaron a pesar de las preocupaciones de la sociedad civil. En Nicaragua, la CCER cabildeó para que se diera un proceso participativo. La respuesta del gobierno fue advertir que el no cumplir con el calendario establecido por el Banco Mundial y el FMI sólo postergaría el alivio de la deuda. La CCER entonces dirigió su cabildeo hacia las instituciones financieras internacionales. No obstante, el Banco Mundial reiteró que los gobiernos nacionales eran los responsables de los procesos de los DELPs, incluyendo las consultas. Presiones de la comunidad internacional, como cartas de las embajadas y de organizaciones internacionales clave, posiblemente obligaron al gobierno a desarrollar al menos un proceso limitado de consulta con participantes invitados.

En Honduras, cuando el gobierno presentó la versión final del DELP en abril de 2001, éste reivindicó que el documento estaba basado en consultas con más de 2,500 personas en todo el país. Sin embargo, Interforos y FOSDEH cuestionaron la magnitud de la participación. Dichos organismos hicieron ver la diferencia entre la red de la sociedad civil "oficial" invitada y dispuesta a participar en el proceso y los grupos independientes que quedaron al margen del mismo. Más aún, Interforos y FOSDEH declararon que el gobierno había intentado utilizar su influencia con los medios de comunicación para minar su posición al querer hacerlos responsables por los atrasos en el alivio de la deuda o por la pérdidas de recursos (FOSDEH, 2001: 10).

El proceso alternativo

Los procesos paralelos de la sociedad civil iniciados en Honduras y Nicaragua muestran una serie de similitudes. En ambos países, la base del proceso se dio a través de una serie de talleres a nivel regional y local (ver FOSDEH, 2001; CCER, 2001, para una descripción de dichos procesos). El proceso paralelo en Honduras incluyó el cabildeo en el Servicio para el Crecimiento y la Lucha

Condiciones para el alcance del alivio de la deuda

Tanto Honduras como Nicaragua han luchado para cumplir con las condiciones para alcanzar el "punto de culminación" – el logro del alivio de la deuda. Para Nicaragua, las condicionalidades incluían la privatización de varios servicios públicos, como la distribución y unidades generadoras de la estatal compañía de energía, la venta de las acciones estatales de la compañía de telecomunicaciones y la introducción de un sistema de pensiones financiado y administrado por el sector privado. Honduras debía cumplir las metas de privatización y de recorte del gasto público en general. El gobierno introdujo dos paquetes fiscales buscando limitar la demanda doméstica interna, pero éstas resultaron ser insuficientes para el FMI. Hacer mayores reducciones en el gasto público podrían llevar a recortes en los salarios de los empleados públicos, incluyendo médicos y maestras (Coalición Norte Sur, 2003).

contra la Pobreza (SCLP), señalando que las condiciones macroeconómicas del SCLP eran las que dirigían al DELP, más que la reducción de la pobreza. Dicho cabildeo puso en relieve la dependencia del proceso entero en los acuerdos alcanzados a puerta cerrada entre el gobierno y el FMI. Aunque la presión del FMI llevó al gobierno de Honduras a producir su DELP provisional dos meses antes de lo planeado, la liberación de fondos para el alivio de la deuda se retrasó debido al lento proceso para satisfacer las condiciones del SCLP (ODI, 2002). Esto confirma la aseveración de Interforos y de FOSDEH de que es el SCLP el que determina el proceso.

Documentos en disputa

En ambos países, las organizaciones de la sociedad civil señalan que fueron pocas de sus recomendaciones las que fueron incorporadas en el documento final del DELP. En Nicaragua, a pesar de un foro nacional para tomar en cuenta los resultados de los procesos de consulta del DELP, personeros gubernamentales admitieron que no habían integrado ninguno de los resultados de las tres consultas¹⁵, incluyendo las provenientes de la propia consulta del gobierno en el DELP (la CCER afirmó que el DELP no podía entonces ser considerado ni final ni completo) (*La Boletina*, 2001). En Honduras, también el DELP final incorporó pocas de las recomendaciones de la sociedad civil, por lo que Interforos y FOSDEH rechazaron respaldar dicho documento.

Ante la ausencia de respaldo de la sociedad civil, los DELPs de Nicaragua y Honduras tienen una validez dudosa y sus posibilidades de éxito son igualmente cuestionables. Asimismo, tampoco queda claro cómo deben proceder las organizaciones internacionales y nacionales clave.

Temas relevantes en el proceso de diseño

La participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración hizo relevantes los siguientes temas:

1. El fortalecimiento de sociedad civil en un país con un gobierno débil puede afectar las relaciones gobierno-

sociedad civil, y por lo tanto minar en última instancia los logros alcanzados. En particular, el conflicto se desarrolló en torno a:

- El papel preciso de la sociedad civil organizada en las iniciativas de elaboración de las políticas.
 - El concepto de “participación” y las expectativas sobre un proceso participativo.
2. Las directrices del DELP no son muy claras acerca de quién tiene en última instancia la responsabilidad de decidir las agendas, calendarios y contenidos. Esto significa que:
- Los actores de la sociedad civil no sabe con quién cabildar.
 - Los gobiernos han podido minar a las organizaciones de la sociedad civil presentando sus acciones como dirigidas en contra de los más pobres al retrasar el alivio de la deuda.
3. La retórica participativa está ausente de ciertas áreas del proceso del DELP, en particular alrededor de los acuerdos del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP).

La existencia de coaliciones de base, y el subsiguiente fortalecimiento de la voz de la sociedad civil, es importante para un proceso participativo. Sin embargo, un mayor vigor de la población no siempre mejora las relaciones gobierno-sociedad civil. Tampoco refuerza necesariamente la voz de las mujeres dentro de un proceso participativo, como lo muestra la siguiente sección.

El papel de las mujeres en los procesos de los DELPs

La información sobre la participación de las mujeres en los procesos de los DELPs es escasa tanto en Nicaragua como en Honduras. En los procesos de consulta oficial de ambos países, no se consideró a las mujeres como grupos de interés específicos, ni como colaboradoras clave para la formulación de una estrategia exitosa de reducción de la pobreza. Cuando las mujeres y las representantes de grupos de mujeres participaron en dichos procesos, en general lo hicieron en su carácter de actrices de la sociedad civil más que como seres con “género”.

Las mujeres en la sociedad civil

Donde se hubiera esperado que se diera la participación fue en los procesos de la sociedad civil. Sin embargo, la verdad es que en los esfuerzos y propuestas alternativas iniciadas por Interforos y por la CCER, las mujeres estuvieron en gran medida ausentes. Dado el papel central que estas organizaciones han venido jugando como representantes principales de la sociedad civil en sus respectivos países, es importante explorar el papel de las mujeres, de las organizaciones de mujeres y de los aspectos de género en los procesos que promovieron. También es importante entender lo que estas coaliciones con propuestas “unificadas” significan para movimientos y grupos sociales más amplios, como el de mujeres.

Aunque después del Huracán Mitch tanto Interforos

como la CCER reunieron a algunos de los actores más importantes de la sociedad civil, muchas mujeres y participantes de los movimientos de mujeres se sintieron bastante excluidas desde el principio. Otras decidieron autoexcluirse.

En Honduras, aunque los movimientos de mujeres se organizaron para responder al desastre, éstos no fueron “invitados” a participar en la elaboración de la propuesta borrador para la reconstrucción formulada por Interforos. El borrador fue escrito por un pequeño grupo de personas y luego presentado al resto de la sociedad civil para su consulta. Quienes se reunieron a discutir el documento tuvieron sólo un día para tratar de darle una “perspectiva de género”. A finales de 2000, algunas dirigentes vieron problemático el tipo de percepción hacia el género de parte de Interforos. Algunas llegaron incluso a señalar que más que ofrecer solidaridad y una agenda compartida, la coalición era un nuevo frente de batalla en la lucha contra la discriminación y las actitudes sexistas.¹⁶

En Nicaragua, aunque la Coordinadora Civil se presentó a sí misma como un foro incluyente, algunas personas y sectores importantes del movimiento de mujeres resolvieron no participar en ella. Su decisión dividió al movimiento desde el inicio y debilitó la voz colectiva. Esto también pudo haber influido en las voces de aquellas que sí participaron en la CCER, a la vez que aumentó el tiempo invertido por cada mujer participante.

La decisión de permanecer al margen de la coalición se basó en experiencias pasadas en foros mixtos, donde las mujeres sintieron que sus planteamientos no habían sido escuchados. Tales experiencias también afectaron a las mujeres que decidieron participar en la coalición, quienes mantienen dudas sobre su capacidad de ejercer una influencia real. Por lo tanto, éstas pueden que hayan asumido una actitud defensiva, posiblemente reforzada por la presión de mostrarle a quienes se quedaron fuera de la instancia que la decisión de participar fue la correcta. Una consecuencia de esto pudiera ser que las mujeres asumieron una posición no comprometida e insistieron en la plena aceptación de las demandas de género, al tiempo que desconocían otras problemáticas, como las del movimiento ambientalista o las de los jóvenes, o las trataron como preocupaciones secundarias.¹⁷ Esto puede que haya dificultado la negociación entre los diferentes intereses en juego con el fin de alcanzar una plataforma común que todos pudieran apoyar y promover.

Movimientos de mujeres

Es importante tomar en cuenta no sólo las relaciones entre los grupos de mujeres y la sociedad civil más amplia, sino también las dinámicas dentro de los movimientos de mujeres. Desastres como el Huracán Mitch pueden poner al descubierto estructuras de poder globales, regionales y nacionales, e incluso en las “relaciones íntimas” (Enarson y Morrow, 1998:2) y, por ello, el período post huracán fue un momento potencialmente dañino para el movimiento de mujeres. Tanto en Honduras como en Nicaragua, el huracán puso

de relieve y amplificó las diferencias de largo plazo entre las mujeres y los grupos de mujeres.

Mientras que la situación en Nicaragua podría calificarse como divisiva, algunas han definido el período post-Mitch en Honduras como de ruptura y fragmentación del movimiento de mujeres.¹⁸ No se sugiere que el Huracán, o de hecho Interforos, fueron los que causaron esta ruptura, sino que los eventos posteriores al desastre subrayaron y magnificaron las desigualdades dentro del movimiento. En Honduras, así como en el resto de la región, las últimas décadas han visto una proliferación de ONGs formadas a menudo por actores participando en los movimientos sociales existentes o en las organizaciones de base informales, como los movimientos de mujeres. Esto se volvió un tema de interés en Honduras en ese momento en particular debido a la naturaleza del proceso de reconstrucción y al papel de los actores internacionales en el mismo.

Este país vio la llegada de nuevas organizaciones donantes internacionales después del huracán, muchas de ellas comprometidas con la inclusión de la perspectiva de género en cualquiera de los proyectos que emprendían. Estas organizaciones necesitaban encontrar un medio eficiente para entablar un diálogo con las mujeres del país, especialmente dada “la tiranía de lo urgente” que tiende a prevalecer después de un desastre (ver Anderson y Woodrow, 1999; Blakie *et al.*, 1994, para la discusión general y Byrne, 1995; Enarson, 1998 para la discusión sobre el “género”). Dichos organismos notaron que hablar con los “expertos” o con los representantes del movimiento más amplio era la manera más simple y rápida de entrar en contacto con las mujeres. Al mismo tiempo, financiar a las ONGs para implementar proyectos es más sencillo y directo que financiar a los actores o a las actividades de los movimientos sociales o de mujeres. Esto trajo acusaciones de que algunas mujeres y organizaciones se habían presentado a sí mismas como “voceras del movimiento” y habían canalizado más fondos para la reconstrucción de lo que les correspondía a través de sus ONGs. Tal y como lo sugirió una mujer, “algunas compañeras, algunas ONGs, han negociado su famosa perspectiva de género...”.¹⁹

Lo que puede diferenciar los procesos en los dos países en términos de género es el hecho de que en Nicaragua un pequeño número de activistas dentro del movimiento de mujeres tomó parte en la CCER desde el principio y, de hecho, jugó una papel de liderazgo en la formalización de la coalición. La primera vocera de la Coordinadora Civil era también una mujer. Esto ayuda a explicar el porqué se hicieron intentos de “darle una visión de género” al proceso de elaboración de la propuesta de reconstrucción de la Coordinadora. Esta propuesta tiene relativamente una bien desarrollada perspectiva de género (ver CCER, 1999), aunque el procedimiento por medio del cual se alcanzó no estuvo enteramente abierto a tal perspectiva.

Para elaborar la propuesta de reconstrucción, la Coordinadora Civil estableció una comisión de género con financiamiento independiente. Cuando se establecieron las comisiones temáticas para preparar los

diferentes elementos de la propuesta, dicha comisión buscó cómo lograr el que al menos una de sus integrantes trabajara en cada una de ellas, para garantizar que las propuestas fueran diseñadas desde una perspectiva de género. Sin embargo, muchas de ellas encontraron resistencia de parte de otros miembros (la mayoría hombres) de los grupos de trabajo, quienes tenían la tendencia de asumir al género como un aspecto secundario.²⁰ Una vez que la primera versión se había elaborado, la comisión de género convocó al movimiento de mujeres a una reunión de un día en un esfuerzo final, similar al de Honduras, para incorporar los aspectos de género en el documento. Cuando la comisión presentó sus recomendaciones, varias mujeres expresaron serias dudas de que las personas responsables de preparar el documento final las tomarían en cuenta. Esto se logró sólo cuando las integrantes de la comisión de género se unieron al equipo de edición final.

En Honduras, a pesar de los problemas mencionados antes, se llevaron a cabo varias reuniones dentro del movimiento de mujeres para discutir la reconstrucción al tiempo que se elaboraron varios documentos (CEM-H, 1999; CEM-H, 2000; Convergencia de Mujeres, 2000). Aunque éste es un logro importante, dichas recomendaciones quedaron fuera de las propuestas “oficiales” de la sociedad civil presentadas al gobierno nacional y a la comunidad internacional. A éstas se les excluyó del proceso oficial de discusión sobre la reconstrucción, donde el insumo de la sociedad civil había sido dominado por Interforos. Tal dominio puede ayudar a explicar la decisión de al menos algunas mujeres y redes de mujeres de participar en las discusiones iniciales de la propuesta del DELP del gobierno, que fueron coordinadas por Interforos. Su experiencia, sin embargo, indica que poco había cambiado en la organización.²¹

El Colectivo Contra la Violencia, por ejemplo, preparó una propuesta para la reducción de la pobreza formulada desde una perspectiva de igualdad de oportunidades. Comenzó con una crítica al borrador del gobierno, no por su completa exclusión del género, como fue el caso en Nicaragua, sino por la forma en que enfocaba el género desde una perspectiva de eficiencia, no de igualdad (ver Sección Tres). Hay evidencias de que las ideas del Colectivo fueron incorporadas en el documento de Interforos que se formuló como una respuesta inicial al borrador del DELP. No obstante, éstas parecen haber sido incluidas sin ningún análisis real o apropiación de las ideas por Interforos (ver Rossell, 2001, para una comparación de los documentos). Hasta cierto punto, el enfoque general del documento de Interforos, centrado fundamentalmente en la política macroeconómica y en el crecimiento económico, hizo difícil integrar al género.²² Garantizar la perspectiva de género en este caso hubiera significado algo más que incluir temas “adicionales” como actividades para reducir la violencia hacia las mujeres y más bien habría requerido un cambio completo en el enfoque. Esta evidente falta de compromiso con las preocupaciones de género puede ayudar a explicar por qué las mujeres se retiraron una vez más de Interforos.

En Honduras, los puntos clave puede que no sean ver el grado en que la perspectiva de género existe en los documentos oficiales y de la sociedad civil, sino cómo fue tomado en cuenta el género en la formulación de las estrategias de reducción de la pobreza. En contraposición, el borrador del DELP del gobierno de Nicaragua carecía de una visión real de género (ver Sección Tres). La propuesta de reducción de la pobreza alternativa elaborada por la CCER, *La Nicaragua que Queremos*, tiene un enfoque de bienestar social más que uno macroeconómico. Sin embargo, el proceso mediante el cual se elaboró el DELP alternativo nicaragüense puede también ser cuestionado en términos de género.

El documento de la CCER se edificó en base a una serie de talleres a lo largo del país.²³ Hasta qué punto el proceso incluyó a los pobres es algo debatible, ya que fueron principalmente líderes y representantes de organizaciones y movimientos sociales quienes participaron en dichos talleres. No obstante, las “voces” en el documento final son más diversas que en documentos previos, el que incluye una fuerte influencia de maestros, sindicalistas y personas con discapacidad por ejemplo. Aunque el 50% de la participación en los talleres fue femenina, el documento tiene una perspectiva de género menos coherente que los elaborados previamente por la Coordinadora Civil y, en particular, en la propuesta de reconstrucción (ver CCER, 2001). Esto puede que en parte se deba a que la comisión de género de la CCER se había desbandado mucho antes, y porque una reunión planificada para los movimientos de mujeres para complementar los talleres nacionales nunca se llevó a cabo.

El asunto en Nicaragua fue la ausencia de una estrategia específica o definida de las diferentes actoras del movimiento de mujeres para formar parte del proceso, ya fuera el oficial o el civil. La invisibilidad de las mujeres en los procesos significa que es difícil sacar conclusiones, aunque un número de aspectos pudieron haber sido importantes (ver Quirós Viquez *et al.* 2002 para ampliar la discusión). En primer lugar, el énfasis económico del borrador del DELP del gobierno y, paradójicamente, la ausencia misma de una perspectiva de género posiblemente desestimuló el que las mujeres se sumaran a los procesos de los DELPs, dada la cantidad de tiempo y esfuerzo que hubiera requerido incorporar su visión. La desconfianza al compromiso de las agencias gubernamentales y de los actores de la sociedad civil de incorporar las propuestas resultantes también pudo haber frenado su participación. Muchas mujeres hubieran preferido dedicar su tiempo y esfuerzo a áreas donde la relación entre costo y beneficio fuera mayor. Esas áreas a menudo son precisamente aquellas que se excluyen de los discursos oficiales sobre la pobreza, como la igualdad de oportunidades y de derechos de las mujeres, particularmente en torno a la violencia intra familiar y los derechos sexuales y reproductivos. Los movimientos de mujeres tienen sus propias prioridades, las que ellas pueden percibir, correcta o incorrectamente, como que quedan fuera de las iniciativas de políticas macroeconómicas como el DELP.

Tanto en Nicaragua como en Honduras, las relaciones

La economía como un ámbito de dominio masculino

La Economía está dominada por profesionales y académicos occidentales y las personas sin entrenamiento económico tienden a no involucrarse en la definición de políticas macroeconómicas. En este contexto, las voces de las mujeres están aún más marginadas.

La Economía continúa siendo la más “masculina” de las ciencias sociales”, no sólo porque los economistas suelen ser hombres, sino sobre todo por cómo se construye el pensamiento económico (ver Ferber y Nelson, 1993; Nelson, 1996, para la discusión). La naturaleza “masculina” y de los economistas pueden reforzarse mutuamente. Más aún, las mujeres pueden rechazar la economía por construir conocimiento masculino o presentar al mundo a través de un lente masculino, como sugerían las primeras feministas “el rechazo del pensamiento positivista y los métodos de investigación cuantitativos” (ver Fonnou y Cook, 1991; Maynard y Purvis, 1995).

El repudio a la economía limita la “feminización” del pensamiento económico y las economistas femeninas pueden sentirse obligadas a trabajar con construcciones masculinas de la economía para lograr algún avance (ver Elson, 1998).

entre los actores de la sociedad civil, y especialmente dentro de la CCER, pueden ser también determinantes para la participación de las mujeres. Existía una desconfianza recíproca entre el gobierno y la sociedad civil en el momento que se dio el proceso del DELP.

Dados los temores de que el gobierno pretendiera utilizar a la CCER para legitimar sus acciones, las opiniones dentro de la coalición se encontraban agudamente divididas acerca de si participar en el proceso oficial era la decisión acertada. En el camino, la coordinadora decidió continuar participando en las consultas oficiales, al tiempo que desarrollaba su propio proceso alternativo. Esta decisión puede haber llevado a mujeres individuales y a organizaciones de mujeres a decidir no participar con la CCER, porque su continuo involucramiento en el proceso del gobierno conllevaba el riesgo de ser cooptadas. El gobierno, entonces, pudo en efecto haber limitado, aunque tal vez involuntariamente, la participación de actores civiles clave en el proceso del DELP.

Incorporando la perspectiva de género

Tanto en Nicaragua como en Honduras los procesos participativos del DELP (incluso los promovidos por la sociedad civil) parecieron no ser capaces de incorporar la perspectiva de género en las políticas propuestas. Los procesos resaltaron una serie de aspectos:

- Ejercer influencia en el discurso político oficial de gobiernos nacionales y de donantes o agencias internacionales a través de coaliciones de la sociedad civil con amplios acuerdos y apoyo al interior de la

coalición. Esto no siempre es inminente.

- No se puede asumir que los actores de sociedad civil se encuentran sensibilizados con respecto a los temas de género o que estén dispuestos a colocarlos como preocupaciones centrales para todos.
- Los procesos participativos mixtos no siempre permiten que los aspectos de género sean escuchados ni que hayan recomendaciones para garantizar suficientemente una perspectiva que asegure propuestas que tomen en cuenta el género. “Darle género” a los procesos de la sociedad civil exige que las mujeres participen en todas las etapas del proceso y en todos los niveles de toma de decisión.
- Los costos de tratar de introducir el género en los procesos de la sociedad civil pueden ser altos en términos de inversión colectiva en tiempo y recursos.
- Las experiencias previas y la percepción de apoyo limitado a las temáticas de género en foros colectivos o “mixtos” implica que muchas activistas de género decidan no participar, percibiéndolo como algo que representa mucho trabajo con pocos resultados.
- El decidir si se participa o no divide a los movimientos de mujeres desde el inicio y debilita su voz colectiva dentro y fuera de las coaliciones de la sociedad civil.
- Tanto los procesos gubernamentales como los no gubernamentales necesitan ser analizados junto con los documentos que producen para valorar qué tanto incorporan una perspectiva de género. Los actores y analistas externos estarán primeramente preocupados

por la naturaleza y amplitud de las políticas de género en el producto final. No obstante, los procesos para elaborarlas pueden tener un impacto mayor, tanto positivo como negativo, entre quienes participan.

- Es importante valorar no sólo hasta qué punto las propuestas tienen una perspectiva de género, sino también la naturaleza de dicha perspectiva y el proceso para alcanzarla.
- Las prioridades principales de los movimientos de mujeres pueden ser precisamente aquellas que están ausentes del discurso oficial o, de hecho, del discurso de la sociedad civil. Esta puede ser la situación del proceso del DELP en particular, puesto que tiende a ser dominado por las preocupaciones sobre las políticas macroeconómicas y por la agenda neoliberal subyacente.
- Los movimientos de mujeres pueden decidir que finalmente es más ético, efectivo y eficiente trabajar por sus propias prioridades al margen de las discusiones oficiales en el nivel macro.
- Ultimadamente, las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil y las de género al interior de sociedad civil pueden combinarse para determinar el grado en que las mujeres participan en procesos tales como el diseño del DELP. Sin embargo, la decisión de no ser parte de coaliciones de la sociedad civil puede marginar los temas de mujeres, especialmente con el surgimiento de organizaciones de grupos que presentan propuestas “unificadas” de la sociedad civil.

Sección Tres: Los DELPs de Nicaragua y Honduras

Resumen

Los DELPs se orientan hacia consideraciones de crecimiento económico, a pesar del continuo debate acerca de qué tanto se relaciona directamente el crecimiento con la reducción de la pobreza. En términos de género, la premisa implícita parece ser que los beneficios del crecimiento económico alcanzarán a las mujeres, o que las mujeres se beneficiaran del empleo directo al interior de la fuerza laboral. Las evidencias indican que ninguna de las dos cosas sucede automáticamente. Incluso, los DELPs contienen mensajes contradictorios, promoviendo los roles de las mujeres como madres y cuidadoras al tiempo que implícitamente cuentan con ellas para que asuman un papel fuera del hogar y en el centro de trabajo.

Las expectativas en el crecimiento económico pueden también explicar por qué los DELPs refuerzan la inversión en la educación, ya que esto puede ser visto como un instrumento para aumentar la productividad de la fuerza laboral, más que algo bueno en sí mismo. De manera similar, en los planes de salud, el control poblacional, y no el derecho de las mujeres de controlar su propia fertilidad, pareciera estar en la base de las propuestas para mejorar la provisión de servicios de salud reproductiva. Las discusiones sobre salud reproductiva tienden a centrarse sólo en las mujeres. Temas más amplios como la violencia doméstica también son presentados como “temas de mujeres”, no de salud, al tiempo que los derechos de salud sexual y reproductiva se encuentran totalmente ausentes de la discusión.

Mientras que los planes para reducir la corrupción y mejorar la representatividad y transparencia en el gobierno son bienvenidos, su inclusión también puede estar motivada por la búsqueda de un crecimiento económico. Aunque existen preocupaciones de género en torno a la gobernabilidad, los DELPs no los abordan: las políticas sobre gobernabilidad se presentan como algo neutral al género.

Las redes de protección social son obviamente el área de políticas con “más género” en los DELPs. Estos planes dirigen recursos hacia quienes son percibidos como los más necesitados, quizás desde el deseo de cumplir con las metas de la reducción de la pobreza. Los planes promueven la racionalización y privatización de la provisión social, y descansan en las mujeres (en su papel como madres y cuidadoras) al percibir las como proveedoras de servicios clave y capaces de canalizar recursos hacia los “vulnerables”. Pareciera que ha habido poca reflexión acerca de los posibles resultados indirectos

de orientar recursos hacia las mujeres, como por ejemplo el aumento de las tensiones en el hogar. En última instancia, “proteger” a los más vulnerables no cambiará en lo fundamental las causas originales de su vulnerabilidad.

La inclusión del género en los DELPs

Los gobiernos de Honduras y Nicaragua han publicado ya sus estrategias de reducción de la pobreza y han cumplido con los criterios para la decisión, pero aún no con aquellos para la culminación. El grado en que los DELPs se fundamentan en estrategias pro-pobres y pro-mujeres será el tema de esta sección.

El Banco Mundial señala que no hay modelos preestablecidos para los DELPs: son propiedad del país y se desarrollan a través de procesos participativos. Una revisión de los DELPs existentes hasta la fecha muestra similitudes en sus componentes centrales, especialmente en cuatro elementos principales: el crecimiento económico, la inversión en capital humano, las redes de protección social y la gobernabilidad. Éstos incluyen a los temas como género y medio ambiente usualmente como “ejes transversales”. Los DELPs de Nicaragua y Honduras al igual que las estrategias de otros países elaborados hasta el momento, incluyen estos cuatro elementos clave.

Crecimiento económico

El crecimiento económico continúa siendo el elemento central del proceso como lo indica el título del DELP de Nicaragua publicado en julio de 2001: *Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza*. El mismo describe al crecimiento económico con utilización de fuerza laboral intensiva como el “pilar más importante” de la estrategia (Gobierno de Nicaragua, 2001: 65). El DELP hondureño, por su parte, reconoce que “un requisito fundamental, aunque no suficiente para reducir la pobreza, es un crecimiento económico acelerado y sostenido” (Gobierno de Honduras, 2001:55).

Los DELPs de ambos países tienen una serie de estrategias de crecimiento económico en común, siendo las más importantes la promoción de zonas francas y el turismo. Ambos sectores emplean una gran fuerza laboral femenina que en algunos casos es mayoritaria. La presentación del DELP hondureño contiene una sección sobre “mujeres trabajadoras”. Sin embargo, aunque tiene algunas políticas específicas para “ayudar a las mujeres” a generar un ingreso, no aborda la naturaleza y las implicaciones del trabajo productivo de las mujeres. En el DELP nicaragüense las mujeres son invisibilizadas. Éste

carece de cualquier referencia explícita a su papel presente o futuro en la economía.

Inversión en capital humano

En el discurso del desarrollo humano, el aumentar el capital humano de las personas mejorando su salud y educación es visto como algo importante, pues ayuda a la gente a absorber impactos, reduce su vulnerabilidad (ver Moser, 1996) y es importante para tener una vida digna (ver Nussbaum, 1995; Sen, 1999). La inclusión de la inversión en capital humano en los DELPs es estimulante, pero la mayoría de las veces se presenta como una forma para aumentar la productividad de la fuerza laboral en aras del crecimiento económico. El DELP nicaragüense hace este vínculo declarando que la propuesta de incrementar la inversión en capital humano está orientada a mejorar “la productividad, el ingreso y el bienestar” de los pobres (Gobierno de Nicaragua, 2001: 69). El documento hondureño afirma que tal inversión se refuerza a sí misma, dado que: “Una economía rápidamente en crecimiento, además de generar más y mejor empleo, también facilita el acceso a los recursos fiscales necesarios para aumentar las inversiones públicas en capital físico y humano, las que al mismo tiempo son necesarias para sostener un crecimiento económico rápido a largo plazo” (Gobierno de Honduras, 2001: 55).

Dado el reciente interés del Banco Mundial sobre la posibilidad de que una mayor igualdad de género en el acceso a la educación pueda mejorar el crecimiento económico, es interesante observar que ninguno de los DELPs establece metas globales de educación por género. El DELP hondureño tiene un tratamiento específico hacia las mujeres, pero sólo en relación a los planes para aumentar la alfabetización a través de una “educación de adultos a través de métodos alternativos”. Éste indica que “no hay diferencias significativas en las oportunidades educativas para mujeres en relación a los hombres. La matriculación de las mujeres en la educación hoy día es incluso levemente superior a la de hombres en todos los niveles, aunque las mujeres mayores continúan teniendo mayores niveles de analfabetismo, un reflejo de las diferencias de género de décadas anteriores” (Gobierno de Honduras, 2001:38). El documento nicaragüense, después de señalar que las niñas tienen el mismo acceso a la educación, no contiene ninguna mención adicional sobre el género en sus proyectos de educación y metas. Los documentos de la estrategia presentan un análisis más detallado sobre las necesidades específicas de género en la salud. Una meta global del DELP hondureño es “proporcionar una mayor atención a las condiciones de salud de las mujeres” y establece metas en la mortalidad materna en la atención en salud reproductiva. Aunque la mortalidad materna está contemplada en los análisis de aspectos de salud más amplios, la fertilidad se incluye en una sección separada junto con los temas de migración y ambientales. De este modo, se le considera en el contexto del crecimiento poblacional y se le vincula a los temas de sostenibilidad en vez de ligarla a la pobreza y tratarla como un “tema de mujeres”.

La sección introductoria del DELP nicaragüense sobre “capital humano y pobreza” empieza con una alusión

sobre “las altas tasas de fertilidad y la dependencia demográfica”. También menciona que las tasas de fertilidad en los adolescentes son las más altas de América Latina y que para la edad de 19 años casi la mitad de todas las mujeres han tenido al menos un embarazo (Gobierno de Nicaragua 2001:10). El DELP establece metas para el acceso a servicios de atención en salud reproductiva para los grupos de edad entre los 15 y 19 años y entre los 20 y 24 años. En cada caso, se persigue aumentar la planificación familiar entre las “mujeres con pareja”. También incluye la mortalidad materna como una preocupación y propone metas para reducir las tasas de mortalidad materna aumentando los partos institucionales, proporcionando atención prenatal y estableciendo un programa de educación sobre “población” en las escuelas públicas. El uso de la palabra “población” en vez de planificación familiar y el dirigirse a “mujeres con pareja masculina” para los programas de salud reproductiva ponen de relieve la influencia de la Iglesia Católica en el país y sobre el gobierno (ver Criquillion, 2002, para discusión sobre el efecto de las actitudes “fundamentalistas” sobre las mujeres).

Redes de protección social

Mientras los debates acerca de la capacidad del crecimiento económico de reducir la pobreza y la desigualdad se mantienen, parece que se ha aceptado que éste no beneficiará instantáneamente a los más vulnerables y por lo tanto necesitan protección. No obstante, las redes de protección social – distribución de alimentos, dinero y otros servicios a los más vulnerables – no atacan las causas de su vulnerabilidad. Asimismo, dada el grado y profundidad de la pobreza, las redes de protección social son percibidas como insostenibles en el largo plazo y, como señala el documento de Honduras, “el crecimiento económico y las reformas que estimula serán una fuerza conductora en la reducción de la pobreza” (Gobierno de Honduras, 2001: 59). Esto lleva a dirigir la protección social estrictamente a grupos específicos, como los extremadamente pobres, personas pobres con discapacidad, niños y niñas, adolescentes, y personas pobres de la tercera edad. Las mujeres como grupo no están incluidas aquí y podría asumirse que esto se debe a que el gobierno indica que se han logrado “importantes logros” en el avance socioeconómico de éstas (Gobierno de Honduras, 2001:87).

El DELP nicaragüense es un tanto contradictorio en su discusión sobre las redes de protección social, particularmente porque su énfasis está en la racionalización y la consolidación de programas existentes, y a la prestación de servicios por organizaciones privadas. Las críticas señalan que tales medidas podrían hacer la vida de los pobres más difícil (ver CCER, 2001). El documento de estrategia indica que la “protección especial” debe proporcionarse a niños y niñas menores de cinco años y a otros grupos particularmente vulnerables, como las “mujeres abusadas”, las personas con discapacidades y los mayores (Gobierno de Nicaragua, 2001:34). Aunque esto no identifica a las mujeres como un grupo particularmente vulnerable, su matriz de políticas y acciones incluye un

programa para “combatir la pobreza de las mujeres” a través de esquemas de crédito y horticultura (Gobierno de Nicaragua, 2001:131). Por el otro lado, el gobierno enfatiza que “se le ha dado máxima prioridad a la reducción de la extrema pobreza” y que “los programas sociales serán cruciales para este resultado” (Gobierno de Nicaragua, 2001:24). Por lo tanto, a corto plazo los programas estarán centrados en los extremadamente pobres. Esto deberá permitir alcanzar el principal indicador del DELP de reducir los números en extrema pobreza, y hasta las cantidades de mujeres pobres y de pobres en general.²⁴

Gobernabilidad

La gobernabilidad está formalizada como un “pilar” en el documento nicaragüense y como un lineamiento estratégico en el de Honduras. Este último enfatiza “la democracia participativa”, el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil y la descentralización (Gobierno de Honduras 2001:59). Lo anterior resulta interesante dado el hecho de que algunos actores claves de la sociedad civil se retiraron del proceso del DELP hondureño porque sentían que sus recomendaciones estaban siendo ignoradas (ver Sección Dos). El DELP nicaragüense persigue “mejorar aún más” la gobernabilidad del país (Gobierno de Nicaragua, 2001: 77). Esto es significativo dado que el documento fue elaborado durante el gobierno de Alemán, quien ahora enfrentan cargos de corrupción y malversación de fondos públicos junto con algunos de sus colaboradores.

El DELP hondureño sí incluye otros indicadores, como las percepciones de la población sobre corrupción y seguridad. Sin embargo, en ambos casos la mayoría de las políticas propuestas se concentran en el establecimiento del marco legal para la gobernabilidad, utilizando indicadores relacionados con el número de leyes aprobadas. El género no figura entre las propuestas de gobernabilidad. Ambos documentos presentan las políticas de gobernabilidad, al igual que las macroeconómicas, como neutrales en relación al género.

Equidad de género como un tema en los DELPs

Estudios recientes sobre la dimensión de género en los DELPs producidos hasta el momento coinciden con los análisis anteriores que indican que se ha hecho poco progreso en este sentido (ver Bamberger *et al*, 2001; Whitehead, 2003; Zuckerman, 2002). Zuckerman, (2001: 10) sugiere que el énfasis reciente del Banco Mundial por incorporar la perspectiva de género y “darle género” al desarrollo ha tenido poco impacto en los procesos de los DELPs. Su evaluación indica que el problema yace en la insuficiente consulta a la ciudadanía, y que aún cuando existen procesos participativos “genéricos”, la voluntad política para incorporar los resultados puede estar ausente. Tales aseveraciones ubican firmemente la responsabilidad nuevamente en los países involucrados, y mientras los ejemplos de Nicaragua y Honduras demuestran que de hecho ha habido poca participación

(ver Sección Dos), esto por sí sólo no puede explicar plenamente el fracaso en abordar el género en los DELPs elaborados hasta la fecha.

La literatura del Banco Mundial sugiere un problema adicional. La investigación reciente se ha centrado en la relación entre igualdad de género y crecimiento económico (ver por ejemplo Klasen, 1999; Dollar y Gatti, 1999) promoviendo la “eficiencia” en vez de la equidad. Zuckerman señala un problema secundario: los documentos que intentan incluir el género sufren de “confusión conceptual”, asumiendo un enfoque de “mujer en el desarrollo” más que “género en el desarrollo”. El primer enfoque puede de hecho reforzar los roles y relaciones de género estereotipadas, como ilustra el caso nicaragüense.

El DELP nicaragüense sufre de esta confusión conceptual cuando el documento deja de abordar la inequidad de género, pero al mismo tiempo incluye referencias específicas hacia las mujeres y a su papel en el proceso del DELP. Aún si existiera una perspectiva de género – lo que es discutible – ésta sigue un enfoque de “mujer en el desarrollo” más que de “género en el desarrollo”. El documento declara que “virtualmente todo [el documento] promoverá una mayor equidad social” (Gobierno de Nicaragua, 2001: 37). Esto puede explicar la falta de políticas propuestas en esta área y el hecho de que la equidad social es el único tema del DELP que carece de una asignación presupuestaria específica (ver SECEP, 2003).

Aunque el documento no tiene enfoque de género, algunas partes sí se refieren a las mujeres. Dos áreas de políticas clave en las que se encuentran referencias a las mujeres son aquellas redes de protección social y de educación. Sin embargo, las estrategias incluyen a las mujeres indirectamente, como una forma de transmisión de bienes y servicios para ser proporcionados a otros, en particular a niños y niñas. Esto refuerza los roles estereotípicos de las mujeres como madres y cuidadoras. La fertilidad de las mujeres también es central en el DELP nicaragüense puesto que el crecimiento poblacional puede efectivamente neutralizar cualquier avance en el crecimiento económico. La estrategia no sólo coloca la responsabilidad de la reproducción exclusivamente en las mujeres, sino también reitera la necesidad de una reproducción “responsable” al enunciar metas tales como mejorar el acceso a la planificación familiar para las “mujeres con pareja”. El énfasis está en el control de la fertilidad más que en los derechos de las mujeres de administrar su propia fertilidad (ver Pearson y Sweetman, 1996, para el debate). Por lo tanto, las mujeres, cuando se les menciona, están representadas como madres, tanto en su papel reproductivo como de cuidadoras, y también como “víctimas” del abandono y de la violencia masculina. Por el contrario, se hace muy poca mención a las mujeres como productoras y generadoras de ingresos. En comparación con el DELP de Nicaragua, el documento de Honduras trata de manera más clara el género y asigna un presupuesto específico, aunque pequeño (4.4 por ciento del presupuesto para 2001), para las metas de equidad de género e igualdad (citado en Rossell, 2001). Las actividades reproductivas y productivas de las

mujeres se reconocen en el análisis en el cual se basa el DELP. También se proponen políticas vinculadas a la promoción del desarrollo de “habilidades laborales y de mercado” de las mujeres, y al apoyo para mujeres “microempresarias”. Asimismo, de las once metas globales incorporadas, la décima es “lograr la paridad y aumentar en un 20 por ciento el Índice de Desarrollo Humano vinculado al género” (Gobierno de Honduras, 2001: 53), lo que sugiere la búsqueda de la equidad.

El objetivo de la igualdad de género en la matriz de las políticas persigue “apoyar el desarrollo integral de las mujeres pobres a través de su plena y efectiva participación” y generar políticas destinadas a asegurar una efectiva igualdad de oportunidades, en particular para las mujeres pobres, así como prevenir y eliminar la violencia doméstica. Los indicadores relacionados, sin embargo, muestran que el énfasis es más limitado de lo que se podría sugerir. Por ejemplo, el éxito en la prevención de la violencia será considerado como algo alcanzado cuando sean aprobadas las reformas a la ley contra la violencia doméstica, sin profundizar acerca de cómo implementar la ley o atacar las causas de raíz de la violencia en la familia. De manera similar, el indicador para evaluar la magnitud de “la efectiva igualdad de oportunidades” es ni más ni menos “los niveles de ingresos de las mujeres pobres”, sugiriendo un enfoque más económico que de derechos sociales. Este énfasis económico está reforzado por la medición final de las políticas, que busca mejorar la disponibilidad de información desagregada por género de manera tal que “permita visualizar la contribución económica” de las mujeres.

A pesar de que está escrito en un lenguaje de “equidad” e incluye políticas para mejorar las leyes contra la violencia y aumentar el acceso de información sobre derechos, las políticas de género del DELP de Honduras parecen estar profundamente influenciadas por la expectativa de que al incluir a las mujeres en el proceso de desarrollo el crecimiento económico mejorará.

La exclusión del género en los DELPs

La inclusión del género en los DELPs es importante, pero su exclusión es igualmente importante, en particular porque puede estar enviando mensajes contradictorios.

Política macroeconómica

- La política macroeconómica tiende a excluir cualquier consideración de género, haciendo parecer que es en sí misma neutral frente a esto. Sin embargo, los impactos para las mujeres y sobre los aspectos de género es algo ya bien documentados y distan mucho de ser neutrales (ver Elson, 1998, para el debate).

El DELP no es un documento autónomo, sino se complementa por el acuerdo del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) que cada gobierno hace con el FMI, el cual define la política macroeconómica principal. El SCLP se puede decir que determina el proceso del DELP, porque sus políticas

establecen el marco general en el cual son implementados los DELPs. Las negociaciones en torno al SCLP se limitan a los gobiernos nacionales y al FMI. Las dificultades por cumplir los requisitos en política macroeconómica del FMI también pueden retardar el alivio de la deuda y, por lo tanto, la implementación de las iniciativas de reducción de la pobreza. Las condiciones del SCLP definidas por el FMI muestran lo poco que se ha cambiado en cuanto a las políticas macroeconómicas desde la era de los Programas de Ajuste Estructural y del Servicio Reforzados de Ajuste Estructural (SRAE).

La revisión del DELP de Honduras en particular ilustra la continuidad de las recetas de políticas macroeconómicas anteriores, y también una discusión detallada de la política fiscal y monetaria y de las permanentes reformas estructurales. El DELP de Nicaragua muestra que su pilar de crecimiento económico descansa en la implementación de un programa macroeconómico de “estabilización continuada y reforma estructural”.

Mensajes contradictorios

- Los DELPs brindan mensajes contradictorios y en conflicto acerca de la conducta “apropiada” hacia las mujeres, reforzando de manera explícita los roles de las mujeres como madres y cuidadoras, al tiempo que implícitamente las toman en cuenta como trabajadoras.

En el proceso del DELP, las iniciativas de crecimiento económico están estrechamente vinculadas con la creación de empleos y pretenden aprovechar la “ventaja comparativa” de los países HIPC (su fuerza de trabajo relativamente barata). El DELP de Honduras describe el desarrollo de sectores con alta productividad y potencial de empleo y busca facilitar el desarrollo del comercio en el agro (agroexportaciones no tradicionales), forestería, ensamblaje liviano (zonas francas) y turismo. En Nicaragua también se han promovido similares “conglomerados de crecimiento”.

En el componente sobre crecimiento económico de los dos DELPs, las mujeres son invisibles. Aún en el documento hondureño, que hasta cierto punto reconoce el trabajo de las mujeres, se aborda a los trabajadores como personas sin género. En el DELP de Nicaragua, la invisibilidad de las mujeres como fuerza laboral y como una potencial columna vertebral de las iniciativas de crecimiento económico se hace aún más problemática por la forma en que fueron incluidas. Su representación como madres y cuidadoras refuerza las ideas estereotipadas acerca de las mujeres como dependientes y no como proveedoras, como amas de casa y no como trabajadoras. Dicho énfasis en su responsabilidad en las actividades reproductivas señala una contradicción, ya que la ventaja comparativa de un país se basa parcialmente en la fuerza de trabajo femenina.

Diferencias entre mujeres

- Los DELPs no toman en cuenta ni consideran las diferencias entre las mujeres, por lo que los supuestos que hacen sobre éstas pueden estar equivocados. Las

políticas basadas en supuestos falsos muy raramente logran funcionar.

Cada DELP prioriza diferentes grupos de personas como “vulnerables”, o como merecedoras de atención especial, pero sin prestar ninguna atención al género. El debate, por ejemplo, en torno a las personas de la tercera edad no toma en cuenta las diferencias entre hombres mayores y mujeres mayores. De manera similar, cuando las mujeres son mencionadas en los documentos, se les presenta como un grupo homogéneo. Alternativamente, grupos específicos de mujeres son aislados para la discusión y se enfatiza cómo se “desvían” de la norma.

Esto no pone atención a la diversidad de las mujeres y las diferentes formas en las que ellas viven la pobreza en concordancia con sus características y situaciones particulares. Por ejemplo, las mujeres más jóvenes (de 25 años o menos) que viven con parejas masculinas pueden tener características u experiencias de pobreza diferente a las de las mujeres mayores (ver Bradshaw, 2002, para el debate). En particular, su capacidad de tomar decisiones clave sobre sus vidas y de participar en la vida fuera del hogar se encuentra relativamente limitada. Ellas enfrentan mayores obstáculos cuando participan en actividades generadoras de ingreso, especialmente en aquellas fuera del hogar y de la comunidad. La falta de entendimiento sobre las limitaciones en la participación de las mujeres más jóvenes en la vida pública puede frenar la efectividad de las políticas que exigen su activo involucramiento, particularmente al interior de la fuerza laboral.

Desigualdades en el hogar

- La importancia de los hogares como espacios donde se producen y reproducen las desigualdades (en particular la pobreza secundaria de las mujeres en los hogares encabezados por hombres) no es algo reconocido. El análisis y las políticas no entran al hogar.

Cuando los DELPs sí abordan las diferencias entre mujeres, tienden a centrarse en “casos especiales”, como las mujeres negras e indígenas, las que han sido abandonadas por sus hombres (mujeres encabezando hogares) así como las “víctimas” de la violencia doméstica. Los documentos generalmente se centran en las mujeres encabezando hogares, afirmando que ellas son las más pobres de los pobres. Esto permite a los gobiernos y a las organizaciones aparentar que están haciendo algo acerca de la pobreza sin atacar la pobreza de las mujeres en general. Esta forma de priorizar margina a la mayoría de las mujeres que continúan viviendo con hombres. Tampoco aborda las desiguales relaciones de poder entre hombres y mujeres dentro de los hogares, lo cual es un factor importante detrás de la pobreza relativa de muchas mujeres.

Aunque las mujeres que encabezan hogares están incluidas en el discurso de los DELPs como un grupo hacia dónde dirigirse, los documentos no abordan la distribución de recursos al interior de los hogares encabezados por hombres, lo cual efectivamente ignora a la mayoría de las mujeres.

Resultados inesperados

- Los proyectos dirigidos hacia mujeres para que sean ellas las receptoras de los recursos familiares pueden incrementar los conflictos e incluso la violencia doméstica.

A pesar de los primeros intentos por evaluar el avance en la estrategia de la reducción de la pobreza en Nicaragua (Bradshaw y Linneker, 2003; Linneker *et al*, 2003) aún no es posible valorar los resultados de los DELPs de Nicaragua y de Honduras. Sin embargo, sí es posible indicar lo que estos resultados, esperados o no, pueden señalar. Una seria preocupación general acerca de los DELPs se da sobre el grado en que toman en cuenta los posibles impactos indirectos e incluso negativos de sus políticas. Un área en la que las mujeres son visibles en los DELPs son las redes de protección social y los programas de asistencia social a las familias. Aquí las mujeres aparecen como proveedoras de bienes y servicios, y en consecuencia como receptoras de recursos tales como alimentación y dinero para la familia. Un proyecto piloto del DELP en Nicaragua mostró las consecuencias que tales políticas pueden llegar a tener (ver Quirós Viquez *et al*, 2002). El programa paga a las familias para que mantengan a los niños en la escuela y los lleven a los centros de salud. El dinero se entrega a las mujeres y, por lo tanto, podría asumirse que tendría un efecto de empoderamiento, mejorando el acceso a los recursos e incrementando sus activos. No obstante, esto se puede cuestionar en una serie de niveles. Primero, refuerza el concepto de que las mujeres son las responsables de los niños. Segundo, obvia el hecho de que aunque las mujeres puedan recibir el dinero, ellas tienen poco control sobre su utilización. En realidad, el proyecto puede ser desempoderador tanto para los hombres (en la medida en que lesiona su rol de proveedor construido socialmente) como para las mujeres, pues los hombres pueden tratar de quitarles el dinero, quizás por la fuerza.

Empleo

- El empleo de las mujeres puede dejar el bienestar económico del hogar sin modificaciones en lo general, al tiempo que reduce el bienestar social de ellas.

Aunque generalmente se supone que el empleo de las mujeres mejora el bienestar económico, éste puede no afectar la situación económica general del hogar. Investigaciones recientes en Nicaragua (Bradshaw, 2002) encontraron que cuando una mujer percibe un ingreso, lo más probable es que su pareja masculina retenga al menos la mitad de sus propios ingresos para su consumo personal. Parece entonces que el ingreso “extra” percibido por las mujeres no necesariamente complementa las fuentes existentes de ingreso, pero puede ser visto (por el hombre jefe del hogar) como su sustituto. Asimismo, las mujeres que dijeron que participan en la toma de decisiones de los hogares (y esto en sí mismo se vincula con su participación en la generación de ingresos) eran las más proclives en mencionar los temas económicos como las fuentes de

discusión en el hogar. Esto sugiere que cualquier logro en el bienestar económico puede ser a expensas del bienestar social.

Definiendo metas

En qué medida tales compensaciones entre beneficios económicos y sociales pueden ser consideradas como algo exitoso por el DELP depende de la meta fijada. Si ésta es aumentar el número de personas vinculadas a actividades de generación de ingresos o aumentar el agregado de ingresos del hogar, entonces bien pueden ser valoradas como exitosas. Metas dirigidas a mejorar el bienestar económico de mujeres y niños al interior de los hogares, o a tomar en cuenta los costos sociales de las ganancias económicas llevarían a una evaluación diferente.

Establecer y cumplir metas es parte integral del proceso del DELP, pero las metas mismas pueden no medir adecuadamente los objetivos fijados. Resultados

indirectos del paquete de políticas DELP, como el incremento de conflictos en el hogar, o resultados inesperados, como la pobreza secundaria, son raramente tomados en cuenta en los procesos oficiales de monitoreo o durante la etapa de diseño. Asimismo, resultados cualitativos, como los efectos de los mensajes en conflicto entre sí acerca de los roles inherentes de las mujeres en los DELPs, tienden a ser ignorados.

Las interrogantes que deberían ser abordadas son: ¿Qué es lo que queremos evaluar? ¿En qué medida las políticas del DELP cumplen con sus propias metas? ¿Qué tanto reducen la pobreza de las mujeres y mejoran su situación? ¿Cuál es el nivel en el cual las propias mujeres de bajos ingresos perciben que mejora su situación? Todas estas preguntas requieren de mayores investigaciones y evaluaciones después de la implementación de las estrategias de reducción de la pobreza.

Sección Cuatro: Conclusiones

Mientras que los DELPs son un compromiso político bien recibido, la pregunta clave continua estando alrededor de cómo hacer que éstos funcionen más para el beneficio de los pobres y en particular, de las mujeres pobres. Parece existir un amplio abismo entre la retórica oficial y la realidad de elaborar los DELPs en los países en desarrollo. Los problemas para incorporar al género en las estrategias de reducción de la pobreza se originan a partir de las limitaciones externas inherentes en el marco político neoliberal en el cual son elaborados. Hay también dificultades que surgen de las problemáticas internas, y de las capacidades y limitaciones de los gobiernos nacionales, de las sociedades civiles, y de los movimientos de mujeres. La combinación de presiones externas e internas sobre los procesos de los DELPs, así como el número de procesos de formulación de políticas de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo crean contradicciones que son difíciles de resolver.

La iniciativa del DELP promueve el proceso de diseño participativo como garantía para estrategias de reducción de la pobreza pro-pobre y pro-género. Sin embargo, el concepto de participación en la elaboración de los DELPs, tanto en el papel como en la práctica, indican que esto no necesariamente se alcance:

- El concepto de “propiedad del país” significa que la amplitud de la participación está determinada por la voluntad del gobierno de llevar a cabo tales procesos y de tomar nota de las recomendaciones que surjan.
- La necesidad de elaborar un DELP que cuente con la aprobación del Banco Mundial y del FMI puede significar que los gobiernos se inclinen a redactar programas que saben que serán aceptados, aún si entran en conflicto con otras prioridades políticas clave identificadas a través de la consulta con el público.
- La urgente necesidad de obtener el alivio de la deuda crea presiones para acelerar, y por lo tanto limitar, la participación; y la introducción de los DELPs interinos o provisionales estimula a los gobiernos a confinar el proceso de consulta a un borrador preparado, más que a la participación en el diseño de una nueva estrategia.
- El vínculo entre los DELPs y el alivio de la deuda provocan dilemas para la sociedad civil, puesto que cualquier alteración en el calendario retrasa la liberación de fondos y esto puede efectivamente clausurar el proceso participativo.

El proceso participativo de elaboración como un mecanismo para “darle perspectiva de género” a los DELPs enfrenta algunos obstáculos más específicos:

- Los DELPs no tienen que incluir una perspectiva de género para obtener la aprobación por parte del Banco Mundial y del FMI, como lo demuestran los documentos de estrategia producidos y aprobados hasta el momento.
- Los lineamientos de género del Banco tienden a priorizar el crecimiento económico, la productividad y la eficiencia por encima de la equidad. Esto verdaderamente limita la promoción de las preocupaciones de género y las que apoyan las políticas para reducir las desigualdades de género detrás de la pobreza relativa de las mujeres.
- La participación de las mujeres en los procesos oficiales de los DELPs no necesariamente genera el surgimiento de recomendaciones sobre género, puesto que sus voces a menudo son ignoradas o marginadas, y sus preocupaciones tratadas como temas secundarios. Las recomendaciones de género no son automáticamente incluidas en los documentos finales de los DELPs, puesto que exigen una voluntad política que puede no existir.
- Las iniciativas de la sociedad civil organizada para incidir en los procesos de los DELPs no necesariamente tienen conciencia de género. La presencia de una única y fuerte coalición de la sociedad civil puede afectar a los movimientos de mujeres si se dan divisiones en torno a la participación. Esto debilita la voz colectiva y limita la representación en los procesos.
- No sólo a los gobiernos nacionales, sino también a la sociedad civil y a los grupos de mujeres les hace falta capacidad para incorporar la perspectiva de género al interior de algunos de los elementos centrales de los DELPs, en particular en relación a la política macroeconómica. Aún cuando tal capacidad existiera en los movimientos de mujeres, ésta no siempre le es reconocidas como tal.
- El discurso oficial del DELP opera en un marco neoliberal. Esto puede llevar a los movimientos de mujeres y a las organizaciones feministas a decidir quedar al margen del proceso, puesto que ven al marco como inherentemente incompatible con una perspectiva de género.

Los DELPs elaborados hasta la fecha no han incluido necesariamente una perspectiva de género.

Ultimadamente, sus similitudes con los Programas de Ajuste Estructural quiere decir que no logran referirse a las bien documentadas preocupaciones de género:

- Las estrategias de reducción de la pobreza continúan

estando orientadas en función al crecimiento económico, a pesar del continuo debate acerca del grado en que el crecimiento económico está directamente relacionado con la reducción de la pobreza y de la escasa evidencia que indica que éste reduce la pobreza relativa de las mujeres.

- Aunque la inclusión de la inversión en salud y educación en los DELPs es algo bien recibido, los motivos para su inclusión son, en general y en términos de género, problemáticos.
- Las redes de protección social buscan “proteger” a los más vulnerables en vez de lidiar con las causas profundas de su vulnerabilidad. Enfocar a las mujeres como “beneficiarias” es algo altamente problemático en este contexto.
- Los planes de reducir la corrupción y mejorar la representatividad y transparencia de los gobiernos es algo bien recibido, pero su presentación como políticas neutrales en términos de género es cuestionable.
- Dado el marco neoliberal que determina la formulación de las políticas sobre pobreza, la inclusión de una perspectiva de género en los DELPs podría no ser una meta realista.

Los DELPs de Honduras y Nicaragua, como la mayoría de estrategias de reducción de la pobreza elaboradas hasta el momento, no son documentos “con género”. Qué tanto esto se debe a la limitada participación social en los procesos de elaboración o a las contradicciones en estos procesos es motivo de debate. Los procesos participativos de abajo hacia arriba son sólo una forma de introducir la perspectiva de género dentro de los DELPs. De hecho, no parece ser una opción real, dado que el Banco Mundial no exige que un DELP integre al género, o requiera que el proceso de diseño sea realmente participativo. Asimismo, aún donde existen iniciativas de la sociedad civil para incidir en los DELP, éstas no necesariamente son “con género”, ni cualquier recomendación de género será integrada automáticamente en el DELP oficial.

- En realidad, los procesos participativos pueden tener poco éxito en asegurar una perspectiva de género en los DELP.

La alternativa es la inclusión de la visión de género de arriba hacia abajo, lo cual parece haber sido el caso del DELP en Honduras. Esto puede alcanzarse si se contratan consultorías de género para ayudar a formular el documento de estrategia. No obstante, existe una

contradicción obvia entre el deseo de incluir al género en un DELP y el deseo de asegurar un proceso de diseño incluyente.

- El involucramiento de consultores y consultoras de género en la formulación de los DELPs oficiales puede llevar a una estrategia “con género”, pero las mujeres y los movimientos de mujeres no sienten que les pertenece.

Esto introduciría dilemas para el movimiento de mujeres: respaldar el DELP por los avances de género que las políticas pueden traer o boicotearlo por lo excluyente de su proceso de elaboración.

Por supuesto, los consultores podrían promover procesos participativos incluyentes. Sin embargo, si son “entes ajenos” desconocidos, en particular una consultora internacional, es poco probable que una amplia gama de mujeres y organizaciones quiera participar, dadas las connotaciones neocoloniales de políticas como éstas. El uso de “alguien de adentro”, ya sea un o una profesional nacional del desarrollo o una extranjera bien establecido en el país, tiene sus propios problemas, dada la fragmentación de los movimientos sociales en Centroamérica. Es difícil prever que todos los grupos estarán contentos con las decisiones, y una vez más la participación puede verse limitada y la voz colectiva debilitada. En última instancia, dicha opción no resuelve el problema, porque enfrenta los síntomas y no las causas. En otras palabras, deja intactas las divisiones y desiguales relaciones de poder al interior de los movimientos de mujeres.

- Hasta qué punto los consultores o consultoras pueden garantizar procesos participativos incluyentes es motivo de debate, porque en realidad los procesos participativos dependen de factores internos y no externos.

La solución más evidente es la creación de capacidades para desarrollar proyectos entre hombres y mujeres. Las a veces problemáticas relaciones de género al interior de la sociedad civil indican la necesidad de incluir a los hombres en cualquier acción de largo plazo. Al mismo tiempo, deben ser apoyadas las actividades que fortalezcan las capacidades de las mujeres y de los movimientos de mujeres para cabildar con efectividad por agendas acordadas en el escenario nacional e internacional.

Sección Cinco: Recomendaciones

Como un primer paso para incorporar el género dentro de los DELPs, resulta necesario resolver las inquietudes generales acerca del proceso de elaboración de las políticas:

- Existe la necesidad de eliminar las tensiones inherentes a la idea de una iniciativa de política dirigida por el Banco Mundial y el FMI, pero al mismo tiempo perteneciente al país en cuestión. La ausencia de orientaciones claras acerca de los roles y responsabilidades lleva a la confusión. Sin embargo, el mayor problema es probablemente el énfasis en los procesos de diseño participativos como instrumento para abordar las desigualdades de género.
- La falta de lineamientos para la inclusión del género y la incapacidad del Banco Mundial y del FMI para establecer un requerimiento mínimo para la participación de sociedad civil y de otros actores en el diseño de un DELP deja estos temas fundamentalmente en manos de la voluntad política de los gobiernos individuales. Mientras que esto puede llevar a los actores de la sociedad civil a demandar requisitos estrictos sobre la amplitud de la inclusión del género, también puede establecer contradicciones en las políticas resultantes. Las exigencias de que el Banco Mundial y el FMI ejerzan un control más estricto sobre el contenido de género de los DELPs pueden proporcionarles la justificación para un mayor control sobre la política macroeconómica. El abogar por el control de uno en contraposición al control de otros parece inconsistente. Esta contradicción es de difícil resolución desde una perspectiva de género y el Banco Mundial debe abordarlo con lineamientos más claros.

Opciones para la incorporación del género

Las contradicciones generadas tras las experiencias de los procesos de los DELPs en Nicaragua y Honduras pueden ayudar a quienes vayan a participar en un proceso similar en el futuro a aclarar sus opciones. Las diferentes posibilidades para garantizar que se incluya una perspectiva de género en los procesos de los DELPs no son necesariamente mutuamente excluyentes:

- Incorporar al género dentro de las políticas que se enmarcan en el paradigma prevaleciente del “crecimiento económico para la reducción de la pobreza”.

El actual discurso neoliberal dentro del cual se elaboran los DELPs es dominante y difícil de cambiar. El proceso está determinado por las políticas macroeconómicas, y

todas las demás políticas están formuladas para asegurar avances en el crecimiento económico. La aceptación de esto significa buscar cómo “generizar” a las políticas existentes más que buscar la formulación de políticas “con género”. Esto significaría hacer visibles a las mujeres en los procesos de los DELPs.

Los puntos clave para el cabildeo incluirían el esfuerzo por garantizar que las mujeres (junto con otros actores) participen en el proceso de elaboración del DELP, que sus aportes a las metas del crecimiento económico sean visibles en los DELPs y que exista una legislación que estimule la igualdad de acceso a las “oportunidades”, tanto económicas como políticas, que el proceso del DELP proporcione. En esencia, esto implica algo más que la implementación de los lineamientos contenidos en el *Documento fuente del DELP*.

Sin embargo, es difícil insistir en que se sigan las orientaciones del Banco Mundial al mismo tiempo que se cuestionan los condicionamientos macroeconómicos de los DELPs. Asimismo, para muchas mujeres el enfoque de género del Banco Mundial dista mucho de ser satisfactorio: éstas consideran difícil respaldar un DELP que las utiliza para estimular el crecimiento económico nacional sin establecer mecanismos para eliminar las desigualdades que impiden que se beneficien de su participación.

- Promover políticas de igualdad de género que se orienten al bienestar económico y social dentro del marco del DELP existente.

Mientras que el marco en el cual operan los DELPs está fundamentalmente predeterminado, la priorización de la pobreza sí abre nuevas oportunidades en la formulación de las políticas. Elementos tales como la inversión en educación y en salud pueden ser utilizados para asegurar un bienestar más amplio, así como una productividad más alta.

Este tipo de enfoque debería buscar ampliar las conceptualizaciones de pobreza en los DELPs y cabildear para que sean tomados en cuenta indicadores sociales y económicos cuando se mide y se le da seguimiento a la pobreza. Lo anterior también puede sugerir el apoyo a aquellas mujeres y representantes de los movimientos de mujeres que trabajan en el proceso del DELP, así como fortalecer su capacidad de criticar las políticas ya elaboradas y proponer mecanismos para mejorarlas. Esto representaría una oportunidad para los donantes y los diseñadores de proyectos de “subvertir” la agenda del DELP en beneficio de sus propias metas de igualdad de género. Por ejemplo, la incorporación de la salud reproductiva en los DELPs brinda una oportunidad para

formular proyectos en torno a los derechos sexuales y reproductivos.

Sin embargo, tal enfoque no cambia el hecho de que las mujeres y el género son incluidos en los DELPs como consideraciones secundarias más que como una preocupación central. Asimismo, a pesar de que proyectos prácticos individuales pueden permitir beneficios a corto plazo para algunas mujeres, éstos no modifican en el discurso oficial la conceptualización de aspectos de género como la salud reproductiva y la violencia dentro de la familia. Esto va contra las metas a largo plazo de promoción de los derechos de las mujeres.

- Promover una estrategia de reducción de la pobreza que se dirija hacia las desigualdades de género más que hacia la pobreza.

El imperante marco neoliberal de las políticas públicas da prioridad al crecimiento económico como la clave para reducir la pobreza y la desigualdad de género. Rechazar este marco sugiere la necesidad de separarse del proceso del DELP y formular una política alternativa centrada en el género. El énfasis en la pobreza puede en sí mismo ser problemático en términos de género. Si se va a confrontar la pobreza relativa de las mujeres, se deben abordar sus causas de origen, y esto se relaciona con las desigualdades de género estructurales que la sustentan.

Un enfoque así llevaría a trabajar fuera del marco de la pobreza y a formular estrategias alternativas dirigidas a la desigualdad de género dentro de las cuales el aumento en los ingresos sería una meta. Tales políticas darían prioridad al poder y a las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres y entre las mujeres. Un enfoque como este parecería rechazar los conceptos principales del Banco Mundial para la incorporación del género. El mismo podría sugerir la necesidad de elaborar un Documento de Estrategia de Género para cada DELP, que funcionara de igual manera que el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) y que requiriera de acuerdos similares desarrollados de forma paralela al proceso más amplio y orienten todas las políticas comprendidas en él.

No obstante, el rechazar el discurso dominante y operar al margen del mismo podría aislar y marginar a las activistas de género principales así como dividir a los movimientos de mujeres. Más aún, el SCLP funciona paralelamente al proceso del DELP y retroalimenta todas sus etapas porque los actores internacionales principales que controlan los procesos asumen la importancia de las iniciativas sobre las políticas macroeconómicas. Lo anterior se encuentra ausente en lo que se refiere a género, y el peligro estaría en que a diferencia de los acuerdos de los SCLP, los de género no fueran aplicados.

Dándole seguimiento a los resultados

Mientras que las tres opciones presentadas arriba sugieren diferentes estrategias de cabildeo, una acción común podría unificarlas, como el seguimiento y evaluación de los resultados de los DELPs en las relaciones y roles de género así como en el de la pobreza relativa de las mujeres. Esto también sugeriría una estrategia para aquellos países que, como Nicaragua y Honduras, ya se

han embarcado en los procesos del DELP y en aquellos en los que las estrategias están ahora siendo implementadas.

Dicha estrategia perseguiría:

- Dar seguimiento y evaluar la implementación de los procesos de los DELPs para resaltar el papel de las mujeres en ellos y los resultados “de género” de estos procesos, tanto oficiales como los promovidos por la sociedad civil, y cabildear para que haya cambios en las políticas existentes a la luz de los hallazgos.

Requerimientos principales en los procesos participativos

De forma más general, las experiencias en Nicaragua y Honduras muestran ciertos elementos clave sin importar el escenario o la etapa en el proceso del DELP:

- Las mujeres deben estar visibles en la sociedad y en el proceso del DELP como participantes activas en dicho proceso, en sus roles como reproductoras, como productoras y como actrices políticas.
- Existe la necesidad de aumentar la capacidad de las mujeres y de los movimientos de mujeres para cabildear con efectividad cualquiera que sea la posición que asuman, y para difundir información entre ellas y a otros que puedan ser solidarios con sus agendas.
- En particular, los movimientos de mujeres deben sentirse capaces de opinar sobre todos los elementos del presente discurso político, ya sea para recomendar mejoras o para elaborar críticas, en particular sobre los aspectos macroeconómicos.
- Darle seguimiento a las necesidades de los DELPs para tomar en cuenta los resultados “de género”, no sólo aquellos señalados o presentados como metas por los gobiernos, sino también los indirectos y negativos como los que muestran conflicto y violencia.

Apoyo a los movimientos de mujeres

El análisis aquí presentado sugiere la necesidad de continuar apoyando a los grupos y movimientos de mujeres y construir aún más sus capacidades y, en particular, continuar financiando expresiones de movimientos de mujeres y proyectos exclusivamente de mujeres. Entre los proyectos clave se podrían mencionar:

- Estrategias de comunicación social que utilicen todos los medios masivos de comunicación disponibles como rótulos en carreteras, radio y televisión para elevar la conciencia pública incluyendo la de las propias mujeres, acerca de los importantes roles que éstas juegan en la sociedad y en la economía.
- Actividades que fomenten y desarrollen la coordinación de las mujeres, no sólo fuera de las fronteras nacionales sino también, y probablemente de forma más importante, dentro de ellas.
- Oportunidades de educación y capacitación para mejorar los conocimientos económicos de las mujeres y sus capacidades para elaborar críticas a las políticas y formular agendas alternativas que tomen en cuenta las realidades socioeconómicas.
- Dar seguimiento y evaluación a la implementación de los DELPs desde una perspectiva independiente de género para sentar las bases de futuras actividades pro-pobres y pro-género.

Referencias

- Agarwal, B (1997) 'Bargaining' and Gender Relations: Within and Beyond the Household, *Feminist Economics*, 3, 1, 1-51.
- Anderson, M y Woodrow, P (1999) *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*, 2nd ed, IT Press, Londres.
- Bamberger, M, Blackden, M, Fort, L, y Maoukian, V (2001) *Gender, PRSP Sourcebook* chapter draft for comments Abril 2001. www.worldbank.org/poverty/strategies (borrador ya no está disponible en la página web)
- Blaikie, P et al (1994) *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Routledge, Londres y Nueva York.
- Bradshaw, S (1996) Inequality within households: The case of Honduras, documento presentado en el Simposium: *Vulnerable Groups in Latin American Cities*, Conferencia Anual de la Sociedad para Estudios Latino Americanos, Universidad de Leeds, Abril 1996.
- Bradshaw, S (2001) *Dangerous Liaisons: Men, Women and Hurricane Mitch*, Puntos de Encuentro, Managua, Nicaragua.
- Bradshaw, S (2002) *Gendered Poverties and Power Relations: Looking Inside Communities and Households in Nicaragua*, Puntos de Encuentro, Managua, Nicaragua.
- Bradshaw, S (2003) *Gender Analysis in the Evaluation of the Socio-Economic Effects of Natural Disasters*, Serie Mujeres y Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), por salir.
- Bradshaw, S y Linneker, BJ (2001) Challenging Poverty, Vulnerability and Social Exclusion in Nicaragua: Some Considerations for Poverty Reduction Strategies, *The Nicaraguan Academic Journal – NAJ*, Vol. 2, No. 2, Diciembre 2001, pp 186-224, Managua, Nicaragua, Ave Maria College of the Americas, San Marcos, Carazo, Nicaragua – www.avemaria.edu.ni.
- Bradshaw, S y Linneker, BJ (2003) Civil Society Responses to Poverty Reduction Strategies in Nicaragua, *Progress in Development Studies*, 3, 2, 146-157.
- Bradshaw, S, Linneker, BJ y Zúniga, RE (2002) Social Roles and Spatial Relations of NGOs and Civil Society: Participation and Effectiveness Post Hurricane 'Mitch', en McIlwaine, C. y Willis, K. (eds.) (2002) *Challenges and Change in Middle America: Perspectives on Development in Mexico, Central America and the Caribbean*, Pearson Education, Harlow, Inglaterra.
- Bretton Woods Project (2003) *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): A Rough Guide*, Bretton Woods Project, Abril 2003. www.brettonwoodsproject.org
- Byrne, B y Baden, S (1995) *Gender, Emergencies and Humanitarian Assistance*, BRIDGE Report, Institute for Development Studies, Falmer, Inglaterra.
- CAFOD (2000) *PRS – Poverty Reduction or Public Relations Strategies?* CAFOD Policy Papers, Septiembre 2000 www.cafod.org.uk/policy/policyprs.shtml
- Cammack, P (2002) *The Mother of All Governments: The World Bank's Matrix for Global Governance*, en Wilkinson, R y Hughes, S (eds), *Global Governance: critical perspectives*, Routledge.
- Cammack, P (2003) *What the World Bank means by Poverty Reduction*, manuscrito sin publicar.
- CCER (1999) *Proposal for the Reconstruction and Transformation of Nicaragua: Converting the Tragedy of Mitch into an Opportunity for the Sustainable Human Development of Nicaragua*, Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción, Imprenta Carqui, Managua, Nicaragua. (www.ccer.org.ni)
- CCER (2000) *Poverty and Vulnerability, Web GIS* (Sistemas de Información Geográfica – SIG) Project, Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción, Managua, Nicaragua, www.ccer.org.ni
- CCER (2001) *La Nicaragua que Queremos: Enfoque y Prioridades para una Estrategia Resultado del Proceso de Consulta, Debate y Análisis*, Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción, Managua, Nicaragua, Junio 2001.
- CEM-H (Centro de Estudios de las Mujeres – Honduras) (1999) *Propuestas de las mujeres de Honduras: La Equidad de Género. Condición fundamental para la reconstrucción y transformación social*, Tegucigalpa, Agosto 1999.
- CEM-H (2000) *Encuentro Centroamericano de Las Mujeres en la Reconstrucción*, Tegucigalpa, Honduras.
- Chambers, R (1995) Poverty and livelihoods: whose reality counts? *Environment and Urbanization*, 7:1, 173-204.
- Chant, S (1999) *Women-headed Households: Diversity and Dynamics in the Developing World*, Macmillan, Basingstoke.
- Chant, S (2003) *Female Household Headship and Feminisation of Poverty: Facts, fictions and forward strategies*, New Working Paper Series 9, Instituto de Género, Escuela de Economía de Londres, Mayo 2003.
- CIET-CCER (1999) *Auditoría Social para la Emergencia y la Reconstrucción: Fase 2 – Noviembre*, CCER, Editronic S.A, Managua, Nicaragua.

- CINDI (Centro para la Integración de Información de Desastres Naturales) (1999) Central American Disaster Overview.
www.cindi.usgs.gov/hazard/event/mitch/mitch/biefing/brief4.html
- Collier, P y Dollar, D (2002) Aid allocation and poverty reduction, *European Economic Review*, 46, 1475-1500.
- Collier, P y Dollar, D (2001) Can the world cut poverty by half? How policy reform and effective aid can meet international development goals, *World Development*, 29: 11, 1787-1802.
- Convergencia de Mujeres (2000) *Formulación de acciones e indicadores para el seguimiento de los compromisos, principios y objetivos de la declaración de Estocolmo*, Tegucigalpa, Marzo 2000.
- Cooke, B y Kothari, U (2001) *Participation: the new tyranny?*, Zed Books, Londres y Nueva York.
- Coordinadora Civil (2002) Visión de País, Boletín de la CCER, Publicación 10, marzo - abril 2002, Coordinadora Civil - CCER, Managua, Nicaragua, www.ccer.org.ni
- Cranshaw, M I (2003) So, we are making progress: The Northern Leon "PRSPcito", an advocacy experience from IBIS in Nicaragua, ISBN 99922-784-2-0, Arte, Color y Texto, Guatemala.
- Criquillion, A (2002) Las mujeres en la globalización: La necesidad de una mirada estratégica y selectiva a las "tendencias emergentes", ponencia presentada en la Conferencia de la Asociación de Mujeres en el Desarrollo (AWID), Guadalajara, 1° al 6 de octubre, 2002.
- Criquillion, A y Bradshaw, S (2002) El rol de la sociedad civil en el monitoreo de las políticas de reducción de la pobreza: Algunos comentarios de la experiencia Nicaragüense, ponencia presentada en la Conferencia de la Sociedad de Evaluación Europea, Sevilla, 9 al 11 de octubre, 2002.
- Dollar, D y Gatti, R (1999) *Gender Inequality, Income, and Growth: Are Good Times Good for Women?* Gender and Development Working Papers No 1, Mayo 1999
www.worldbank.org/gender/prr/wp.htm (consultado el 16/11/02)
- Dollar, D y Kraay, A (2000) *Growth is Good for the Poor*, Grupo de Investigación sobre Desarrollo del Banco Mundial, Marzo 2000.
- Dwyer, D y Bruce, J (eds) (1988) *A Home Divided: Women and Income in the Third World*, Stanford University Press, Stanford, California.
- Easterly, W (2002) How did heavily indebted poor countries become heavily indebted? Reviewing two decades of debt relief *World Development*, 30: 10, 1677-1696.
- Elson, D (1998) Talking to the Boys: Gender and Economic Growth Models, en Jackson, Cecile y Pearson, Ruth (eds) *Feminist Visions of Development: Gender Analysis and Policy*, Routledge, Londres.
- Enarson, E (1998) Through Women's Eyes: A gendered research agenda for social science, *Journal of Disaster Studies, Policy and Management* 22, 2, 157-73.
- Enarson, E y Morrow, B (1998) Why gender, why women? en Enarson, E y Morrow, B (eds) *The Gendered Terrain of Disasters*, Praeger, Westport, Connecticut y Londres.
- Ferber, M y Nelson, J (1993) *Beyond Economic Man: Feminist theory and economics*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Folbre, N (1994) *Who pays for the kids? Gender and the structures of constraint*, Routledge, Londres y Nueva York.
- Foley, M y Edwards, R (1996) 'The Paradox of Civil Society', *Journal of Democracy*, 7, 3, 35-52.
- Fonnow, M M y Cook, J A (eds) (1991) *Beyond Methodology: Feminist Scholarship as Lived Research*, Indiana University Press, Bloomington, Indiana.
- FOSDEH (2002) *Situación Actual de la Implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza*, presentación del Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras, Tegucigalpa, 25 de julio 2002.
- FOSDEH (2001) *Avances y dificultades en el proceso de preparación de un DELP en Honduras*, FOSDEH, Tegucigalpa, Octubre 2001.
- Gobierno de Honduras (2001) Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza, versión en inglés disponible en www.worldbank.org/poverty/strategies
- Gobierno de Nicaragua (2001) *Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza*, Managua, Secretaría Técnica de la Presidencia, Managua, Nicaragua, Julio 2001.
- Hanlon, J (2000) How much debt must be cancelled?, *Journal of International Development*, 12, 6, 877-901.
- Hout, W (2002) Good Governance and Aid: Selectivity Criteria in Development Assistance, *Development and Change*, 33, 3, 511-527.
- IMF - IED (2002) *Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers and the Poverty Reduction and Growth Facility*, Draft Issues Paper, Diciembre 2002, Fondo Monetario Internacional (IMF), Oficina Independiente de Evaluación (IED), Washington DC.
- Jackson, C (1996) Rescuing Gender from the Poverty Trap, en Jackson, C y Pearson, R (eds) (1998) *Feminist Visions of Development: Gender Analysis and Policy*, Routledge, Londres.
- Kabeer, N (1994) *Reversed Realities: Gender Hierarchies in Development Thought*, Verso, Londres - Nueva York.
- Klasen, S (1999) 'Does Gender Inequality Reduce Growth and Development? Evidence from Cross-Country Regressions' Gender and Development Working Papers No 7, Noviembre 1999
www.worldbank.org/gender/prr/wp.htm consultado el 16/11/02

- La Boletina (2001) www.puntos.org.ni
- Linneker, B J (2002) *Gender comparisons of capital asset influences on the well being of women in poverty in Nicaragua*, Documento de Trabajo, Agosto 2002, Coordinadora Civil, Managua, Nicaragua. www.ccer.org.ni
- Linneker, B J, Bradshaw, S y Quirós Víquez, A (2003) *Evaluación de la ERCERP en Nicaragua, Desarrollo de la Política e Implementación*, CISAS-CC, Informe de Trabajo de la Coordinadora Civil (CC), Managua.
- Maynard, M y Purvis, J (eds) (1995) *Researching Women's lives from a feminist perspective*, Taylor y Francis, Londres.
- Moser, C (1996) *Confronting Crisis: Household response to poverty and vulnerability* TWURD, World Bank, Washington DC, mimeo
- Nelson, J (1996) *Feminism, Objectivity and Economics*, Routledge, Londres.
- Neumayer, E (2002) Is Good Governance Rewarded? A cross-national Analysis of Debt Forgiveness, *World Development*, 30, 6, 913-930.
- North-South Coalition (2003) *PRSP Programme: Poverty Reduction Update*, North-South Coalition, Trade, Debt and Development, April 2003.
- Nussbaum, M C (1995) Human Capabilities, Female Human Beings, en
- Nussbaum, M y Glover, J (eds.) (1995) *Women, Culture and Development: a study of human capabilities*, Clarendon Press, Oxford.
- ODI (2002) Experience with poverty reduction strategies in Latin America and the Caribbean, PRSP monitoring and synthesis project, *Synthesis Note 5*, February 2002, Overseas Development Institute (ODI), Londres. www.prpsynthesis.org
- Oxfam (2000) *Growth with Equity is Good for the Poor*, Oxfam Policy Paper, 2000.
- Pearson, R y Sweetman, C (1996) Abortion, reproductive rights and maternal mortality in *Population and reproductive rights*, Oxfam focus on Gender, 45-50.
- Petras, J (1997) Imperialism and NGOs in Latin America in *Monthly Review*, 49, 7.
- Pickup, F (2001) *Ending Violence Against Women*, Oxfam, Oxford.
- Quirós Víquez, A, Bradshaw, S y Linneker, B (2002) *Las mujeres en Nicaragua, la pobreza y cómo se pretende reducirla*, ponencia presentada en la *Conferencia Centroamericana y del Caribe: Reducción de la pobreza, gobernabilidad democrática y equidad de género*, Managua, Agosto 2002.
- Renzi, M R y Agurto, S (1996) *Qué hacen las mujeres Nicaragüense ante la crisis económica?* FIDEG, Nicaragua.
- Roodman, D M (2001) *Still waiting for the Jubilee: Pragmatic solutions to the Third World debt crisis*, Worldwatch Paper 155, Worldwatch Institute, Washington DC.
- Rossell, Z M (2001) *Demandas del movimiento social de mujeres y estrategias institucionales para erradicar las pobrezas de Honduras*, Tesis de Maestría no publicada, Universidad Nacional Autónoma, Tegucigalpa, Noviembre 2001.
- Scott, A MacEwan (1986) Women and Industrialisation: Examining the "female marginalisation" thesis, *Journal of Development Studies*, 22:4, 649-80.
- SECEP (2003) *Política Social y Económica: Informe 2002*, Secretaría de Coordinación y Estrategia (SECEP), Presidencia de la Republica, Gobierno de Nicaragua, Imprimatur, Managua, Nicaragua.
- Sen, A (1987) *Gender and Co-operative Conflicts*, Instituto Mundial para la Investigación de Economía en el Desarrollo, Documento de Trabajo 18, Helsinki
- Sen, A (1990) *Gender and Co-operative conflicts* en Irene Tinker (ed) *Persistent Inequalities: Women and World Development*, Oxford UP, Nueva York.
- Sen, A (1999) *Development as Freedom*, Oxford University Press.
- Stiglitz, J (2002) *Globalisation and its Discontents*, Penguin Books, Londres
- Verheul, E y Cooper, G (2001) *Poverty Reduction Strategy Papers: What is at Stake for Health*, Abril 2001, 48RAP01001, Wemos, www.wemos.nl
- Weisbrot, M et al (2000) *Growth may be good for the poor but are IMF and World Bank policies good for growth?* CEPR, Washington DC.
- Whitehead, A (2003) *Failing Women, Sustaining Poverty: Gender in Poverty Reduction Strategy Papers*, Informe para la Red de Género y Desarrollo del Reino Unido, GAD, Instituto de Estudios sobre Desarrollo, Brighton.
- Wood, A (2000) *The ABC of the PRSP An introduction to the new Bank and Fund Poverty Reduction Strategy Papers*, Abril 2000 www.brettonwoodsproject.org/topic/adjustment/abcprsp.html
- World Bank (2000a) *Transforming Development: New approaches to developing country-owned poverty reduction strategies*, Marzo 2000 www.worldbank.org/poverty/
- World Bank (2000b) Draft Guidelines for participation in PRS and IPRS in the ECA region. www.worldbank.org/participation/ECAPRSPs.htm
- World Bank (2001a) www.worldbank.org/poverty/strategies/overveiw
- World Bank (2001b) Gender Mainstreaming Strategy Paper Septiembre 2001 www.worldbank.org/gender/overview/ssp/ssppaper.htm consultado el 16/11/02
- World Bank (2001c) *Engendering Development: Summary*. www.worldbank.org/gender/prr/
- World Bank (2001d) *Poverty Reduction Strategy Sourcebook* www.worldbank.org/poverty/strategies/sourcons.htm consultado el 16/11/02
- World Bank (2001e) *Poverty Reduction Strategy Papers: A renewed approach for attacking poverty* www.worldbank.org/poverty/strategies/qanda.htm

World Bank – IMF (1999) *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative: Strengthening the Link between Debt relief and Poverty Reduction*. Comité de Desarrollo del Banco Mundial y del FMI, DC/99-24

Wratten, E (1995) Conceptualizing Urban Poverty, *Environment and Urbanization*, 7:1, 11-36.

Zuckerman, E (2001) 'Engendering Poverty Reduction Strategy Papers: Why it Reduces Poverty and the Rwanda Case', Conferencia de Desarrollo de WIDER sobre Alivio de la Deuda, Helsinki, Agosto 17-18, 2001. www.wider.unu.edu/conference/conference-2001-2/conference2001-2.htm

Zuckerman, E (2002) *Evaluation of Gender Mainstreaming in Advocacy Work on Poverty Reduction Strategy Papers: Synthesis report*, documento interno preparado como parte de la Gender Review de Oxfam de Gran Bretaña, Mayo 2002.

Notas

- ¹ PRSP en inglés. En esta versión, se utilizará la traducción que emplean los documentos oficiales del Banco Mundial y del Fondo Monetario, aunque hay una diferencia sutil pero importante, en inglés se habla de reducir la pobreza y en español, se habla de luchar contra la pobreza (lo que no implica necesariamente su reducción).
- ² Por sus siglas en inglés, Heavily Indebted Poor Countries.
- ³ En inglés, Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF).
- ⁴ Comprehensive Development Framework (CDF).
- ⁵ www.worldbank.org/cdf/overview.htm
- ⁶ Además de los DELP, el MID prevé Documentos de Estrategia Sectoriales, una Estrategia de Desarrollo Urbano y un marco revisado para el Trabajo Económico y Sectorial.
- ⁷ El Servicio de Crecimiento y Lucha contra la Pobreza (PRGF en Inglés) reemplazó al Servicio Ampliado de Ajuste estructural (ESAF) en 1999. El servicio de préstamo a bajo interés del FMI para países pobres, es el mecanismo para hacer préstamos blandos a países pobres dirigidos a reducir la pobreza.
- ⁸ El Banco Mundial ha usado la puntuación de la Evaluación de las Políticas Nacionales e Institucionales (CPIA) para examinar la gobernabilidad. La CPIA da seguimiento a 29 indicadores sobre el ambiente en que tales políticas se dan, incluyendo las políticas para la inclusión social como el monitoreo a la pobreza, la prioridad hacia los pobres y las redes de protección (ver Collier y Dollar, 2002).
- ⁹ Algunos estudios indican que, contrariamente, las mujeres que perciben salarios tienen más posibilidades de aportar su ingreso al hogar. Mientras que muchos estudios han hecho énfasis sobre la conducta "irresponsable" de los hombres, pocos han cuestionado la actitud "altruista" de las mujeres.
- ¹⁰ Citado en www.brettonwoodsproject.org/topic/adjustment/wolf.html
- ¹¹ Ver www.worldbank.org/poverty/strategies/
- ¹² La CCER es ahora conocida como la Coordinadora Civil. Para mayor información de sus actividades visite www.ccer.org.ni.
- ¹³ Qué tanto la inclusión del cuarto pilar fue resultado de la incidencia de la sociedad civil es debatible. La presión internacional pudo haber sido la influencia real, reflejando las preocupaciones de numerosos donantes y agencias acerca de la corrupción del gobierno (Quirós Viquez *et al*, 2002).
- ¹⁴ Basada en la observación participante a medida que se desarrollaban los eventos.
- ¹⁵ La tercera consulta fue una iniciativa llevada a cabo en León Norte con el financiamiento de una ONG internacional (ver Cranshaw, 2003).
- ¹⁶ Análisis basado en entrevistas llevadas a cabo con mujeres líderes en Honduras como parte del proyecto "Actualización de la metodología de evaluación de los efectos socioeconómicos de los desastres naturales: Incorporación del análisis de género" elaborado para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL- México) en septiembre de 2000 (Bradshaw, 2003).
- ¹⁷ Análisis basado en comunicación personal con actoras involucradas.
- ¹⁸ Análisis basado en el estudio de CEPAL de 2002 (Bradshaw, 2003).
- ¹⁹ Ibid.
- ²⁰ Basado en la observación participante en los eventos.
- ²¹ Análisis basado en comunicación personal con actores involucrados.
- ²² Por ejemplo, el documento destaca la baja productividad, la falta de acceso a recursos productivos y la falta de oportunidades en el mercado laboral como determinantes importantes de la pobreza, así como la necesidad de mejorar la forma en que Honduras interactúa económica y comercialmente con el resto del mundo como un objetivo clave.
- ²³ Se llevaron a cabo talleres en catorce de los diecisiete departamentos del país, junto a otras dos reuniones en las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur y una adicional en el convulso "triángulo minero". Más que hacer una simple presentación del documento del gobierno para comentarios, el objetivo fue que quienes participaban construyeran su propia visión de la situación en sus comunidades y las prioridades y énfasis necesarios para resolverlos. Reuniones temáticas, incluyendo dos sesiones sobre conceptos de pobreza, complementaron este proceso, proporcionando críticas a los principios que guiaban el DELP oficial.
- ²⁴ En Nicaragua, por ejemplo, la brecha de pobreza de 1993 está definida como el porcentaje en el cual el consumo per cápita del hogar promedio por año está por debajo de la línea de pobreza de 428.94 dólares por año. Sin embargo, la brecha de pobreza de 1998 se define como el porcentaje en el que el consumo anual del hogar promedio se encuentra por debajo de la línea de pobreza de 402.05 dólares. La línea de pobreza extrema para 1998 fue calculada en 212.22 dólares. Ésta básicamente cubre los requerimientos de consumo calórico mínimo.

Desafiando la pobreza de las mujeres

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional ahora exigen que los países pobres que buscan alivio de deuda bosquejen sus planes de reducir la pobreza en los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELPS). Este informe de CIIR examina la medida en la que las mujeres y los aspectos de género están incluidos en estas estrategias de reducción de la pobreza.

Combinando una incisiva revisión del contexto de la política de los DELPs y las experiencias de las mujeres de la pobreza con análisis detallados de los procesos de los DELPs en Nicaragua y Honduras, el autor y la autora analizan críticamente la capacidad de los DELPs para reconocer las necesidades de las mujeres y desafiar su pobreza. Sus hallazgos y conclusiones serán una lectura obligada para cualquiera que participe en los procesos de los DELPs o esté interesado en aspectos de pobreza y de género en América Latina y en cualquier otro lado.



CIIR

Instituto Católico de Relaciones Internacionales

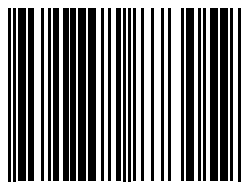
(Catholic Institute for International Relations – CIIR)

CIIR es una organización benéfica internacional que trabaja por el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza

CiD

En algunos países, el CIIR opera como Cooperación Internacional para el Desarrollo

ISBN 1-85287-305-1



9 781852 873059