

Evaluación de las Estrategias de Reducción  
de Pobreza en América Latina 2006  
Informe Temático

## Género y los Procesos ERP en Bolivia, Honduras y Nicaragua





# Prefacio

El llamado Proceso ERP – el proceso entorno al diseño y la implementación de las Estrategias de Reducción de Pobreza -- responde a una preocupación legítima por el problema de los altos y permanentes niveles de pobreza en muchos países en vías de desarrollo. Intenta reducir la pobreza a través de un proceso participativo de largo plazo y orientado al logro de resultados que reúna al Gobierno y a la sociedad civil en la búsqueda de soluciones conjuntas a los problemas de pobreza de cada país. En este marco, el compromiso de los donantes es apoyar las estrategias con recursos nuevos y con la condonación de la deuda.

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, (Asdi), ha solicitado al Instituto de Estudios Sociales (ISS) en La Haya, un estudio de seguimiento y evaluación de los procesos de ERP en los tres países de América Latina elegibles para la condonación de la deuda externa y donde Asdi tiene programas extensos de cooperación: Bolivia, Honduras y Nicaragua. El estudio se ha realizado durante 5 años, a partir de 2003.

Cada año se han elaborado cinco informes: tres informes de país, uno regional y uno temático. Los informes de país del año 2006 proveen una actualización sobre el progreso del proceso ERP y específicamente prestan atención a los sistemas de “downward accountability”, es decir los sistemas de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía, los cuales han sido impulsados por la apertura de nuevos espacios participativos y por el énfasis en la rendición de cuentas y la orientación hacia resultados en el proceso ERP.

La metodología de los informes es apoyada por entrevistas con los actores involucrados, incluyendo las perspectivas de agentes locales recogidas a través de visitas a varios municipios en los tres países. En el informe regional se presenta un análisis comparativo de la experiencia en los tres países, resaltando las lecciones para los Gobiernos, la sociedad civil y la comunidad de donantes, mientras que el informe temático del año 2006 se centra en el tema de género.

Los cinco informes buscan hacer una contribución a las evaluaciones existentes del proceso ERP con énfasis en la región y una evaluación imparcial del mismo, resultado de la independencia total del ISS en el proceso de diseño, implementación y financiamiento de las estrategias.

Todos los informes se pueden descargar del siguiente sitio Web:  
<http://www.iss.nl/prsp>.

El actual informe fue preparado por Geske Dijkstra, con importantes insumos de Marcela Calderón, Gloria Aguilar Perales y Cecilia Larrea Macías (Bolivia), Sonia Agurto (Nicaragua), y Mirta Kennedy (Honduras), y otros aportes valiosos de Akinyinka Akinyoade, María Daniela Sánchez López y Gilmar Teddy Zambrana Cruz. Las opiniones y conclusiones expresadas en el informe son de la autora, y no necesariamente de Asdi.

Kristin Komives  
Coordinadora del Proyecto  
Febrero 2007

Evaluación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina

Informe Temático 2006

"Género y los Procesos ERP en Bolivia, Honduras y Nicaragua"

Publicado por Asdi en 2007

Departamento para América Latina

Autor Geske Dijkstra con insumos de Marcela Calderón, Gloria Aguilar Perales y Cecilia Larrea Macías (Bolivia), Mirta Kennedy (Honduras) y Sonia Agurto (Nicaragua)

Imprenta: Edita Communication AB, 2007

Artículo número SIDA37192es

ISBN 91-586-8060-8

Este documento se puede encontrar en [www.sida.se/publications](http://www.sida.se/publications)

---

Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. Asdi no comparte necesariamente los conceptos emitidos en este material. El contenido del mismo queda enteramente bajo la responsabilidad del autor.

---

# Índice de Contenido

Glosario.....	5
Listado de Cuadros.....	6
Executive Summary.....	7
1. Introducción.....	12
2. Género y Pobreza .....	14
2.1 Origen de las Desigualdades de Género en Bolivia, Honduras y Nicaragua.....	15
2.2 Género y Pobreza en los Tres Países .....	17
3. Género y Procesos de ERP: Resultados de Estudios Anteriores...	22
4. Los procesos ERP en Bolivia, Honduras, y Nicaragua .....	24
<i>Conclusión</i> .....	27
5. Participación y Potenciación de Mujeres a Través del Proceso ERP .....	28
5.1 Participación en los Planes .....	28
<i>Bolivia</i> .....	28
<i>Honduras</i> .....	30
<i>Nicaragua</i> .....	31
5.2 Los Efectos en la Potenciación del Movimiento de Mujeres .....	33
6. Género y el Contenido de las ERP y de los Informes de Avance...	35
6.1 Género en el Contenido de las Estrategias.....	35
<i>Bolivia</i> .....	35
<i>Honduras</i> .....	37
<i>Nicaragua</i> .....	38
<i>Conclusión</i> .....	38
6.2 Indicadores Disponibles y Visibles en los Informes de Avance ERP .....	39
<i>Conclusión</i> .....	40

7. Políticas Ejecutadas y sus Resultados .....	41
<i>Bolivia</i> .....	41
<i>Honduras</i> .....	43
<i>Nicaragua</i> .....	46
<i>Comparación</i> .....	48
8. Conclusiones y Recomendaciones .....	49
8.1 Resultados Iniciales .....	49
8.2 La Potenciación del Movimiento de Mujeres.....	50
8.3 Colección de Estadísticas .....	51
8.4 Otros Planes y Políticas Ejecutados.....	51
8.5 Recomendaciones .....	52
8.6 Recomendaciones Específicas .....	52
Bibliografía .....	54
Anexo 1 Términos de Referencia para el Informe Temático 2006: Género.....	58
Anexo 2 Resultados de Estudios Anteriores Sobre Género y ERP .....	60
Anexo 3 Reseña de Procesos ERP en los Tres Países.....	64
Anexo 4 Implementación de las Acciones Estratégicas de Género de la EBRP .....	65

## Glosario

AN	Asamblea Nacional (Nicaragua)
BID	Banco Inter-Americano de Desarrollo
CC-ERP	Consejo Consultivo de la ERP (Honduras)
CONPES	Consejo Nacional de Políticas Económicas y Sociales (Nicaragua)
DNBP	Diálogo Nacional Bolivia Productiva (Bolivia)
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (Nicaragua)
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
ERP-I	ERP-Interina
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility (del FMI)
FIDEG	Fundación de Investigaciones de Desarrollo Económico y de Género
FMI	Fondo Monetario Internacional
FUMDEC	Fundación Mujer y Desarrollo Económico Comunitario
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IDG	Índice de Desarrollo relacionado de Género
IEO	Independent Evaluation Office (del FMI)
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
INAM	Instituto Nacional de la Mujer (Honduras)
INE	Instituto Nacional de Estadísticas (Bolivia, Honduras)
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Nicaragua)
INIM	Instituto Nicaraguense de la Mujer
MAS	Movimiento al Socialismo (Bolivia)
MEC	Movimiento de Mujeres Trabajadora María Elena Cuadra (Nicaragua)
MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative
MECOVI	Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y Medición de Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe
OED	Operations and Evaluations Department (del Banco Mundial)
ONG	Organización No-Gubernamental
PEI	Plan Estratégico-Operacional (del PNPPM)
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PND-O	Plan Nacional de Desarrollo-Operativo (Nicaragua)
PNM	Programa Nacional de la Mujer (Honduras)
PNPPM	Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres (Bolivia)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRAF	Programa de Asignación Familiar (Honduras)
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility (del FMI)
SIEG	Sistema de Indicadores de Enfoque de Género (Nicaragua)
SUMI	Seguro Universal Materno Infantil (Bolivia)
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Económicas (Honduras)
UNAT	Unidad de Análisis Técnico (Bolivia)
VAGGF	Vice-Ministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia (1997–2002, Bolivia)
VIH-SIDA	Virus de la Inmunodeficiencia Humana- Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
VMG-AG	Vice-Ministerio de Género y Asuntos Generacionales (2006–, Bolivia)
VMM	Vice-Ministerio de la Mujer (2002–2006, Bolivia)

## Listado de Cuadros

- Cuadro 1. Ingreso de Mujeres como Porcentaje del Ingreso de Hombres
- Cuadro 2. Participación de la Fuerza Laboral por Ocupación y Sexo (en Porcentaje)
- Cuadro 3. Nicaragua: Estructura Porcentual con Respecto al Total del Trabajo Reproductivo o Doméstico por Sexo
- Cuadro 4. Uso de Anticonceptivos en Población Femenina de 15–49 Años (en Porcentaje)
- Cuadro 5. Tasa de Fecundidad (Número de Partos por Mujer)
- Cuadro 6. Indicadores Relativos de Educación, 2004 (en Porcentaje)
- Cuadro 7. Estudios sobre Género y ERP, y Países Cubiertos

# Executive Summary

This report analyzes the contribution of the PRS process to promoting gender equity in policies to reduce poverty and in strengthening the women's movement. Taking into account unequal gender relations and promoting gender equality are important not only for addressing female poverty more effectively, but also for the reduction of poverty in general. Effective poverty reduction policies require that gender issues are addressed, and this in turn implies that gender gaps in all possible dimensions are reduced. For example, it means increasing access of women to means of production and to social services, but it also implies cultural changes relating to images of women and men, and improving women's rights and enhancing female empowerment.

## Initial Results

The original PRSs and the National Plans that have succeeded them in the three countries generally present gender as a "crosscutting issue". But the actual attention for gender in the documents is limited. A gender focus is absent from the poverty diagnosis and from the programmes and actions. Bolivia is a partial exception to this, as the 2001 EBRP did include several gender projects. In this country there had already been a Vice-Ministry for Women (under different names) since 1993. With support from the donors, this Vice-Ministry was able to influence the document. However, the gender projects are listed in a separate chapter with little relationship to the other chapters and policies, and no agency was made explicitly responsible for their execution.

The influence of women and of women's organisations during the consultation processes for the strategies has also been limited. Moreover, if there was influence of women on the outcome of the dialogues, as was the case in the Bolivian National Productive Dialogue in 2004, this did not guarantee influence on the content of the strategy itself. These disappointing outcomes on the addressing of gender issues in participation and in the strategies themselves are in line with the results of other studies on gender and PRSPs.

With respect to the implementation of gender and poverty policies, the results are also disappointing. The PRSs Honduras and Nicaragua did not include gender projects; that of Bolivia did, but implementation of the EBRP during 2001–2004 was mainly restricted to projects that were already under way before 2001, and the new gender projects in the socio-economic area were not started.

However, these results must be put in a context:

- Consultations processes in general did not have much influence on the content of the strategies, so it is not surprising that the women's movement did not have much influence either – although in Nicaragua and Honduras the women's organisations not even managed to influence the big NGOs that dominated consultation processes.
- Poverty diagnoses in these strategies not only lacked attention for gender inequalities but also for other (ethnic, income, etc.) inequalities as causes of poverty.
- In general, the first PRSs were very much focused on social policies and gave much less attention to (macro) economic policies, access to land and to credit, etc. In keeping with this, the limited gender focus present was also concentrated in social policies, with sometimes a partial extension to policies related to gender violence. Yet even among social policies the gender gaps got limited attention.
- In all three countries there were general problems with the implementation of the strategies, and not just in the gender projects (to the extent there were any). These implementation problems were basically due to a lack of willingness to carry out poverty reduction policies (Nicaragua but to some extent in all three countries), and lack of resources (HIPC resources were not available yet in Honduras, and were transferred to the municipalities with limited execution capacity in Bolivia).

In this report the analysis extends beyond these initial results of the PRS processes. In view of the longer period analyzed, it was also possible to examine the medium-term effects of the PRS process on the empowerment of and cooperation among women's organizations, on the availability of gendered statistics, and on gender policies and their results in general.

### **Empowerment of the Women's Movement**

With respect to the empowerment of the women's movement, the experiences in the three countries are different. In Honduras and Nicaragua there was already an extensive women's movement. The PRS process did little to strengthen it. This may surprise for the case of Honduras, since this country established a special institution for the monitoring of the implementation of the PRS with representatives of civil society, including women's organisations. However, this may even have hampered the strengthening of the women's movement, because just one representative of all women's organisations is admitted, which has reinforced the differences and conflicts between the organisations. The fact that the National Women's Institute (INAM) is no part of the PRS monitoring structure on the government side has limited women's influence even more and has also hampered collaboration between this institute and the women's movement.

In Bolivia, the various consultation processes have contributed to strengthening the women's movement. Currently, the organisations of poor and indigenous women are represented in the government. But their demands are not focused on specific women's rights or on reducing gender inequalities. In both Bolivia and Honduras, increasing conflicts of interest can be observed among women's organisations, and especially between rural and urban women. In Nicaragua, the situation is more favourable in this respect since there have been some positive experiences

recently in cooperation among women's organisations and between women's organisations and state institutions.

### **Collection of Gendered Statistics**

The fact that a gender focus was almost absent from poverty diagnoses of the PRSPs is generally said to be at least partially due to a lack of gendered statistics. But in these three countries this is not the full story, because there was much more statistical information available than what has been used and presented in the strategies. Yet, the PRS processes have to some extent contributed to a search for more gendered statistics. These efforts were mostly initiated by NGOs and were supported by the donors. Sometimes they started before the PRS process. But in all countries important statistics on the relation between gender and poverty are still missing, including, for example, time use data and gendered data on individual consumption.

Government interest in the collection of relevant gender data appears to be limited. The Progress Reports on the PRS of Honduras and Nicaragua don't include any gendered statistics, not even those related to the Millennium Development Goals. Nicaragua has established a Gender-Focused Indicators System (SIEG) in 2001 but a report was never published and the system was not continued. Only in Bolivia some government interest can be observed, as UDAPE publishes the available gendered data in its annual Millennium Development Goals Reports.

### **Other Plans and Policies Implemented**

It can be said that the PRS processes have indirectly influenced gender policies implemented, because they have stimulated the elaboration of sectoral and thematic plans. All three countries formulated National Women's Plans or Gender Equity Plans. These plans were developed by the specialized state agencies (Vice-Ministry of Women in Bolivia, INAM in Honduras and INIM in Nicaragua) in cooperation with women's organisations. These institutions and the plans have been supported by the donors, often organized in an Inter-Agency Gender Group.

The Nicaraguan gender plan is too recent, but there are some results of these plans already in the other two countries. For example, in both countries there is much more attention for and legal recognition of intra-family and gender violence, and measures have been introduced for improved prevention and for care and shelter of the victims. In Bolivia, specific measures have been taken to promote women's participation in the "Inverse Trade Fairs".

However, government ownership of these plans beyond the specialized state women institutions seems limited. Although formally the implementation of women and gender plans is the responsibility of the whole government, in practice it is left to the specialized institutions, which only have limited budgets. Moreover, the general climate for promoting gender equality seems to deteriorate. Official support for promoting gender equality is even declining in all three countries, and especially in Central America there is an upsurge in conservative religious and fundamentalist forces.

In sum, the PRS process did not have much positive effect on the execution of gender and poverty policies. The results achieved are more due to processes that were already under way, or were the result of specific gender equity plans that have been supported by the donors. Neither PRS consultation processes nor the documents themselves –

written to meet donor requirements – have done much to strengthen women’s empowerment or to promote gender equality. But donor support has been important in the little progress registered in female empowerment or in closing the gender gaps. It can be concluded that if the donors would have restricted themselves to supporting the PRS or subsequent national plans, (as was the original intention of the PRS process), they would not even have obtained these limited results.

This study of the effects of the PRS process on promoting a gender focus in poverty reduction policies leads to similar conclusions as studies on the PRS process in general. Poverty reduction is not a technical problem but a political problem. It cannot be resolved by writing (or have written by technocrats) comprehensive, long-term and result-oriented plans. Similarly, organizing consultation processes with participation of everybody on everything is not effective and just contributed to the ritual or symbolic nature of the process. Political processes only advance via building up forces, forging alliances and negotiating small steps in the direction of specific and concrete objectives. This leads to the conclusion that it is more feasible to reduce poverty and to organize participation on the basis of sectoral and specific plans.

The reduction of gender inequalities is a political issue as well. In this area it is also necessary to build up forces and forge alliances in order to break with vested interests and ideas behind gender inequality. The analysis in this report reveals that the elaboration and implementation of specific Gender Equity Plans had more impact than the efforts in trying to change or support the overall Poverty Reduction Strategies.

## **Recommendations**

A first and general recommendation is therefore to promote and support gender equity plans or more detailed and specific plans with a gender focus, for example, plans for promoting access to credit for women or for combating gender violence. In the development of these plans intensive collaboration between state institutions, women’s movement and donors is possible. This intensive cooperation and in particular the involvement of women’s organizations hopefully also helps to mobilize political support within the government (beyond the specialized institutions) in order to secure financing and execution of the plans.

More specific recommendations:

For governments:

- Strengthen the specialized women or gender institutions within the government in terms of capacities and financial resources
- Enhance the cooperation between these institutions and other state agencies and with the women’s movement within civil society
- Strengthen the formal powers of these institutions within policy coordinating bodies, for example, make sure that INAM becomes part of the Social Cabinet in Honduras

For donors:

- Continue and increase support to the specialized women and gender institutions within governments, and promote that these institutions cooperate with other state agencies and with women’s organizations in civil society
- Promote the inclusion of a gender focus in all donor and programs

- Continue support for the collection and presentation of relevant gender statistics, in particular time use data and data on individual food consumption, and enhance that other state agencies also use these data
- Continue support to women's organizations and promote that these organizations cooperate with state agencies.

# 1. Introducción

El objetivo de este informe es analizar la relación entre las Estrategias de Reducción de la Pobreza y la equidad de género, es decir ¿En qué medida la equidad de género ha sido integrada en las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) y en los procesos ERP en Bolivia, Honduras y Nicaragua?. De esta manera, el propósito es hacer un estudio comparativo, basado en el seguimiento durante varios años de los procesos ERP en los tres países, así como en los informes anuales de género por país, escritos por expertos de género en los tres países.

Dado el estado actual en que están los procesos de ERP en Bolivia, Honduras y Nicaragua (Komives y Dijkstra 2006) y considerando que ya nadie habla sobre la ERP, como en Bolivia, o que éstos se han debilitado bastante, como en Nicaragua y Honduras, provocando que las ERP tengan poca relación con las políticas efectivamente ejecutadas, ¿para qué sirve analizar la relación entre los procesos de ERP y género?

La respuesta es un poco pragmática, en el sentido en que nos enfocamos no solamente en los instrumentos del proceso de ERP, o sea los documentos ERP, los Planes Nacionales posteriores, y los procesos de consulta, sino también en sus *objetivos*. Se puede decir que el requerimiento de elaborar una ERP como estrategia de largo plazo, integrada, y orientada a resultados, con participación amplia de la población, tiene tres objetivos principales:

- Lograr mayor participación de la sociedad civil y de los hombres y mujeres pobres en las políticas públicas
- Llevar a cabo políticas más efectivas de reducción de pobreza que se traduzcan en el logro de mejores resultados
- Alcanzar mayor eficacia de la ayuda externa en la reducción de pobreza.

El presente informe pretende investigar en que medida se ha logrado estos objetivos desde una perspectiva de género, lo cual implica que se analizará primero, lo que ha pasado con la influencia de mujeres y del movimiento de mujeres en la ERP y en las políticas públicas en general, es decir ¿cómo se ha desarrollado la capacidad de influir del movimiento de mujeres y en qué medida hay una relación con el proceso ERP? En segundo lugar, se quiere analizar no solo cómo se ha tratado el tema de género en las ERPs mismas y en otros documentos que se han producido dentro del proceso ERP; sino también en las políticas implementadas y

en los resultados de estas políticas, para lo cual es importante también conocer si ha habido mejoras en la disponibilidad de datos por género. Asimismo, se analizará cómo las políticas de género han sido apoyadas por los donantes.<sup>1</sup>

En la siguiente sección comenzamos por exponer el tema género y pobreza teóricamente. ¿Qué implica el enfoque de género para las políticas de reducción de la pobreza? También presentamos algunos indicadores de la situación en relación a género y pobreza en los tres países, al inicio del proceso ERP. En la sección 3, y más detalladamente en el Anexo 2, presentamos los resultados de la búsqueda de literatura existente sobre la relación entre género y procesos ERP. En la sección 4, se resumen los procesos de ERP en los tres países para construir el contexto para este análisis. Las secciones 5–7 constituyen la parte central del informe. La sección 5 analiza la participación de las mujeres y el empoderamiento (o la potenciación) del movimiento de mujeres. En la sección 6 se aborda el tratamiento del enfoque de género en las ERP y en los planes que las han seguido, y se investiga si los procesos ERP han contribuido a la colección de datos por género. La sección 7 analiza comparativamente las políticas de género ejecutadas en los tres países y sus resultados. La última sección incluye las conclusiones más relevantes.

---

<sup>1</sup> El Anexo 1 contiene los Términos de Referencia para este informe.

## 2. Género y Pobreza

El objetivo de esta sección es indagar sobre la relación entre género y pobreza, analizando porqué las relaciones de género son importantes en las políticas de reducción de la pobreza. Para esto, se trata este tema, primero, en términos generales y, después, analizando el punto de partida de la situación de la equidad de género y pobreza en los tres países Bolivia, Honduras y Nicaragua.

No hay duda que la equidad de género es importante para reducir la pobreza, a este respecto muchos autores han establecido la relevancia de involucrar género en el análisis de la pobreza y en el diseño de políticas de reducción de la pobreza. Se usa la palabra género para referirse a las relaciones entre los sexos, o al sistema de relaciones sociales que produce diferencias entre hombres y mujeres más allá de las diferencias biológicas (Dijkstra y Plantenga 1997).

Desde el punto de vista del desarrollo socio-económico, se puede decir que hay dos motivos básicos para reducir las desigualdades de género. Por un lado, el no tomar en cuenta las desigualdades de género y el perseguir políticas que son “ciegas” en género, lleva a una menor eficiencia y un menor crecimiento económico (Elson 1995; Dollar y Gatti 1999; Klasen 1999). Por otro lado, se ha establecido que hombres y mujeres experimentan la pobreza en maneras diferentes, y que las relaciones desiguales de género pueden llevar a que la pobreza afecte más a las mujeres que a los hombres.

Las desigualdades de género se manifiestan, por ejemplo, de la siguiente manera en una mayor pobreza de las mujeres (Bradshaw y Linneker 2003):

- El trabajo de las mujeres generalmente recibe menores ingresos que el de los hombres; por un lado, las mujeres tienen más responsabilidad en actividades no remuneradas en el hogar y en el cuidado de los niños y niñas; por otro, en cuanto tengan trabajo remunerado los salarios generalmente son más bajos que los salarios de los hombres
- La capacidad de tomar decisiones sobre el *uso de* los ingresos generalmente es más limitada que la de los hombres
- Aún si las mujeres toman las decisiones, muchas veces piensan primero en los intereses de sus maridos e hijos, y no en su propio bienestar.

El supuesto relacionado a que desigualdades de género reducen el nivel de bienestar en general, lleva a incluir el tema de género como instru-

mento; es decir, se necesita reducir las desigualdades de género para fortalecer las políticas de reducción de pobreza en general y lograr mejores resultados. La segunda línea de argumentación lleva a incluir el tema de género como objetivo en sí mismo: solo se puede reducir la pobreza relativa de las mujeres y aumentar el bienestar de las mujeres, si las políticas se dirigen a más igualdad de género. En este informe, se utilizarán las dos perspectivas, suponiendo que al tomar en cuenta las relaciones de género y al reducir las desigualdades de género se ayuda a aumentar el bienestar relativo de las mujeres y también se podría disminuir la pobreza en general.<sup>2</sup>

Las tres manifestaciones mencionadas arriba ponen de relieve que la mayor pobreza no solo tiene que ver con acceso a recursos, sino también con poder de decisión sobre los recursos, y con el uso efectivo de los mismos. En otras palabras, las desigualdades de género que causan esta mayor pobreza de las mujeres y una menor eficiencia económica en general no solo son de tipo socio-económico (acceso a educación, medios de producción, trabajo), sino también tienen que ver con factores culturales (imagen de hombres y mujeres, machismo), con el grado de autonomía de las mujeres sobre su propia vida y cuerpo (salud reproductiva y sexual, ausencia de violencia sexual y familiar), y con su poder político. En los estudios inspirados por la publicación de los Índices de Igualdad de Género (Índice de Desarrollo relacionado con Género, Índice de Potenciación de Género) de las Naciones Unidas en 1995, se han definido ocho dimensiones de esta desigualdad: Identidad y cultura, autonomía del cuerpo, autonomía en el hogar, poder político, acceso a servicios sociales como educación y salud, acceso a medios de producción como tierra y crédito, acceso a empleo e ingresos, y acceso a tiempo libre y sueño (Wieringa 1997; Dijkstra 2002). Por lo tanto, reducir las desigualdades de género implica reducir las brechas en estas ocho dimensiones.

## **2.1 Origen de las Desigualdades de Género en Bolivia, Honduras y Nicaragua**

Es evidente que las relaciones de género en Bolivia, Honduras y Nicaragua son muy desiguales. Históricamente, esto parece ser debido más a la influencia del colonialismo español y de la iglesia católica que a la cultura indígena. Dentro de la cultura indígena se enfatizaba la complementariedad de los sexos, aunque había una división de trabajo, hombres y mujeres asumían tareas domésticas y tareas de producción. Ambos tenían acceso a medios de producción (Silverblatt 1987; Gill 1994). Por ejemplo, entre los pueblos andinos existía el sistema de “herencia paralela” implicando que las madres daban la propiedad de la tierra a sus hijas y los padres a sus hijos.<sup>3</sup> Sin embargo, en la visión de los colonizadores, las mujeres no eran capaces de participar en la vida pública, por lo que las leyes del colonialismo y de los agentes locales, que después asumieron el control del Estado, solo dieron derechos públicos y de propiedad a los hombres. Parece que la influencia de esta ideología católica era más fuerte en áreas urbanas que en áreas rurales. En los pueblos indígenas de Bolivia, las mujeres tenían menor control sobre los recursos económicos que antes, pero por lo menos no fueron restringidas a la esfera privada y todavía se vieron respetadas en la vida pública y económica (Gill 1994:

<sup>2</sup> Cabe notar que este punto de partida está en línea con la política oficial de ASDI, que estipula que las desigualdades de género son una causa importante de la pobreza y un obstáculo para el desarrollo sostenible y equitativo. Ver SIDA, “Promoting Gender Equality in Development Cooperation”, [www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=429&language=en\\_US](http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=429&language=en_US) leído el 21-1-2007.

<sup>3</sup> También existía el sistema de matrimonios de prueba en los cuales ambos sexos podían retirarse libremente.

25). En las ciudades, y por lo general en áreas donde el colonialismo español tenía más control sobre las relaciones de producción, las mujeres no solo perdieron el control sobre los medios de producción sino también sobre su cuerpo, siendo sujeto de abusos sexuales (Silverblatt 1987).

Mientras la población indígena es mayoritaria en Bolivia, ya no es el caso en Centroamérica, donde la ideología de los colonizadores llegó a ser dominante, introduciendo una doble explotación de las mujeres: del patrón y de su propio marido. En un estudio histórico minucioso de las relaciones sociales y de producción en Diriomo (Nicaragua), Dore (2006) concluye que el inicio del auge del café alrededor de 1870 no llevó a relaciones de trabajo capitalistas (trabajo asalariado), como generalmente se asume, sino a un sistema de trabajo forzado (peonaje). Este sistema continuó hasta los años cincuenta del veintesimo siglo, aplicándose también en otros rubros de agro-exportación (azúcar, algodón). El punto central que se destaca en su análisis es, que el sistema de deuda-peonaje solo podía mantenerse por tanto tiempo porque se veía reforzado por el patriarcado. Los hombres recibían un adelanto en efectivo del patrón y luego las esposas y niños tenían que cortar café por muchos años como esclavos para poder pagar esta deuda.

Estas relaciones sociales por supuesto han tenido un impacto de largo plazo en la identidad de género y en la relativa autonomía y poder de las mujeres vis-à-vis los hombres. Por mucho tiempo y en congruencia con la ideología católica dominante de la doble moral, los hombres han considerado a sus esposas, su fuerza de trabajo y su cuerpo como su propia posesión. Por otro lado, Dore (2006) muestra también que ya alrededor del año 1900 había una minoría de mujeres pobres que eran “libres”, sin esposo. Por su acceso a la tierra u otros medios de producción, como comercio o artesanía, podían tener el “lujo” de quedarse solas o ser madres solteras y a pesar de ser pobres, tenían cierta independencia económica. En la situación actual en Nicaragua y Honduras hay también evidencia de esto, aunque generalmente las mujeres tienen menos autonomía y poder vis-à-vis los hombres, tienen que hacer la mayor parte del trabajo doméstico, ganan menos y por todo esto (y más) sufren mayor pobreza que los hombres, cabe hacer notar también que hay mujeres independientes que han logrado combinar sus tareas domésticas con la realización de actividades económicas que les permitan sustentarse económicamente y también a sus hijos.

En Bolivia, parece ser que el colonialismo y la ideología católica han dominado las Leyes de propiedad y de participación política de las mujeres en todo el país, pero que el machismo, la moral doble y la explotación sexual ha sido más un problema para la minoría de Bolivianas no-indígenas y menos para la mayoría de mujeres indígenas. Estas últimas se ven más afectadas por la falta de acceso a tierra y otros medios de producción y la consecuente desigual distribución del ingreso, junto con sus esposos.

Los tres países han tenido un período de modernización y crecimiento en los años 60 y 70 cuando se establecieron pequeñas y medianas empresas industriales y cuando paulatinamente aumentó la cobertura de servicios de educación, salud, agua etc, lo que tuvo efectos positivos para la situación de las mujeres, sin embargo, la distribución del ingreso siguió siendo muy desigual. Desde los años 80 prevalecieron las crisis económicas y las medidas de ajuste estructural, llevando a una reducción del empleo formal y a una mayor informalidad y precariedad del trabajo, y también a un estancamiento en la expansión de los servicios del Estado, lo que ha tenido diferentes impactos en mujeres y hombres.

Por un lado es claro que si la situación económica se deteriora, las mujeres tienden a sufrir más que los hombres. Están sobrerrepresentadas en trabajos precarios y con malas condiciones, y son las que mayor responsabilidad tienen para proveer la comida en la casa, por lo que tienen que trabajar más horas a costo de su propia salud y bienestar. Además, sufren más de los deterioros en calidad y cantidad en los servicios estatales en salud y educación (Benería y Feldman 1992; Sparr 1994; Elson y McGee 1995).

Por otro lado, parece que hay tendencias de largo plazo que muestran una mayor igualdad de género, aunque – dada el precario nivel del punto de partida – estamos todavía lejos de lograr este objetivo en la región. Un estudio comparativo de Centroamérica y El Caribe sobre el período 1980–1990 concluye que las relaciones de género han mejorado levemente en este período. Indicadores como el uso de anticonceptivos, la matrícula educativa relativa de mujeres, la tasa de mortalidad materna y la participación relativa en parlamentos y en el mercado laboral, todos ellos, mostraron un mejoramiento. Entre los factores que influyen estos indicadores están la fuerza y presencia de la Iglesia Católica (negativamente), las políticas del Estado y particularmente los gastos en educación y salud y la atención de derechos legales de las mujeres, y la fuerza del movimiento de mujeres (positivamente). La comparación entre los países también evidencia que hay una relación entre la distribución del ingreso en general y las desigualdades de género (Dijkstra 2001).

Un estudio más reciente de la región muestra también la reducción de algunas brechas de género. Por ejemplo, la participación laboral relativa de las mujeres se ha incrementado y la brecha educativa entre hombres y mujeres – medido como el porcentaje de jóvenes de 15 a 24 años con 13 años o más de educación –, se ha invertido en América Latina. Cabe hacer notar, sin embargo, que los tres países considerados en este estudio constituyen excepciones a esta tendencia general que se da en 16 países Latinoamericanos: en Bolivia y Nicaragua hay más hombres que mujeres con 13 años de estudio, y en Honduras la proporción es igual (Renzi y Fauné 2004).

## 2.2 Género y Pobreza en los Tres Países

Generalmente el indicador usado para medir la pobreza por género es comparar el ingreso per cápita en *hogares jefaturizados* por hombres con el de *hogares jefaturizados* por mujeres. En nuestra opinión, este enfoque no dice nada sobre la pobreza por género. A pesar de gozar de ingresos *promedios* más altos, las mujeres en hogares jefaturizados por hombres pueden estar en peores condiciones de pobreza que las mujeres en hogares jefaturizados por mujeres, sobre todo cuando el hombre no tiene trabajo, o no contribuye con su salario a los ingresos de la casa, o si ejerce violencia doméstica o toma en exceso.

Una metodología más adecuada para medir la pobreza por género es seguir las tres manifestaciones mencionados arriba por Bradshaw y Linneker. Un primer indicador de la pobreza relativa de hombres y mujeres sería el ingreso promedio de las mujeres en relación al de los hombres. Las estadísticas disponibles muestran que las mujeres ganan mucho menos que los hombres en los tres países (Cuadro 1). En Nicaragua las brechas son mayores en el sector de servicios, mientras que en Bolivia la brecha es mucho mayor en el sector rural que en el sector urbano. En Honduras las brechas son grandes pero relativamente menores entre los y las asalariados y trabajadores por cuenta propia, pero mucho mayor si se toma el promedio de todos los trabajadores en el país,

incluyendo los en el agro (42%). Cabe notar, por supuesto, que las estadísticas disponibles no son completamente comparables entre los tres países.

**Cuadro 1. Ingreso de Mujeres como Porcentaje del Ingreso de Hombres**

Bolivia 2002		Honduras 2004		Nicaragua 2005	
Rural/urbano:		Por nivel de educación, asalariados y cuenta propia:		Por rama:	
Rural	29	Sin nivel	72	Agropecuario	66
Urbano	64	Primaria	76	Comercio	65
		Secundaria	71	Servicios	47
		Superior	72	Pequeña industria	78
		Total asalariados y cuenta propia	87		
Promedio	57	Promedio	42	Promedio	64

Fuente Bolivia: Henrich et al. 2006: 19; Honduras: INE, Encuesta de Hogares citado en Kennedy 2005; Nicaragua: Encuesta FIDEG 2005, citado en Agurto 2005.

La segunda manifestación de la pobreza diferenciada entre mujeres y hombres es la que tiene que ver con la mayor participación de mujeres en trabajo no-remunerado, el cual tiene dos componentes: primero, el trabajo productivo no-remunerado en empresas familiares que según las definiciones de las Cuentas Nacionales es reconocido como participación en el mercado laboral, y segundo el trabajo en tareas domésticas y reproductivas que no forma parte de actividades económicas, según la definición oficial.

**Cuadro 2. Participación de la Fuerza Laboral por Ocupación y Sexo (en Porcentaje)**

Bolivia 2002			Honduras 2004			Nicaragua 2004			
						Urbano		Rural	
	H	M		H	M	H	M	H	M
Obrero	12	3	Asalariado publico	4	10				
Empleado	23	16	Asalariado privado	43	31	Asalariado	52	42	37
Empleada doméstica	0	5	Trabajador doméstico	0	9				
Cuenta propia	38	32	Cuenta propia	39	41	Cuenta propia	27	38	26
Patrón	6	2				Patrón	8	2	5
Trabajador familiar	21	41	Trabajador familiar	14	9	Trabajador familiar	13	18	33
			Trabajador familiar sin incluir agricultura	2	7				
Total	100	100	Total	100	100	Total	100	100	100

Fuentes: Bolivia: MECOVI 2002, citado en Calderón y Larrea 2004; Honduras: INE, Encuesta de Hogares citado en Kennedy 2004; Nicaragua: Encuesta FIDEG 2005, citado en Agurto 2005.

La participación de la fuerza laboral por tipo de ocupación es muy diferente en los tres países (Cuadro 2).<sup>4</sup> En Honduras, un porcentaje alto de mujeres trabaja como asalariada, especialmente en el sector privado, lo que probablemente está relacionado con la alta incidencia de industrias de maquila que tienen malas condiciones de trabajo y son precarias,

<sup>4</sup> De nuevo se puede cuestionar la comparabilidad de los datos disponibles.

pero por lo menos constituye una fuente de trabajo remunerado. En Bolivia, la gran mayoría de hombres y mujeres trabaja por cuenta propia y como trabajador familiar. Como era de esperar, las mujeres están sobre-representadas en la última categoría (41% del total de mujeres vis-à-vis 21% de los hombres). Para Nicaragua la proporción de mujeres en la categoría de trabajador familiar, está casi en el mismo nivel que el de los hombres, por lo menos en el área rural (37%, frente a 33% de los hombres). En Honduras, un mayor porcentaje de hombres está en esa categoría, pero excluyendo el trabajo familiar en la agricultura, las mujeres están sobre-representadas en este trabajo no-remunerado.

La mayor participación relativa en actividades no remuneradas en el hogar es un indicador de los obstáculos que enfrentan las mujeres para desarrollar sus carreras en el mercado de trabajo remunerado y también en actividades sociales y políticas fuera de la casa, que generalmente dan más satisfacción profesional y prestigio social. Pero al mismo tiempo, y dado que la mayoría de las mujeres participan también en el mercado laboral remunerado, constituye un indicador del doble peso que las mujeres tienen que sobrellevar. Para analizar estos aspectos más claramente, es importante que existan datos completos sobre el uso del tiempo de hombres y mujeres: en horas en trabajo remunerado, en los diversos tipos de trabajo no-remunerado (preparar comida, cuidar a niños, etc), en tiempo dedicado al descanso (sueño), en tiempo libre. Lastimosamente, estos datos actualmente no están disponibles para ninguno de los tres países. Una excepción parcial es Nicaragua, donde el FIDEG hace encuestas panel para investigar el uso de tiempo de hombres y mujeres en tareas domésticas (Cuadro 3).

Así, la mujer realizaba el 85% de las tareas domésticas según la encuesta 1995/96, y el 81.6% según la del año 2004, es decir la mayor parte. Para las mujeres las tareas cuantitativamente más importantes son preparar los alimentos, además de lavar y planchar la ropa. La participación relativa de los hombres es mayor en acarrear leña y en hacer las compras. Estos datos son útiles para mostrar esta desigualdad en general y sus implicaciones, es decir las menores oportunidades que tienen las mujeres para desempeñar actividades remuneradas, pero todavía no hacen visible la sobrecarga de trabajo que tienen las mujeres, debido a que también participan en el mercado laboral, ni su (probable) menor acceso a tiempo libre y sueño.

**Cuadro 3. Nicaragua: Estructura Porcentual con Respecto al Total del Trabajo Reproductivo o Doméstico por Sexo**

Actividades	1995/96		2004	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Preparación de alimentos	0.6	26.2	2.6	32.0
Cuido de niños/niñas y ancianos/ancianas	0.2	2.6	0.7	3.4
Halar agua	0.6	1.1	0.9	1.1
Limpiar la casa	0.2	11.2	1.2	7.2
Lavar y planchar la ropa	0.8	27.6	2.4	23.4
Acarrear leña	6.1	2.4	6.2	1.6
Hacer las compras	4.5	10.3	3.2	7.9
Remendar ropa	0.2	2.6	0.1	2.0
Llevar comida a la parcela	0.4	0.9	0.5	0.4
Otras tareas	1.6	0.2	0.7	2.6
Total	15.0	85.0	18.4	81.6

Fuente: Agurto 2006, en base de Encuesta Panel FIDEG 1995/96 y 2004.

No existen datos para medir el poder de decisión sobre el uso de los ingresos del hogar ni para el último punto distinguido por Bradshaw y Linneker relacionado al uso efectivo de los ingresos. Las encuestas de hogares generalmente no miden la cantidad de nutrición u otros productos básicos disponibles por sexo.<sup>5</sup> Sin embargo, lo que sí se puede medir es el uso relativo de servicios públicos como educación y salud, el cual es a la vez otro indicador de la igualdad de género. Además, existe una estadística que aproxima parcialmente el poder de decisión de las mujeres vis-à-vis el de los hombres, y en particular es un indicador de la autonomía de las mujeres sobre su cuerpo: el uso de anticonceptivos.

El Cuadro 4 evidencia que el uso de anticonceptivos está aumentando en los tres países, pero que hay grandes diferencias entre los tres en cuanto al nivel de uso. Bolivia con su población mayoritariamente rural tiene un atraso a este respecto, mientras que Nicaragua va adelante, probablemente inducido por el período del Sandinismo en que la influencia de la Iglesia Católica bajó un poco. El acceso a anticonceptivos es un indicador importante para el grado de autonomía de las mujeres sobre su cuerpo vis-à-vis sus esposos y la cultura dominante, la iglesia, etc. Este mayor uso de anticonceptivos en Nicaragua influyó también en una tasa de fecundidad más baja que la de los otros países (Cuadro 5). Sin embargo, el uso de anticonceptivos en los tres países todavía está más bajo que en países ricos, donde esta tasa generalmente está por encima del 80%.

La baja proporción de mujeres entre alcaldes y diputados que varía entre el 5 y el 25% (ver el Capítulo 7 de este Informe para más cifras concretas por país) y la alta incidencia de violencia sexual y de género son otras muestras de que hay grandes brechas de poder todavía entre hombres y mujeres en los tres países.

**Cuadro 4. Uso de Anticonceptivos en Población Femenina de 15–49 Años (en Porcentaje)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bolivia			49					58
Honduras	50					62		
Nicaragua			60			69		

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2006 – Online.

**Cuadro 5. Tasa de Fecundidad (Número de Partos por Mujer)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bolivia	4.5		4.3			4.0		3.8	3.8	3.7
Honduras	4.5		4.3			4.0		3.7	3.6	3.6
Nicaragua	4.2		3.9			3.5		3.3	3.2	3.2

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2006 – Online.

Por último en la revisión sobre el punto de partida se presenta cifras sobre el acceso relativo a la educación. Respecto a la educación primaria (la matrícula), parece que no hay muchas diferencias de género en los tres países (Cuadro 6). En educación secundaria, las mujeres están sobre-representadas en relación a los hombres, sobre todo en Honduras pero también en Nicaragua.<sup>6</sup> La relación de hombres y mujeres adultos alfabetizados es igual en estos dos países, mientras la tasa de alfabetiza-

<sup>5</sup> Esto sería el indicador oportuno para medir pobreza por género – es decir, en su dimensión de ingresos o consumo.

<sup>6</sup> Probablemente es un fenómeno reciente, entonces no se refleja todavía en el porcentaje de todos los hombres y mujeres con 13 años de educación (ver arriba).

ción de mujeres todavía está más baja que la de los hombres en Bolivia. Sin embargo, entre las mujeres jóvenes la tasa de alfabetización ya es casi igual en Bolivia. Las cifras absolutas (no presentadas aquí) muestran un rezago severo en Nicaragua en todos los indicadores de educación primaria, y algunos indicadores incluso tienen una tendencia a la baja en los últimos años. En Bolivia, la cobertura en educación primaria es la más alta de los tres países y está próximo al 100%.

**Cuadro 6. Indicadores Relativos de Educación, 2004 (en Porcentaje)**

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
Relación tasas de matrícula educación primaria femenina/masculina	99	100	98
Relación tasas de matrícula educación secundaria femenina/masculina	97	125	115
Relación niñas/niños en ingreso neto al primer grado, en % de la edad relevante	100	103	92
Relación tasas de término de primaria niñas/niños, en % de grupo edad relevante	96	107	110
Relación tasas de alfabetización mujeres/hombres, adultos	87	100	100
Relación tasas de alfabetización mujeres/hombres, jóvenes (edad 15–24)	97	105	106

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2006 – Online.

Las pocas estadísticas y datos aquí presentados parecen dar evidencia de que en los tres países, las mujeres enfrentan mayores niveles de pobreza que los hombres, y que hay fuertes desigualdades de género en poder tanto dentro de las familias como en la sociedad. Solo en educación hay muestras de que las brechas están cerrándose.

# 3. Género y Procesos de ERP: Resultados de Estudios Anteriores

La elaboración de una Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) fue una condicionalidad dentro de la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC). Además de elaborar las estrategias, los países tenían que hacerlo con participación de la población. Esto fue una condición del *proceso*: el país debía organizar amplias consultas para discutir sobre la pobreza y las políticas para reducirla. En principio, no había una condición para el contenido de las estrategias, ya que se pretendía dar más énfasis a la “apropiación” de las mismas por parte del país. En la práctica, sin embargo, los directorios del FMI y del BM tenían que aprobar las estrategias, por lo que las opiniones del staff de estas instituciones fueron importantes, lo cual ponía límites a la apropiación nacional así como a la participación.

El enfoque de las ERP era que éstas debían ser estrategias comprensivas, orientadas al logro de resultados, de largo plazo y operacionales, las cuales iban a formar la base de políticas concretas y de presupuestos nacionales, además de decidir el destino de la ayuda externa. Entonces, no es de sorprender que surgiera una preocupación sobre el tratamiento de género en estas estrategias. Una reseña de la literatura existente sobre género y procesos ERP (Cuadro 7) evidencia dos características:

- La mayor parte de los estudios sobre este tema se ha publicado en los primeros años después del inicio de las ERP, es decir 2002 y 2003; después de lo cual el tema casi no recibió atención;
- La literatura está dominada por estudios hechos o financiados por donantes bilaterales, multilaterales u Organizaciones No Gubernamentales (ONG) internacionales y se han publicado como informes generalmente disponibles en el Internet; sin embargo, casi ninguno ha salido en libros o revistas académicas.

El primer punto implica que la literatura existente contiene análisis sobre género, procesos de participación y contenido de las estrategias, pero no sobre la relación entre los procesos de ERP y la disponibilidad de datos e indicadores, ni entre ERP y resultados de políticas sobre aspectos de género. En los dos últimos sub-temas, este estudio puede aportar nueva información.

**Cuadro 7. Estudios sobre Género y ERP, y Países Cubiertos**

<b>Autores</b>	<b>Año de publicación</b>	<b>Países</b>
Bamberger, Blackden, Fort y Manoukian	2001	4 ERPs y 15 ERPs interinos hasta febrero 2001
Bell	2003	Bolivia, Tanzania, Mozambique, Viet Nam
Bradshaw y Linneker	2003	Honduras, Nicaragua
OXFAM	2004	Basado en otros
Rodenberg	2003	Ghana, Kenya y otros
Van Staveren	2005 (ERPs de 2001)	Albania, Bolivia, Honduras, Mozambique, Nicaragua
Wandia	n.d.	Kenya
Whitehead	2003	Bolivia, Malawi, Tanzania, Yemen
Zuckerman	2002 <sup>a</sup>	Armenia, Viet Nam, Uganda y otros
Zuckerman	2002b	Basado en otros estudios
Zuckerman y Garrett	2003	Albania, Ethiopia, Gambia, Guinea, Guyana, Malawi, Nigeria, Rwanda, Senegal, Tajikistan, Vietnam, Yemen, Zambia

Generalmente, los autores de los estudios concluyen que los resultados son decepcionantes: la participación de las mujeres y del movimiento de mujeres en la preparación de las ERPs ha sido pobre, y la atención para el tema de género en el contenido de las estrategias es insuficiente.<sup>7</sup>

Los procesos de consulta y participación generalmente no dieron suficiente atención a una participación equitativa de mujeres y sus organizaciones, y las ONGs élites que sí fueron invitadas muchas veces no sabían o no querían integrar el enfoque de género en sus contribuciones. Además, había poca relación entre los resultados de las consultas y el producto final – no solo en temas de género, sino en general (McGee *et al.* 2002; Molenaers y Renard 2003; Gould 2005). Entonces, aún si los procesos de consulta hubieran incluido de mejor manera a las mujeres y se hubiera hecho un mejor análisis de género con propuestas concretas, éstos generalmente no se hubiesen reflejado en el contenido de los documentos. El supuesto original que la participación de las mujeres y organizaciones de mujeres en los procesos de consulta, automáticamente iba a llevar a la integración de género en las estrategias, no pudo comprobarse (Zuckerman 2002).

Entre otras razones para el tratamiento limitado del enfoque de género en las ERPs se mencionan:

- Limitada capacidad en análisis de género en ONGs, agencias de Gobierno y donantes (Zuckerman 2002; Rodenberg 2003; Whitehead 2003). Relacionado con lo anterior, existe una confusión sobre los conceptos de Mujeres en Desarrollo, así como, Género y Desarrollo (ver arriba).
- Falta de voluntad política y de sensibilidad para temas de género (Zuckerman 2002; Rodenberg 2003; Whitehead 2003)
- Falta de atención adecuada y de exigencias de parte de los donantes y especialmente de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) sobre el tema de género; por ejemplo, la falta de exigencias sobre una participación mínima de las mujeres, en los procesos de consulta (Bradshaw y Linneker 2003), y la limitada atención para el tema de género en los Joint Staff Assessments (Zuckerman y Garrett 2003; Staveren 2005).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Para un breve resumen de estos estudios véase al Anexo 2 de este informe.

<sup>8</sup> Pero al mismo tiempo, estos autores afirman que la influencia del FMI y del Banco Mundial en el contenido de las Estrategias ya es demasiado fuerte, entonces aquí se pone de relieve una contradicción (observada también por Bradshaw y Linneker, 2003).

# 4. Los procesos ERP en Bolivia, Honduras, y Nicaragua

En esta sección se da un breve resumen de los procesos de ERP en los tres países, con el objetivo de proveer un contexto para el análisis del enfoque de género en los procesos de consulta, el contenido de las estrategias y su ejecución. Estudios anteriores de los procesos ERP revelaron que el grado de apropiación nacional de las ERP no siempre fue alto, y que los procesos de consulta tenían poca influencia real en las estrategias (IEO 2004; OED 2004). Críticas se han dirigido también a la exclusión de todo el proceso de temas muy relevantes para la reducción de la pobreza, como las políticas macroeconómicas, así como la distribución de la tierra y del ingreso (Gould 2005).

El Anexo 3 proporciona un cuadro resumen del proceso ERP en los tres países, indicando las fechas (meses o años) en qué los países llegaron o cumplieron con los diferentes etapas del proceso oficial. Además, contiene los cambios de Gobierno por la gran influencia que tienen en las demás etapas del proceso.

*Bolivia* cumplió con el proceso rápida y exitosamente en los primeros años. Fue el primer país en presentar una ERP interina, e inmediatamente después organizó un Diálogo Nacional con amplia participación en todo el país. En junio de 2001 su ERP fue aprobada por las IFIs. Llegó al punto de Culminación de la Iniciativa HIPC en ese mismo mes, debido a que ya había tenido un programa exitoso con el FMI por tres años (1998–2001). Además mediante Ley se estipuló la realización de diálogos nacionales cada tres años y la transferencia de todo el alivio de la deuda HIPC a los municipios.

Sin embargo, este cumplimiento exitoso con los instrumentos del proceso ERP no implicó que se logaran los objetivos, ni tampoco garantizó una continuación exitosa del proceso. En la práctica, el Diálogo Nacional tuvo poca influencia en el contenido de la EBRP, mientras la influencia de la cooperación internacional fue dominante. Relacionado con esto, la EBRP y el diálogo daban mucha atención a políticas sociales y no tocaban áreas más sensitivas relacionadas a las políticas macroeconómicas, así como a la distribución del ingreso y de la tierra. Como consecuencia, el proceso ERP no jugaba un papel importante en el proceso político del país, y poco se hizo en su implementación. Ya en 2003, la opinión generalizada era que el proceso ERP estaba muerto (Komives *et al.* 2003), y en 2006 ya nadie habla sobre “ERP”.

La causa fundamental del desvío del proceso ERP es la pérdida de legitimidad de los gobiernos consecutivos y en cierto modo también de la cooperación internacional. Desde 1985 Bolivia había seguido las políticas neoliberales conforme las IFIs. Estas políticas habían resultado en algún crecimiento económico y, desde la segunda mitad de las noventa, también en mejoras en los indicadores sociales. Pero no habían reducido la pobreza de ingresos y esto había creado frustración entre la población, conllevando en desconfianza e insatisfacción con el modelo llevado adelante.

Ya en 1997 el Gobierno había organizado un “diálogo nacional” sobre el tema de reducción de la pobreza, culminando en una “Propuesta para reducir la pobreza”. Pero el Gobierno no la implementó y en vez de eso comenzó a escribir nuevos planes (ERP-I y ERP) y organizó otro “diálogo nacional”, con apoyo de la cooperación internacional. Nuevamente, este diálogo no llevó a la ejecución de acciones concretas para reducir la pobreza y tampoco tocó los temas que realmente interesaban a la población pobre, por ejemplo, el acceso a la tierra, y las políticas (privatizaciones) del gas y del agua. Esto aumentó la frustración y llevó a más protestas. Incluso, se podría decir que el apoyo financiero a la sociedad civil en el contexto de los diálogos para la ERP contribuyó a la fuerza política de la protesta contra el Gobierno (Komives *et al.* 2004).

Después de un mes de mucha violencia política en octubre de 2003, el Gobierno del Presidente Sánchez de Lozada tuvo que renunciar y el nuevo Gobierno del Presidente Mesa organizó otro diálogo, el Diálogo Nacional Bolivia Productiva (DNBP) en 2004 y 2005. Otra vez, este diálogo no logró influir el texto del Plan que lo seguía. Durante todo este tiempo, desde 2001, poco se escuchó realmente a las demandas de la oposición y poco se hizo en la ejecución de políticas de reducción de la pobreza – también porque a nivel nacional ya no existían muchos recursos para lograrlo: los recursos HIPC estaban en los municipios que tenían poca capacidad para la ejecución de proyectos, y la disponibilidad de recursos a nivel nacional se había disminuido. La frustración en la población llevó a otro cambio de Gobierno violento, en junio 2005, cuando un Presidente interino tomó el poder y se anunciaron nuevas elecciones para fines del año. Esto culminó en la elección del líder de la oposición, Evo Morales, como Presidente.

*Honduras* todavía está siguiendo todas las etapas del proceso (Anexo 3). El Gobierno Flores (1998–2002) quería dejar al país una ERP para que el país pudiera calificarse para la Iniciativa HIPC. Se elaboró la ERP-I en 2000, y poco después Honduras llegó al Punto de Decisión. El Gobierno organizó procesos de participación y presentó su ERP en octubre de 2001. Sin embargo, el nuevo Gobierno (Presidente Maduro, 2002–2006) al principio no aceptó la ERP porque tenía su propio “Plan Nacional”, esto ocasionó que la ejecución de la ERP fue limitada, a excepción de los proyectos financiados por ayuda externa. Pero en vista de la importancia para el país del alivio a la deuda, el Gobierno comenzó a elaborar un Informe de Avance de la ERP y mantuvo la estructura formal del CC-ERP – así formalmente aceptando la ERP. También intentó lograr un acuerdo con el FMI pero este tardó hasta febrero de 2004. Un año después el país llegó al Punto de Culminación. Durante todo este tiempo, el proceso ERP no tuvo mucha importancia en el país pero formalmente todavía estaba vivo, sobre todo por el empuje de los donantes (Cuesta 2004). En 2005 y 2006, el proceso parecía más vivo que nunca porque por primera vez llegaron los recursos del alivio, lo que

generó un debate sobre el uso de los mismos – como si no existiera una Estrategia, ni procedimientos fijados por Ley sobre como se decidiría el uso de estos recursos. La administración entrante en 2006 presentó un borrador de una ERP revisada la cual no parece ser muy diferente de la ERP original.

Se puede concluir que el proceso siguió vivo por la razón sencilla que el país no había llegado todavía al Punto de Culminación, entonces estaba obligado a cumplir con los instrumentos o símbolos del proceso ERP. En la práctica, hay poca relación entre el contenido de la ERP y las políticas públicas ejecutadas, especialmente si se toman en cuenta los recursos del Gobierno mismo. Por otro lado, el proceso de ERP en Honduras tuvo un efecto positivo en el clima político, ya que con los procesos de consulta y la institucionalización de la participación de la sociedad civil en el CC-ERP, la sociedad civil ha venido a ocupar cierto espacio político que antes no tenía (Cuesta y del Cid 2003; Seppanen 2005). Sin embargo, las decisiones políticas importantes siguen tomándose en otras arenas.

En *Nicaragua*, la administración Alemán (1997–2002) tenía interés en acceder a la Iniciativa HIPC por lo que se elaboró la ERP interina y posteriormente la ERP completa. Durante el tiempo de elaboración de las propuestas, se organizó un proceso de participación, en el que el Gobierno se preocupó por presentar y hacer aprobar la ERP algunos meses antes de las elecciones de noviembre 2001, pero no tuvo la misma prisa en organizar las consultas. Como consecuencia, el documento final no pudo incorporar los resultados de todas las consultas, por lo que gran parte de ellas fueron simbólicas.

Al igual que en Honduras, el nuevo Gobierno (Presidente Bolaños, 2002–2007) dijo no aceptar la ERP porque lo consideró como algo dictado por la cooperación internacional, además que tenía su propio Plan Nacional de Desarrollo con más énfasis en el crecimiento económico, como camino para reducir la pobreza. Sin embargo, la necesidad de llegar al Punto de Culminación HIPC hizo que se comenzara a elaborar Informes de Avances ERP y ajustar su propio Plan para que fuera aceptado como una ERP revisada (Anexo 3). En diciembre de 2002 se logró concordar un PRGF y mantenerlo “on track” por un año, así que se logró el Punto de Culminación en enero de 2004. Aún después de eso el Gobierno continuó trabajando en una ERP revisada, cuya aprobación finalmente se logró en noviembre de 2005.

Sin embargo, detrás de estos procesos aparentemente exitosos hay una realidad política extraordinaria, el Gobierno de Bolaños comenzó a denunciar la corrupción de la administración anterior, logrando la encarcelación del presidente anterior. Esto le ganó el apoyo de la cooperación internacional, pero le causó la pérdida de apoyo político nacional: los miembros del Partido Liberal en la Asamblea Nacional (AN) que supuestamente formaban su base política, seguían a favor del presidente anterior. En esta situación Bolaños necesitaba cooperar con las agendas de la cooperación internacional por la alta dependencia de su apoyo, entonces continuó formalmente con el proceso de ERP aunque la reducción de la pobreza no estaba realmente entre sus prioridades. Al mismo tiempo, esta administración enfrentaba problemas en hacer aprobar leyes y presupuestos por la AN, ya que había una lucha permanente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, lo que ocasionó que cualquier ejecución de políticas sea difícil.

## **Conclusión**

En los tres países, se hicieron diálogos nacionales pero sus efectos fueron más bien simbólicos ya que casi no influyeron en las estrategias presentadas. Por lo general, había poca apropiación nacional de las ERP originales, las que primeramente consideraron los intereses de la cooperación internacional, lo que limitó las chances de ejecución. Además, el contenido de las estrategias fue dirigido a potenciar los sectores sociales (educación, salud y otros) con poca atención a promover el crecimiento económico. Los nuevos Planes Nacionales de Desarrollo que siguieron a las ERP originales tienen más apropiación nacional y dan más atención al crecimiento económico, pero sus efectos para reducir la pobreza no están muy claros todavía. En este sentido, los Gobiernos cumplieron con los instrumentos del proceso ERP pero no se han hecho muchos avances en lograr los objetivos que tienen que ver con una mayor participación de la población en la definición de políticas y la implementación de políticas más efectivas de reducción de la pobreza. Solo en Honduras parece que el proceso ERP ha llevado a una mayor participación de la sociedad civil en las políticas nacionales.

# 5. Participación y Potenciación de Mujeres a Través del Proceso ERP

El objetivo de esta sección es i) analizar en qué medida las mujeres y organizaciones de mujeres han podido participar en los procesos de consulta y de monitoreo de las ERPs, y ii) en qué medida estos procesos de participación han contribuido al fortalecimiento del movimiento de mujeres: sus capacidades de acción y reacción y su grado de cooperación.

## 5.1 Participación en los Planes

### Bolivia

El diálogo nacional 2000, o por lo menos el diálogo oficial,<sup>9</sup> organizado por el Gobierno a través de la Secretaría Técnica del Diálogo, tenía un fuerte énfasis en el nivel municipal. En las nueve mesas municipales cada municipio fue representado por cuatro personas y dentro de ellas, la representante de la sociedad civil debía ser mujer. Entonces, se logró que por lo menos una mujer participe en el diálogo sobre la ERP de parte de todos los municipios, incluidos los municipios más alejados y en los pueblos indígenas. Aunque se puede cuestionar la representatividad de esta mujer, dicha participación pudo haber tenido efectos positivos en la potenciación de la mujer y también pudo haber contribuido a la sensibilización para el tema de género entre otras personas (hombres) que participaron en estas reuniones. Por otro lado, la influencia real en la ERP es muy improbable, ya que la influencia del diálogo municipal en el texto final de la ERP era casi inexistente (Komives *et al.* 2003).

La participación de mujeres en el Diálogo Nacional Bolivia Productiva (DNBP) 2004 fue mucho más amplia (Larrea y Aguilar 2005). El Vice-Ministerio de la Mujer (VMM) jugó un papel importante en cambiar el marco metodológico para que se incluyeran más organizaciones de mujeres y más mujeres en las diferentes etapas del diálogo. El VMM mismo fue un participante activo en el Directorio Nacional del Diálogo que fue creado para aprobar por consenso todas las acciones relativas al funcionamiento del DNBP. Participaron también la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia-Bartolina Sisa, así como la Asociación de Concejales de Bolivia (representando a todas las mujeres municipalistas, concejales y alcaldesas). En el marco del Pre-Diálogo Sectorial, el VMM organizó encuentros especiales de mujeres a nivel departamental, donde se discutió el aporte significativo de las

---

<sup>9</sup> Había también una serie de diálogos paralelos, organizados por la Iglesia Católica y por el Comité de Enlace, una agrupación coordinadora de organizaciones de pequeños productores.

mujeres en la economía nacional, las limitaciones que enfrentan y las deficiencias en las políticas económicas nacionales que no consideran las diferencias entre hombres y mujeres. Se formularon guías metodológicas para la participación de mujeres en los demás etapas, y propuestas para incluir el tema de género en los resultados del diálogo. Con esto se logró una mayor sensibilización hacia el tema de género entre los demás participantes en el Directorio Nacional.<sup>10</sup> La participación de mujeres en los diálogos municipales – organizados por Gobiernos Municipales – fue menor que en la etapa del Pre-Diálogo, pero todavía sustancial (26% de los participantes). En la etapa del diálogo al nivel departamental la proporción de mujeres fue alta, 36%, y en el nivel nacional fue del 30%. En total, 6134 mujeres participaron (27% del total) en estos diálogos.

A pesar de las interrupciones en el proceso (por ejemplo las propuestas municipales no siempre fueron tomadas en cuenta en el Diálogo al nivel departamental), la participación de las mujeres ha tenido influencia en los resultados del Diálogo. Se elaboraron 84 peticiones y/o propuestas concretas relacionadas con mujer y género, en su mayoría dirigidas a mejorar la capacidad productiva de la mujer. Pero al final, los resultados del Diálogo y sobre todo las propuestas relacionadas con el tema de género, no fueron bien integrados en el “Plan Bolivia Competitiva y Solidaria” que supuestamente era el resultado del diálogo. Hacia el final del proceso de diálogo, el Ministerio de Desarrollo Económico presentó este Plan sin mencionar o referirse a los resultados del DNBP, excluyendo entonces por completo también el enfoque de género. El Directorio Nacional del Diálogo buscó incorporar los resultados del diálogo en las semanas posteriores, pero esto resultó imposible debido a la crisis política de mayo y junio del 2005. El Gobierno del Presidente Mesa tuvo que renunciar y este Plan no pudo sobrevivir como Plan oficial (Jong *et al.* 2006). De todos modos hubiera sido difícil incorporar adecuadamente las propuestas del diálogo, porque la Secretaría del Diálogo no las había sistematizado y documentado, y tampoco habían sido presentadas a la sociedad civil. Por todos estos factores la participación relativamente exitosa de las mujeres y sus organizaciones en el diálogo tuvo poca influencia directa en las políticas públicas. Sin embargo, en todo el proceso alrededor del diálogo, se ha logrado una influencia indirecta al observarse un avance en la identificación de necesidades diferenciadas entre hombres y mujeres (Larrea y Aguilar 2005).

En el proceso de preparación de la Asamblea Constituyente, se desarrolló otro proceso participativo, “Mujeres y Asamblea Constituyente”. Desde fines de 2004 hasta julio de 2006, se organizaron reuniones y asambleas en más de 150 municipios donde alrededor de 20.000 mujeres representando a 1.707 organizaciones de mujeres y mixtas expresaron sus propuestas (Aguilar 2006: 11).

Para la preparación del Plan Nacional de Desarrollo “Para vivir bien” (PND), presentado por el nuevo Gobierno en 2006, no se llevó a cabo un Diálogo Nacional, ya que el PND está basado en el programa de Gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS). Este programa ha sido elaborado con la amplia participación de los movimientos sociales, incluyendo a muchas organizaciones de mujeres: gremiales, campesinas, indígenas, etc. Con este último cambio de Gobierno, las organizaciones de mujeres de base, y particularmente la organización de campesinas Bartolina Sisa, lograron ocupar la jefatura del Vice-Ministerio de Género y Asuntos Generacionales

<sup>10</sup> Una limitante era que estos encuentros fueron organizados muy tarde, así que el resultado sirvió más para el nivel nacional que para el nivel departamental (observación de Johanna Teague).

(anteriormente VMM). Según este Vice-Ministerio, actualmente el PND está siendo presentado y “validado” en reuniones en todos los departamentos donde pueden participar todas las organizaciones sociales. De esta manera se busca lograr la legitimidad del PND.

En resumen, está claro que en el curso de los diferentes procesos de diálogo en el marco de la ERP la participación de mujeres y sus organizaciones se incrementó y también se logró más sensibilidad hacia el enfoque de género en el diseño de políticas del Estado. Especialmente durante el Diálogo Bolivia Productivo de 2004, se logró una intensa colaboración entre el movimiento de mujeres y el Vice-Ministerio de la Mujer. Si bien esto no tuvo influencia directa en políticas públicas, se logró cierta sensibilidad hacia el tema de género en círculos más amplios.

## **Honduras**

El borrador de la ERP ha sido discutido con organizaciones de mujeres en amplias consultas a los niveles local, regional y nacional. Pero sus propuestas no fueron recogidas en el documento final de la ERP (Kennedy 2004). Esto tenía que ver con la poca influencia del proceso de participación en general, pero también con la poca injerencia de organizaciones de mujeres en las grandes ONGs que dominaban el proceso (Bradshaw y Linneker 2003).

En Honduras se ha procurado que la sociedad civil tuviera un papel en la ejecución de la ERP y en su monitoreo. Por Ley de 2002 se ha establecido el Consejo Consultivo de la ERP (CC-ERP) donde participan representantes de la sociedad civil junto con representantes del Gobierno, con algunos representantes de los donantes como observadores. Este es un organismo de asesoría al Gabinete Social, que aglutina a varias Secretarías y que tiene la responsabilidad de la implementación de la ERP. La sociedad civil también participa en las mesas sectoriales, organismos tripartitos (Gobierno, donantes y sociedad civil) para discutir y elaborar planes sectoriales basados en la ERP.

Después del cambio de la Ley del CC-ERP en 2004, una de los 12 representantes de la sociedad civil, es representante del movimiento de mujeres. Las diferentes organizaciones de mujeres difícilmente se pusieron de acuerdo sobre una candidata. Dicha controversia causó una tardanza en el nombramiento de parte del Gobierno de esta candidata, una líder campesina. Por eso, la posición estuvo vacante de enero a octubre de 2005. Durante este período ya estaba negociada una cartera de proyectos propuesta por la sociedad civil en consultas regionales en el marco de la “Jornada de Diseminación de la ERP”, organizada por el Gobierno de Maduro. Al entrar en el CC, la representante propuso que el 30% de los recursos fueran destinados a proyectos dirigidos a mujeres, pero no había ningún respaldo en el CC – ni en la sociedad civil, ni en el Gobierno.

Con el nuevo Gobierno se inició otro proceso de selección de proyectos, después de que el Congreso Nacional tomara la decisión de transferir una parte de los recursos para la ejecución de la ERP a las alcaldías. Frente a esta decisión, los representantes de las ONGs y de la empresa privada en el CC-ERP decidieron retirarse, pero los 7 sectores restantes, incluyendo a la representante de las mujeres, se quedaron. Asimismo, dentro de la representación de las mujeres se manifestó aún más división, ya que la suplente desautorizó públicamente a la titular por no apoyar la posición de las ONGs (Kennedy 2006). Posteriormente se logró llegar a un consenso en el CC-ERP, y los representantes de las ONGs y la empresa privada regresaron.

En una entrevista, la mujer que participó en el CC-ERP en representación del movimiento de mujeres expresó varios obstáculos para su efectiva participación (Kennedy 2006). Ella no tuvo recursos para movilizarse del área rural donde vive hasta Tegucigalpa, ni tampoco para mantener contactos con las organizaciones de mujeres. Otro problema fue que no tuvo acceso a información, incluso sobre la fecha de las reuniones, ya que toda la comunicación se hacía a través de Internet y ella no tenía acceso al mismo. Además se sintió poco escuchada e incluso discriminada como campesina, frente a la palabra “autorizada” de los profesionales y técnicos que dominaban las reuniones del Consejo.

En las mesas sectoriales, solo en la de Justicia existe una representante de organizaciones de mujeres. Esta mujer tiene los mismos problemas de recursos que la mujer en el CC-ERP. Mientras las mujeres por lo menos formalmente tienen una posición a nivel nacional, este no es el caso a nivel municipal – donde ahora se decide sobre una parte de los “recursos ERP”: no existe participación de mujeres a nivel local, ni existe un mecanismo para garantizar que se tome en cuenta el enfoque de género en los proyectos municipales.

En resumen, la participación formal del movimiento de mujeres en estas instituciones relacionada con la ERP no tiene mucha influencia real. La única mujer representando al movimiento de mujeres no tiene apoyo ni del resto de la sociedad civil ni de las agencias del Estado. Otra circunstancia negativa es que el Instituto Nacional de la Mujer, INAM, que es muy activo en promover el enfoque de género en las políticas públicas, no forma parte del Gabinete Social y por ende no forma parte de la estructura de monitoreo de la ERP. Esta ausencia también reduce las posibilidades para la colaboración entre el movimiento de mujeres y el Estado – por lo menos, en el marco de la ejecución y el monitoreo de la ERP.

### **Nicaragua**

Dentro de los procesos de consulta para la ERCERP en el año 2001, el movimiento de mujeres no ha jugado un papel importante. El movimiento que más ha sido invitado a participar y discutir borradores es la Coordinadora Civil, una cúpula de ONGs. Pero dentro de ella, el enfoque de género está débilmente representado. Además, la influencia de todo el proceso de participación en el documento final fue limitada.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) que en 2005 fue aprobado como la ERP revisada, inicialmente fue el Plan del nuevo Gobierno: la administración Bolaños que comenzó en el 2002. En los años siguientes, y con el empuje de la cooperación internacional, el Gobierno comenzó las revisiones de este plan para llegar a algo que se pareciera más a una ERP. Por instigación de los donantes, particularmente de la Agencia Interagencial de Género, el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM) ha podido participar al lado del Gobierno en la formulación y reformulación del PND. Con asistencia técnica proporcionada por la cooperación, se definió algunas metas, indicadores y resultados que se debía esperar de un enfoque de género. Sin embargo, parece que la incidencia en el texto del PND ha sido limitada.

En el proceso de preparación de la ERP revisada, el Gobierno abrió espacios para consultas sobre el plan – no al nivel nacional, sino en reuniones territoriales y sectoriales. En estas consultas, las organizaciones de mujeres a veces han sido invitadas. Por ejemplo, el Movimiento Autónomo de Mujeres participó en discusiones sobre el Plan Nacional de Salud en 2004, presentando muchas propuestas, entre otras cosas para

incluir una política para salud sexual y reproductiva. Pero no se sabe lo que el Gobierno ha hecho con estos planteamientos, ya que en el 2006 todavía no había un Plan Nacional de Salud. Lo mismo ocurrió en otras áreas con propuestas para políticas con enfoque de género, por ejemplo en educación y medio ambiente.

Un ejemplo de consultas exitosas es la elaboración de una Política Nacional de Empleo. El borrador de esta Ley fue sometido a una discusión tripartita, es decir entre Gobierno representado por el Ministerio del Trabajo, el Consejo Nacional de la Empresa Privada, y los sindicatos. Por primera vez en el país y después de un lobby fuerte, las mujeres trabajadoras representadas por el Movimiento de Mujeres Trabajadoras María Elena Cuadra (MEC) fueron invitadas a estas discusiones. Tenía el apoyo de varias mujeres-directoras en el Ministerio, y del INIM. El INIM y las mujeres en el Ministerio de Trabajo se unieron para incluir las propuestas de MEC en el plan final. Como resultado, se han podido fortalecer el derecho a un trabajo digno para hombres y mujeres, e incluir temas como igual salario para igual trabajo, iguales oportunidades para formación técnica, y artículos sobre la discriminación y segregación en el trabajo (Agurto 2006).

La participación de organizaciones de mujeres en las consultas sobre planes Departamentales y Regionales parece haber tenido influencia en ocasiones, dependiendo de las capacidades de las organizaciones (Agurto 2005). Hay experiencias positivas, por ejemplo en los departamentos Matagalpa y Ocotal, donde la Fundación Mujer y Desarrollo Económico Comunitario (FUMDEC) logró influir en planes municipales. Además, en varias alcaldías se logró crear una Secretaría de la Mujer que tiene la tarea de monitorear las propuestas de las mujeres.<sup>11</sup>

En cierto sentido, se puede decir que el CONPES (Consejo Nacional para Políticas Económicas y Sociales) tiene alguna relación con el proceso ERP. Aunque ya estaba establecido en la Constitución desde 1996, la primera reunión de CONPES solo se llevó a cabo después de la presión de los donantes para que se organizaran consultas con la sociedad civil sobre la ERP. En el CONPES participan actualmente 90 personas, representando a muchos sectores de la sociedad. El Gobierno tiene la obligación de informar al CONPES sobre las políticas públicas a implementarse. Varios grupos y redes de mujeres están representadas, por ejemplo la Red de Mujeres contra la Violencia y el Movimiento de Mujeres Trabajadoras María Elena Cuadra. Recientemente, el Movimiento Autónomo de Mujeres también ha sido admitido formalmente al CONPES.

Por otro lado, CONPES no tiene un papel formal en el monitoreo de la ejecución de la ERP. Asimismo, no existe un mecanismo de auditoría social para el monitoreo de la estrategia, ni tampoco se publican datos para poder dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos de estas estrategias (Agurto 2006).

En resumen, hubo poca participación del movimiento de mujeres en la preparación de la ERCERP, pero hay experiencias mixtas y a veces exitosas en la participación durante la elaboración de los planes sectoriales y territoriales. El éxito depende de las capacidades de la organización de mujeres, pero también del grado de cooperación con instituciones del Estado, particularmente – a nivel nacional, por lo menos – con el INIM.

---

<sup>11</sup> En el municipio de Terrabona, por ejemplo, FUMDEC organizó talleres para formular la agenda de las mujeres en la cual participaron 380 mujeres rurales organizadas en 8 comunidades del municipio. La agenda combinó demandas económicas como acceso para mujeres a asistencia técnica y crédito, promoción de agricultura orgánica, junto con demandas por acceso a servicios sociales, incluyendo el derecho a la salud sexual y reproductiva (Agurto 2005).

Recientemente, el INIM ha venido a reconocer que se puede lograr mucho más al formar alianzas con el movimiento de mujeres (Agurto 2006). A nivel nacional no existe un mecanismo formal para el monitoreo de la ejecución de los planes donde pueden incidir las mujeres, pero esto parece funcionar mejor a nivel municipal.

## **5.2 Los Efectos en la Potenciación del Movimiento de Mujeres**

Sin entrar en detalle sobre los movimientos de mujeres en los tres países, está claro que el punto de partida ha sido diferente en los mismos. Desde la Constitución de 1952 en Bolivia, los sindicatos de campesinos no permitieron miembros femeninos porque la membresía estaba ligada a la propiedad de la tierra: los hombres fueron vistos como “trabajadores campesinos” y las mujeres como “mujeres campesinas” (Henrich *et al.* 2006: 17). Aunque ya en los noventa las mujeres campesinas comenzaron a organizarse, el movimiento de mujeres antes de 1999 era dominado por las mujeres urbanas y de la clase media. A partir del cambio de Gobierno de 1993, estos grupos lograron influir en políticas del Estado a través del ingreso de algunos de sus miembros activos en el Gobierno, y particularmente en el – aquel entonces – Vice-Ministerio de Género, Generaciones y Familia (más tarde el VMM).

En el transcurso de los dos diálogos llevados a cabo en el marco de la ERP, el VMM ha tenido éxito en lograr una mayor participación de mujeres y de las organizaciones de mujeres. Ello implica que ha habido también una buena colaboración entre las mujeres en las agencias del Estado, y las mujeres en la sociedad civil y en las organizaciones de base. Sin embargo, después del último cambio de Gobierno predomina la preocupación sobre el estado del movimiento de mujeres, ya que cada vez más saltan a la vista las diferencias dentro de este movimiento. Por un lado están los grupos urbanos y de clase media que demandan igualdad de género en términos de derechos: derechos a la participación política, el derecho a salud sexual y reproductiva, etc. Por otro lado están las organizaciones campesinas e indígenas que no están tan interesadas en la igualdad de género, sino de clase: demandan acceso a la tierra y otros insumos productivos, y acceso a servicios sociales como la salud (Henrich *et al.* 2006), estas últimas dominan ahora el VMG-AG, el cual ha sido debilitado institucionalmente (Aguilar 2006). Mientras las representantes de los movimientos de mujeres urbanas han dejado espacio a las organizaciones campesinas para reclamar sus demandas (por ejemplo en el DNBP de 2004), no es tan claro que éstas ahora vayan a promover las demandas por la igualdad de género.

Honduras tiene un movimiento de mujeres amplio, fuerte y activo. Existen diversas organizaciones representando a mujeres con diferentes intereses, pero hay poca colaboración entre ellas. Cada organización intenta influir las políticas del Estado, a veces con éxito. Sin embargo, parece que el proceso ERP con sus posibilidades formales de participación – de solo una mujer – no ha contribuido a un fortalecimiento de este movimiento, sino más bien a una mayor fragmentación y división. La mayor división se encuentra entre las mujeres rurales y urbanas, o entre las mujeres campesinas pobres y las mujeres de clase media, poniéndose cada vez en mayor evidencia las divisiones y conflictos de intereses en el movimiento de mujeres. En octubre de 2006 el movimiento de mujeres tenía que elegir de nuevo a una candidata para la participación en el CC-ERP, y esto causó un fuerte debate sobre las diferencias de intereses, sobre todo entre las mujeres pobres rurales y las no pobres, por lo cual se tuvo que postergar esta elección hasta enero de 2007.

Las estructuras formales de la ERP tampoco han contribuido a una mayor cooperación entre el movimiento de mujeres y las agencias del Estado. Esta colaboración ha sido dificultada particularmente por la ausencia del INAM en el Gabinete Social. Las diferentes organizaciones de mujeres ya no esperan mucho de los “proyectos ERP”, sino más bien buscan canales alternos de financiamiento para sus proyectos (Kennedy 2006: 16).

En Nicaragua el movimiento de mujeres fue tal vez el más desarrollado entre los tres países. Durante el período del Sandinismo (1979–1990) se estableció una organización fuerte de mujeres pero estaba bajo el control del partido Sandinista. En los años 90, el movimiento de mujeres llegó a ser autónomo pero también mucho más dividido. Al comienzo del proceso ERP, habían diferentes organizaciones de mujeres con diferentes intereses y objetivos: variando entre organizaciones de (cooperativas de) campesinas, ONGs proveyendo refugios para mujeres víctimas de violencia sexual y familiar, sindicatos, e institutos de lobby y de investigación. Había poca coordinación o colaboración entre las diferentes organizaciones pero muchas trataron de influir las políticas públicas.

Durante los últimos años, estas organizaciones buscaron trabajar más conjuntamente, por ejemplo se desarrolló una cooperación estrecha en el sector de mujeres rurales. En los municipios, los diferentes grupos de mujeres se unieron para llevar propuestas unificadas a los Comités de Desarrollo Municipal (Agurto 2006). El proceso ERP, o mejor dicho los diversos procesos de planificación sectorial y territorial relacionados con la preparación de la ERP revisada han contribuido no tanto a una cooperación dentro del movimiento de mujeres, pero sí a una mayor colaboración entre este movimiento y el Instituto Nacional de la Mujer (INIM).

# 6. Género y el Contenido de las ERP y de los Informes de Avance

Esta sección pretende analizar en que medida las Estrategias de Reducción de la Pobreza y los Planes Nacionales (de Desarrollo) que los han seguido, han incluido un enfoque de género. También analiza si los procesos ERP han llevado a una mayor disponibilidad de estadísticas por género y hasta que punto estas estadísticas han sido utilizadas en los Informes de Avance de las ERP.

## 6.1 Género en el Contenido de las Estrategias

### Bolivia

En la EBRP, el VAGGF (más tarde VMM) junto con ONGs y otros expertos han trabajado directamente con UDAPE para asegurar la inclusión del enfoque de género en la estrategia. Como resultado de ello y apoyado también por la cooperación internacional, hay una sección de la EBRP titulada “Promoción de la Equidad de Género” (páginas 101–104). Además es un “eje transversal” en la estrategia lo que en el caso Boliviano significa más que solo la palabra. La EBRP tiene cuatro componentes y cada componente tiene una línea de acciones estratégicas que a su vez están compuestos por un plan de acción. De hecho, cada componente tiene acciones estratégicas con enfoque de género (Calderón y Larrea, 2004). Algunos planes de acción con enfoque de género son, por ejemplo:

- Campañas de prevención y erradicación de la violencia de género
- Programas municipales para fortalecer Defensorías de la Niñez y de la Mujer
- Eventos que promuevan la deliberación de la distribución de tareas domésticas y familiares
- Programas que promuevan el acceso de las mujeres al crédito.

Sin embargo, el enfoque de género no está transversalizado en todos los planes de acción, y muchos planes que sí tienen este enfoque son poco concretos. En el caso de la promoción del acceso de las mujeres a crédito, por ejemplo, no se especifican cuáles son los “programas” ni se los relaciona con el cuerpo principal de la EBRP, donde se explica sobre el fortalecimiento del marco normativo de las microfinanzas. Por lo general, no está claro cómo se entrelazan las acciones con enfoque de género - que están mencionadas en una sección específica- con otros planes del

Gobierno en la misma área, y no se especifica qué agencia es responsable de su ejecución – aparte del VAGGF mismo. Como consecuencia es difícil dar seguimiento a las políticas.

En cuanto a indicadores de progreso mencionados en la EBRP, se logró incluir algunos que se refieren a disparidades de género:

- Porcentaje de Micro y Pequeñas Empresas lideradas por mujeres que se benefician de programas de asistencia técnica
- Avance del programa de acceso de mujeres rurales a alfabetización, permanencia escolar y capacitación técnica
- Porcentaje de mujeres que acceden al seguro básico de salud
- Relación entre niños y niñas en todos los niveles de educación
- Porcentaje de mujeres embarazadas con control prenatal adecuado
- Tasa de mortalidad materna

Esto se puede considerar un logro, pero entre estos indicadores faltan algunas metas importantes como por ejemplo el acceso a titulación de tierras, el acceso a (micro) crédito, así como la inserción en el mercado laboral. Tampoco se incluye la evolución de la incidencia de pobreza por sexo (Calderón y Larrea 2004).

Según Calderón y Larrea (2004), dos factores fueron responsables para la limitada transversalización del enfoque de género en la EBRP. Primero, la ausencia de la perspectiva de género en el diagnóstico de la pobreza en la EBRP, de esta manera no se conciben las brechas de género entre la población pobre ni las características de mujeres más vulnerables en términos de pobreza. Segundo, tampoco se analiza la relación entre las desigualdades de género y la falta de crecimiento económico. Cabe hacer notar que el diagnóstico de la pobreza tiene otras limitaciones además de la ausencia del enfoque de género, como por ejemplo tampoco analiza las consecuencias de otras desigualdades (étnicas, de ingreso) para la pobreza.

Anteriormente se concluyó que hubo una participación amplia de mujeres en la preparación del Plan Bolivia Competitiva y Solidaria, pero que esta participación tuvo poca incidencia en la redacción del Plan ya que las propuestas hechas con perspectiva de género, “...no estaban siendo rescatadas de manera satisfactoria en dicho Plan” (Larrea y Aguilar 2005). Sin embargo, otros resultados de este Diálogo tampoco fueron integrados en este Plan.

El VMM, junto con el Ministerio de Desarrollo Sostenible elaboró el Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres 2004–2007 (PNPPM).<sup>12</sup> Junto con este Plan, se ha desarrollado el Programa de Equidad de Género y el Plan Estratégico Institucional 2004–2007 (PEI). El PNPPM tiene recursos, en gran parte proveniente de fuentes extranjeras. Los efectos de estos planes en políticas públicas y sus resultados serán tratados más adelante.

En el Plan Nacional de Desarrollo de 2006, nuevamente género es un “eje transversal”. En este Plan, se enfatiza mucho la desigualdad y la discriminación social en general que conllevan a la pobreza, y que son el resultado del patrón de desarrollo primario exportador. Sin embargo, de nuevo está ausente un buen diagnóstico sobre la relación entre género y pobreza, además que no presenta ningún indicador de las brechas de desigualdad de género. En términos de políticas concretas de género

<sup>12</sup> Esto no es el primer plan del VMM. La agencia ha sufrido mucha inestabilidad desde 1997 debido a la inestabilidad política en general. Entre 2002 y 2004 se elaboraron tres diferentes planes de equidad de género bajo un mismo número de Viceministras. El PNPPM es el último de ellos y el primero que tuvo alguna implementación.

para mitigar la pobreza, no hay muchas diferencias entre la EBRP y el PND. Ambos enfatizan salud, educación, acceso a servicios básicos, acceso a la producción y tenencia de tierras, acceso al crédito, ejercicio de ciudadanía, apoyo al desarrollo de capacidades productivas y ejercicio de derechos.

### **Honduras**

En la ERP de Honduras de 2001, género es oficialmente un “eje transversal” pero el tratamiento que se le da en el diagnóstico de la pobreza y en las políticas es muy superficial. Las mujeres son vistas como una población vulnerable, en una línea con grupos étnicos, adultos mayores, niñez y personas en situación de discapacidad. Las mujeres están mencionadas como receptoras de asistencia en salud o educación. Sin embargo, no se menciona nada sobre el papel de las mujeres en la economía, o sobre la desigualdad de género como causa de la pobreza femenina y del menor crecimiento económico en general. Entre las metas de la ERP que se esperan alcanzar en el año 2015, se enfatiza el papel de las mujeres en los servicios de saneamiento básico, el desarrollo sostenible, la ampliación de la cobertura en educación preescolar, la reducción de la mortalidad y desnutrición infantil y en la reducción de la tasa de fecundidad (Kennedy 2004). En este último tema, falta reconocer el importante papel de los hombres, ya que muchas veces son ellos quienes prohíben el uso de anticonceptivos, por lo que se necesitan políticas dirigidas también a ellos y no solo a las mujeres. Las metas concretas por género de la ERP están limitadas a dos: la reducción a la mitad de la mortalidad materna e incrementos en 20% en los Índices de Desarrollo relacionado a Género y de Potenciación de Género del PNUD.

Un avance importante desde la perspectiva de género ha sido la formulación del Plan Nacional de la Mujer (PNM) en 2002, donde hubo un proceso de consulta con instituciones gubernamentales, ONGs, mujeres representantes de muchas organizaciones a nivel regional y nacional, y la cooperación internacional. En noviembre de 2002 este Plan fue elevado a Política del Estado. El Instituto Nacional de la Mujer, INAM, es responsable para la ejecución del PNM, a través de impulsar la transversalización del mismo en otras agencias del Estado. Pero se puede cuestionar la voluntad política del Gobierno para ejecutar el PNM, ya que existen fuertes resistencias en otras agencias del Estado y el monto de recursos asignados al PNM es muy limitado. La mayor parte de los recursos para el INAM mismo y para el PNM viene de la cooperación internacional. Como se mencionó anteriormente, el INAM tampoco forma parte de la estructura de ejecución de la ERP ya que no está en el Gabinete Social, ni en las mesas sectoriales.

La ERP Revisada presentada por el nuevo Gobierno en 2006 menciona género de nuevo como “eje transversal”. Entre los objetivos generales está proporcionar atención a la igualdad de hombres y mujeres en sectores económicos y sociales. En este nivel general se busca también asegurar la articulación de PNM con la ERP y se pretende asegurar que los procesos de descentralización a nivel municipal y local incorporen el enfoque de género. Sin embargo, en el resto del documento, la igualdad de género parece solo estar relacionada con grupos postergados del país que necesitan políticas especiales, como son los grupos étnicos y las mujeres.

Los indicadores de género que están mencionados como metas del PND todavía son los mismos que en la ERP de 2001: elevar los Índices de Desarrollo relacionado con Género (IDG) y reducir la mortalidad materna.

## Nicaragua

En la ERP original (la ERCERP) aparecen datos sobre desigualdad de género en ámbitos sociales y económicos. Aunque esto es más de lo que se hizo en los demás países analizados, está todavía lejos de un análisis de género adecuado (Agurto 2005). En la media página dedicada a la equidad social se discute la violencia contra mujeres, quienes están mencionadas dentro de “grupos vulnerables” (Guimarães y Avendaño 2003). También se menciona el apoyo a mujeres rurales y el fortalecimiento del INIM, pero sin tener propuestas concretas. El tema de género está ausente de los cuadros con los proyectos concretos y prioritarios a ejecutar, solo hay algunas propuestas para mujeres en su rol de reproductora en el ámbito de la familia (Agurto 2005).

En el Plan Nacional de Desarrollo de 2005, la versión que finalmente fue aprobada como “ERP revisada”, género es uno de los cuatro ejes transversales, junto con equidad, medio ambiente y pequeña empresa. Este Plan incluye algunas políticas específicas para estos “sectores” y pretende cruzar todas las políticas por estos ejes transversales (Agurto 2005), aunque se puede cuestionar la seriedad de este planteamiento.

En 2004, el INIM comenzó a elaborar el Programa Nacional de Equidad de Género, para lo cual se concertaron matrices con políticas e indicadores junto con diversas agencias del Estado y con la sociedad civil. Este Programa tiene tres ejes fundamentales: el social, el económico/productivo y el de gobernabilidad siguiendo la lógica del PND, de esta manera se intenta insertar un enfoque de género en los tres ejes del PND. El 8 de marzo 2006 se oficializó el programa bajo un decreto presidencial. Oficialmente, todas las agencias del Estado ahora tienen que ejecutar este programa, sin embargo, éstas no parecen estar dispuestas a implementarlo y en la práctica pasan la responsabilidad al INIM. Al mismo tiempo, el INIM como instituto no tiene las capacidades financieras y personales para ejecutarlo todo, por mucho que lo quiera (Agurto, 2006).

## Conclusión

Comparando el contenido de las estrategias en los tres países, se puede concluir que la ERP original de Nicaragua es la única que por lo menos presenta algunos datos sobre género y pobreza en el diagnóstico. Por otro lado, la EBRP (Bolivia) es relevante al incluir un enfoque de género en las acciones y proyectos mencionados en la estrategia. En la ERP de Honduras género es oficialmente eje transversal al igual que en los otros dos países, pero en los proyectos concretos de la estrategia el enfoque de género está limitado a proyectos que consideran a la mujer como vulnerable y con necesidades de asistencia. En los planes subsecuentes de los tres países y que tal vez tengan más oportunidades de ser ejecutados (salvo el de Nicaragua ahora con el cambio de Gobierno), no hay avances en el enfoque de género, el que sigue siendo un tema “transversal” pero con carácter más simbólico que real.

En los tres países el proceso ERP parece haber dado un empuje a planes específicos de la mujer o de igualdad de género, lo que es una tendencia positiva, sin embargo, la voluntad política para ejecutarlos parece ser muy limitada. De hecho, la responsabilidad para la ejecución recae en agencias estatales específicas que no son muy fuertes y que en gran parte dependen de recursos de la cooperación internacional.

## 6.2 Indicadores Disponibles y Visibles en los Informes de Avance ERP

En Bolivia, el diálogo para la EBRP del año 2000 ha sido importante para estimular la búsqueda de datos por sexo para profundizar el análisis diferenciado de pobreza. Desde 2001 y con apoyo técnico y financiero de ONGs y de la cooperación internacional, la disponibilidad de datos ha mejorado (Calderón y Larrea 2004).

El Instituto Nacional de Estadísticas ha publicado informes importantes entre 2003 y 2005, por ejemplo el “Mapa de Pobreza”, “Pobreza y Desigualdad en Municipios de Bolivia”, y en el tema de género “Características Sociodemográficas con Enfoque de Género”. Este país ya no publica Informes de Avances sobre la EBRP, pero la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) publica Informes que evalúan los avances en torno a las Metas del Milenio. Dentro de éstos, se publican los datos por sexo disponibles, por ejemplo indicadores relativos a la tasa de matrícula primaria y de analfabetismo.

Pero la disponibilidad de datos para analizar la relación género y pobreza todavía es un problema. Actualmente no es posible conocer el impacto diferenciado de políticas de reducción de la pobreza. Para muchas áreas del PNPPM falta una línea de base para evaluar cuantitativamente los logros de este Plan y del PEI 2004–2007. Entre los datos específicos que todavía faltan se encuentran la situación de mujeres en condición de jefe de hogar, el valor del trabajo doméstico productivo y reproductivo de las mujeres, y datos sobre el uso del tiempo de mujeres y hombres.

En *Honduras*, se lleva a cabo una Encuesta de Hogares todos los años, lo que ha mejorado la disponibilidad de datos sobre pobreza. Por ejemplo, los informes contienen cifras por sexo y por quintil de ingresos en matrícula y de alfabetización, mostrando las desigualdades que existen. En septiembre de 2003 se incorporó en las encuestas un módulo sobre violencia intrafamiliar, pero todavía faltan muchos datos para visualizar el aporte de la mujer en la economía.

Asimismo en *Honduras* se han publicado tres Informes de Avance sobre la ERP, sin embargo, estos informes publicados por la Unidad de Apoyo Técnico (UNAT) no contienen muchos datos por sexo aunque sí están disponibles, como por ejemplo datos relativos de matrícula y alfabetización. En educación no se presenta ningún indicador desagregado por sexo. En salud, de los 23 indicadores presentados solo hay unos pocos relacionados con la situación de la mujer, y solo en salud reproductiva, como el porcentaje de partos atendido por personal calificado y la tasa de cesáreas. Se muestra que la tasa de VIH SIDA ha aumentado, pero no es visible en este informe que exista un incremento acelerado de incidencia de VIH-SIDA entre la población femenina (Kennedy 2006).

Los informes de avance publican las dos metas específicas de la ERP a lograrse en 2015, es decir; la reducción de la tasa de mortalidad materna y el incremento en el Índice de Desarrollo Humano relacionado de Género (IDG) y del Índice de Potenciación de Género. Pero en el último informe de avance (de 2006, sobre 2005) faltó la cifra de mortalidad materna ya que no se disponían de estadísticas recientes y solo se publicó el IDG de 2002, año que no registró incremento en comparación con el año base de 1999. El Informe Nacional de Desarrollo Humano publicado por PNUD, establece que el IDG experimentó una disminución entre 2001 y 2004 (Kennedy 2006).

En *Nicaragua* hay avances en la disponibilidad de datos por sexo, sobre todo debido a presiones y con el apoyo de la sociedad civil y la cooperación internacional. Estas presiones ya tuvieron efecto antes del proceso de consultas para la ERCERP. De las ONGs nacionales e internacionales (UNIFEM) surgió una propuesta de incluir el uso del tiempo del hombre y de la mujer en el trabajo doméstico en la Encuesta de niveles de vida del INEC en 1998. Se hizo esta inclusión, pero luego se atrasó el análisis de los datos, los que finalmente fueron procesados en 2003 y divulgados tímidamente, aunque se encuentran disponibles en el sitio Web (Agurto 2005).

En 2001 se estableció el Sistema de Indicadores con Enfoque de Género (SIEG), que recopiló datos que estaban dispersos en diferentes fuentes. Bajo presión de la sociedad civil y de organismos internacionales, sobre todo PNUD, y también en consulta con estas organizaciones, se construyeron 108 indicadores. Pero este esfuerzo no resultó en una publicación por falta de interés del Gobierno; pero las estadísticas están disponibles en el sitio Web.<sup>13</sup> Ahora se necesita actualizar los datos. El INIM recientemente firmó un convenio con el INEC para que realizara esta tarea, pero no se sabe todavía si esto realmente va a efectuarse.

Para Nicaragua, ya existen muchos datos sobre la contribución de las mujeres en la economía, por ejemplo la participación en el sector informal, participación por rama de actividad, ingresos relativos por rama de actividad, acceso a crédito y tenencia de tierra, y pobreza por hogares encabezados por mujeres y hombres. La mayoría de estos datos provienen de encuestas del FIDEG, que también tiene datos sobre la distribución entre hombres y mujeres del trabajo reproductivo y doméstico.

Al igual que en Honduras, las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERCERP y PND) y los informes de avance sobre las estrategias casi no presentan datos por sexo, aunque sí son disponibles. El tercer Informe de Avance de la ERCERP, por ejemplo, publicado junto con el PND en 2005, no presenta ningún dato sobre la reducción de la pobreza entre mujeres. El Informe de avance preliminar del PND presentado en mayo 2006, publica indicadores de logro sobre las Metas del Milenio pero ni siquiera aparecen datos por sexo en las metas en educación. En las estadísticas de salud, las mujeres solo aparecen como usuarios de servicios de salud reproductiva, y como responsables para reducir la tasa de crecimiento poblacional.

## Conclusión

Ha habido avances en la disponibilidad de estadísticas por sexo pero todavía falta mucho. La recolección de datos por género ha sido promovida por el movimiento de mujeres y sobre todo por la cooperación internacional. Solo en Bolivia parece que el proceso ERP ha dado cierto empuje al mejoramiento de la disponibilidad de datos por género. Los Informes de Avance sobre las ERP no usan los datos por género que sí están disponibles; ello es otra prueba que el interés de los gobiernos en este tipo de estadísticas es mínimo.

---

<sup>13</sup> [www.inec.gob.ni/sieg/sieg.htm](http://www.inec.gob.ni/sieg/sieg.htm)

# 7. Políticas Ejecutadas y sus Resultados

En esta sección se aborda las políticas implementadas relevantes para la equidad de género y pobreza en cada país, con especial atención para las dimensiones económicas, sociales, violencia de género y aspectos de gobernabilidad y derechos. Para cada país se comienza con las políticas definidas en las Estrategias de Reducción de la Pobreza, y luego se trata otras políticas ejecutadas, generalmente relacionadas con los Planes Nacionales de la Mujer o de Equidad de Género.

## **Bolivia**

La EBRP contenía muchas acciones concretas con enfoque de género, sin embargo, en la ejecución solo se avanzó en algunas, y éstas generalmente se originaron antes de la EBRP (Calderón y Larrea 2004). Las áreas con mayor avance fueron la incorporación de género (e interculturalidad) en la Reforma Educativa, mayor acceso de niñas a la educación primaria, el establecimiento de un Plan Nacional de Salud y Equidad de Género, avances en titulación conjunta de tierras y en campañas de prevención y erradicación de la violencia de género, por ejemplo se ha aumentado el número de servicios legales integrales para la mujer.

También se ha continuado con el SUMI (Seguro Universal Materno Infantil) que implica servicio médico gratuito a mujeres embarazadas y a niños y niñas menores de cinco años.<sup>14</sup> Esta ampliación del seguro básico de salud para estos grupos específicos ya había comenzado en 1993, bajo otro nombre, y parece haber tenido resultados. Según el tercer Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio del UDAPE (2003–2004), la tasa de mortalidad materna cayó de 417 (por 100,000 nacidos vivos) en 1989 a 229 en 2003. La cobertura de partos institucionales subió de 27% a 55% entre 1995 y 2003. Entre 1992 y 2003 hubo también avances en reducir las brechas entre hombres y mujeres en tasas de término de la educación primaria y secundaria. Según este informe, estos avances se deben a la Reforma Educativa y a políticas para reducir violencia contra mujeres.

No hubo avances en acciones económicas definidas en la EBRP, por ejemplo en cuanto al acceso a crédito, legislación laboral, apoyo a microempresas o eventos para promover la redistribución de tareas domésticas. En estos campos no había programas existentes y faltaban planes concretos en la EBRP, al igual que recursos en las agencias

---

<sup>14</sup> A partir del 1 de Enero 2007 abarca toda la población hasta 21 años.

responsables (dentro del VAGGF), por ejemplo en el área de promover la deliberación sobre la redistribución de tareas domésticas y familiares. El Anexo 4 reproduce los detalles de la implementación de acciones estratégicas de género de la EBRP, tomado de Calderón y Larrea (2004). Por lo general, entonces, se han implementado sobre todo los programas que ya estaban en camino y que ya tenían asegurado sus recursos. El avance en las demás acciones de la EBRP ha sido limitado. En este sentido, no hay diferencia entre la ejecución de la EBRP en general y la ejecución de las acciones con enfoque de género.

A partir de 2003 las políticas nacionales dieron más atención a las áreas económicas y eso cambió también las prioridades de género. El Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de la Mujer (PNPPM) de 2004 refleja esta tendencia. Tiene tres dimensiones:

- Dimensión económica, con atención para tenencia de la tierra, acceso a crédito y participación laboral
- Dimensión social con atención para violencia, salud, educación y capacitación técnica
- Dimensión de gobernabilidad e institucionalidad, con atención para participación política y ciudadana, reformas legales y justicia, comunicación y cultura

El PNPPM pretende seguir implementando los programas que ya estaban en curso, pero prioriza el tema económico y particularmente la creación de fuentes de empleo para mujeres. El PNPPM y su Plan Estratégico Institucional 2004–2007 cuenta con apoyo de diez donantes, de los cuales cuatro (Canadá, Dinamarca, Holanda y Suecia) han formado una canasta de \$3 millones. Tiene objetivos concretos e intenta involucrar a organizaciones de la sociedad civil en la ejecución.

A finales de 2005, se había ejecutado el 22% del presupuesto 2004–2007; la implementación había avanzado más en comunicación y cultura (35%) y en políticas económicas (29%), sociales (28%) y de participación (28%).

En la dimensión económica, un logro concreto es la promoción de la participación de las mujeres en las Ferias a la inversa con aportes financieros,<sup>15</sup> el 44% de los beneficiarios de estos aportes financieros son mujeres. El aporte implica que con la garantía del contrato (la demanda), se financia hasta el 20% del monto del contrato, con una tasa de interés de 1.04% mensual. Otro fondo para estimular la participación en las ferias es Procal que da capacitación. En 2005, el 34% de los beneficiarios de Procal fueron mujeres, y en 2006 el 26%. Entre los participantes que registraron su oferta en las Ferias, las mujeres constituyeron el 27% en 2006; entre los que salieron con un contrato, o sea los oferentes adjudicados, las mujeres fueron el 25% en 2005 y solo el 8% en 2006. Este bajo porcentaje en 2006 se explica por el hecho de que este año se hicieron mucho más ferias en áreas rurales, donde la participación económica (independiente) de mujeres es más baja. Hubo también avances en titulación de tierra a mujeres, aunque todavía se trata de parcelas pequeñas.

En educación se están haciendo esfuerzos para que las niñas, sobre todo las indígenas, permanezcan en la escuela, por ejemplo a través de un programa de Alfabetización. También se han ejecutado estudios

---

<sup>15</sup> Estas son ferias donde se estimula la producción de micro y pequeñas empresas a través de exponer demandas por productos antes que productos.

sobre la mujer en el sistema de educación superior. En salud, se ha elaborado material educativo para divulgar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. En el área de la violencia contra mujeres, se han desarrollado instrumentos de información y capacitación para que las mujeres conozcan sus derechos, además se han desarrollado instrumentos de capacitación y de asistencia técnica para mejorar los servicios de atención. Actualmente existe un modelo de atención integral con sistemas para la prevención, atención y sistemas de información, que está respaldado por otras agencias relevantes del Estado. A nivel nacional existen normas, protocolos y procedimientos de atención a violencia sexual, dirigidos a médicos forenses, prestadores de servicios de salud, operadores de justicia y servicios legales integrales municipales.

En el área de gobernabilidad, se observa un incremento en la proporción de mujeres inscritas en el registro electoral, de 46% en 1997 a 50% en 2005. También se hicieron campañas para promover las mujeres candidatas en las elecciones municipales de 2004 y nacionales de 2005. Sin embargo, los resultados de las elecciones de diciembre de 2005 fueron decepcionantes, ya que se eligieron solo a una senadora (4%) y a veintidós diputadas titulares (14%) mientras los porcentajes en 2002 fueron de 15 y 19 por ciento respectivamente. Esto pasó a pesar de la Ley de Cuotas y la Ley de Partidos Políticos en vigencia desde 2002 que incorporan medidas de acción positiva para promover la participación política de las mujeres.

Por otro lado, se logró que en la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente haya provisiones para que por lo menos el 31% de las asambleístas sean mujeres. De hecho, el 33% de las asambleístas elegidas en julio de 2006 son mujeres. El 74% de estas mujeres son del MAS, el actual partido del Gobierno.<sup>16</sup> Ello implica que dominan los intereses indígenas y populares, antes que los de género. La presidencia de la Asamblea, nombrada por el Presidente, también está en manos de una mujer. Con apoyo de la cooperación internacional, cuatro redes de organizaciones de mujeres han abierto un sitio web para divulgar y discutir sus propuestas y reivindicaciones de género ante la Asamblea.<sup>17</sup>

El Vice-Ministerio de Género y Asuntos Generacionales (VMG-AG) que ha sucedido al VMM en el nuevo Gobierno pretende dar cierta continuidad en la ejecución del PNPPM. Se piensa elaborar un nuevo PEI en que se propone continuar con las acciones de apoyo a las mujeres que participan en las Ferias a la inversa, y a aquellas que son víctimas de la violencia sexual e intrafamiliar. En la línea de defensa y vigilancia de los derechos de las mujeres se pretende continuar con el fortalecimiento de organizaciones de mujeres y la preparación de las mismas para incidir en la Asamblea Constituyente. Pero sobre todo entre la cooperación internacional predomina una preocupación por la reducción en recursos humanos que ha sufrido el Vice-Ministerio (de 23 a 4 personas) y la consecuente pérdida de capacidad y también por el hecho que el tema de género en el PND del Gobierno Morales no está fuertemente integrado (Aguilar 2006).

## Honduras

La mayoría de los programas y proyectos de la ERP no incorporan metodologías para asegurar beneficios equitativos para mujeres y hom-

<sup>16</sup> El MAS tiene el 54% de los asambleístas en total y dentro de ellos el 50% son mujeres.

<sup>17</sup> Entre ellos, el Principio de Equidad y de Acción Positiva que plantea la redistribución económica y política, el Principio de Igualdad y No Discriminación y el Principio de Reconocimiento de Derechos Específicos que se refiere a garantías para derechos sexuales y reproductivos y la interdicción de violencia de género, ver [www.mujeresconstituyentes.org](http://www.mujeresconstituyentes.org)

bres, entonces es probable que terminen beneficiando principalmente a los hombres, sin embargo, no hay mucha información al respecto. Por ejemplo, la ERP contiene una “Política de Equidad de Género en el Agro”, y el Informe de Avance de la ERP de 2004 afirma que se ha llegado a un incremento en un 54% de la incorporación de las mujeres rurales en proyectos. Pero en los 21 proyectos concretos en ejecución del Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS) de la Secretaría de Agricultura no hay un desglose por sexo. El Informe de Avance del UNAT de 2006, sobre 2005, presenta un cuadro con proyectos que “de manera evidente” benefician a las mujeres, como los fondos de apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, pero tampoco tienen un desglose por sexo de los beneficiarios (Kennedy 2005).

La “Política de Equidad de Género en el Agro” se enfoca a promover actividades tradicionalmente consideradas femininas, como huertos familiares, costura, panadería, producción de envasados, cría de gallinas y cerdos, pero no considera la dimensión de potenciación económica de las mujeres. Los programas asumen la doble responsabilidad de las mujeres y no cambian el poder social y político de las mujeres, a pesar de que este era la intención de la Política de Equidad. Además, estos programas representan montos pequeños.

En el componente “Fortalecimiento para Grupos Específicos, Equidad e Igualdad de Género” de la ERP, se incluyen tres programas dirigidos a mujeres:

- El Proyecto de Igualdad de Oportunidades de la Mujer Rural (PIOM), que ha beneficiado a 2,751 campesinas en 16 proyectos por un total de \$181 mil;
- El programa “Desarrollo Integral de la Mujer” que forma parte del Programa de Asignación Familiar (PRAF, del BID) para promover actividades del patio y conservación de alimentos; hasta finales de 2005 había beneficiado a 11,075 campesinas de escasos recursos por un monto total de \$663 mil;
- El programa “Apoyo a la Mujer Rural” que da créditos a través de cajas rurales para actividades tradicionales; al 2004 se contaba con 31 cajas rurales, beneficiando a 215 familias por un monto total de \$201 mil.

La mayoría de estos proyectos está dirigida a las familias, no a las mujeres y tienden a incrementar la carga de trabajo femenina, sin llevar a un cambio en la carga de trabajo al interior de la familia. Un efecto positivo es que las mujeres sienten ser tomadas en cuenta por el Gobierno, pero muchos analistas califican a estos proyectos como una inadecuada interpretación de la igualdad de género por parte de la Secretaría de Agricultura, incluso afirman que representa un retroceso con respecto a la visión de años anteriores.

Las medidas de salud dentro de la ERP están orientadas a la atención materna infantil y al binomio madre-hijo. En esta área ya se puede observar algunos resultados, también basados en políticas de años anteriores. La tasa de mortalidad materna descendió de 221 a 147 por cien mil nacidos vivos entre 1990 y 1999, y a 108 en 2002. Sin embargo, en el mismo período la tasa de mortalidad en mujeres en edad reproductiva subió de 1.43 a 1.50 por mil, debido al impacto del VIH SIDA y al incremento de la violencia hacia las mujeres (Kennedy 2004). Estas causas y sus remedios no reciben mucha atención en los proyectos de la ERP. Desde la perspectiva de género, se observa un retroceso en la política de salud en los últimos años, ya que la “Política de Salud Sexual

y Reproductiva” ha caído en desuso. En general, ya no se hablan sobre derechos sexuales y reproductivos de las mujeres (Kennedy 2005).

En el área de protección social, dentro del PRAF existe un programa de “Bono materno infantil”. Este programa está dirigido a mujeres pobres, jefas de hogar, pero el objetivo es apoyar a sus hijos (as) menores. Las mujeres reciben el bono cuando lleven a sus menores de 4 años a los centros de salud, y a los niños en edad escolar a la escuela primaria. Aunque se da el bono a las mujeres ello no implica un enfoque de género. En el mediano plazo, incluso puede tener un efecto en el incremento de las tasas de fecundidad<sup>18</sup> y que más mujeres prefieran ser madres soltera (Kennedy 2004).

Aunque la violencia contra mujeres es un tema dentro de la ERP, en la práctica existe muy poca voluntad política para medidas concretas al respecto. La ERP no contiene proyectos para apoyar a mujeres afectadas por violencia doméstica o intrafamiliar. Faltan proyectos para crear refugios para mujeres maltratadas, a pesar de repetidas señales de necesitarlas de parte de organizaciones de mujeres. Existen algunos de estos refugios financiados por ONGs, pero no hay apoyo del Gobierno. Tampoco existen refugios estatales para niñas adolescentes embarazadas en abandono, o para víctimas de explotación sexual o de maras.<sup>19</sup>

En 2002, el INAM estableció la Política Nacional de la Mujer (PNM), que tiene cuatro ejes: Salud, educación y medios de comunicación; Economía y pobreza; Violencia; y Participación social y política. Desde el principio, este Plan ha recibido pocos recursos presupuestarios y tanto el INAM como sus proyectos dependen en su mayoría de recursos de la cooperación internacional. En total, la cooperación ha brindado \$2.5 millones. Un objetivo principal para el INAM es lograr la transversalización de género en todas las políticas del Estado. Para ello, ha firmado convenios con al menos 23 instancias públicas: también suscribió convenios de cooperación mutua con muchas organizaciones civiles de mujeres.

El INAM ha podido lograr ciertos avances y junto con ONGs ha promovido el establecimiento y fortalecimiento de Oficinas Municipales de la Mujer; aunque muchas de ellas ya estaban funcionando con apoyo de las ONGs. Hasta diciembre 2005, existían 50 de estas Oficinas, cubriendo 16 de las 18 regiones (INAM 2005). La idea es que ellas van a hacer operativo el PNM en el ámbito local, sin embargo, en el presupuesto nacional de 2005 no aparece ninguna asignación a las Oficinas Municipales de la Mujer, ni en el de 2006, mientras generalmente estas Oficinas no reciben fondos de los municipios tampoco.

En educación, el INAM ha promovido la incorporación de un enfoque de género en los textos escolares, aspecto que ha sido logrado, también ha superado la resistencia de la Secretaría de Educación (alienada con la iglesia católica) para que elaborara textos incluyendo temas de educación sexual y reproductiva.

Tal vez el mayor logro del INAM y su PNM está en el ámbito de prevención y atención de la violencia contra las mujeres. En septiembre 2005, se aprobó la Ley contra la violencia doméstica mediante decreto legislativo y también el Plan Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres, sin embargo, éste no cuenta con presupuesto. Más específicamente, INAM logró que en Tegucigalpa funcione un Centro Integrado de Atención a la Mujer, donde se reciben las denuncias, se brinda atención de fiscales para acompañar a las mujeres en el proceso legal y hay

<sup>18</sup> Ya se habla en Honduras de “hijos del PRAF”.

<sup>19</sup> Maras son grupos de jóvenes violentos, con una ideología y cultura opresiva hacia adentro.

servicio de medicina legal para los casos que requieran pruebas físicas y psicológicas. En marzo 2005 se inauguró la Línea 114 para llamadas de emergencia de mujeres afectadas por violencia; es un servicio gratis a cargo de la Secretaría de Seguridad, manejado por un equipo capacitado de mujeres policías y tiene cobertura nacional. Una limitante es que solo se puede llamar desde teléfonos fijos, otro problema es que los (hombres) patrulleros que supuestamente deben dirigirse al lugar de la emergencia para evitar mayores accidentes, no llegan al lugar de emergencia o no detienen a los agresores. No toman la violencia contra mujeres suficientemente en serio. Para ello, el INAM ha desarrollado programas de capacitación pero todavía sin resultados.

En 2004, el Congreso aprobó una nueva Ley Electoral que introdujo una cuota de 30% mínimo de participación de mujeres entre Diputados del Congreso, en el Parlamento Centro Americano, entre Alcaldes y Vice alcaldes y entre regidores de Gobiernos Municipales. Fue una medida que levantó una polémica y su ejecución dependía de la voluntad de los partidos políticos para abrir espacios a las mujeres. Las mujeres que pudieron participar tuvieron que contar con recursos económicos para hacer la campaña y/o obtener el apoyo de líderes masculinos de sus partidos. Sin embargo, con las elecciones de fines de 2005, el porcentaje de diputadas femeninas en el Congreso Nacional se incrementó de 7% a 25%, pero esto no implica la promoción de la agenda feminista, ya que la mayoría de estas mujeres promueven ideologías religiosas conservadoras e incluso fundamentalistas (Kennedy 2006). En el nivel municipal, las elecciones más bien han llevado a un retroceso a pesar de esta nueva Ley: el porcentaje de Alcaldesas se redujo del 10 al 7%.

En el área de leyes y derechos para mujeres ya hay muchas señales de retrocesos bajo este nuevo Gobierno. El nuevo Congreso cuestionó y no ha aprobado las Guías Metodológicas de Educación Sexual, también está promoviendo una Ley de Maternidad y Paternidad Responsable que más bien es una ley de maternidad obligatoria que de paternidad responsable, y desaprobó una propuesta para pagar prestaciones a las obreras despedidas de dos fábricas maquiladores que cerraron y se fueron del país. Además salta a la vista la falta de incremento en el presupuesto del INAM en 2006, la no inclusión de fondos para las Oficinas Municipales de la Mujer, la Línea 114 o la Fiscalía de la Mujer, ni para instancias de defensa y seguridad de las mujeres.

El cambio de Gobierno también causó un debilitamiento del INAM porque la transición de una administración a la otra hizo perder la documentación y la memoria institucional. Un gran problema para la ejecución del PNM sigue siendo que las demás instituciones del Estado lo consideran como algo del INAM, o no como algo transversal (Kennedy 2006).

## **Nicaragua**

En Nicaragua por lo general se han implementado pocas políticas durante el último Gobierno de 2002–2006, debido a las luchas continuas entre el Ejecutivo y la Asamblea General. Por tanto, tampoco se han ejecutado muchas políticas con enfoque de género, aunque el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM) ya existe por varios años, el Plan Nacional de Equidad de Género solo se aprobó en 2006.

Entre los proyectos y programas prioritarios de la ERP no había proyectos con enfoque de género, pero seguramente los proyectos “generales” en el área económica tienen efectos diferenciados. Sin embargo, hay poca información al respecto. Al igual que en Honduras, los Informes de Avance de la ERP mantienen que diversos programas han tenido

efectos “significativos” en las mujeres, pero no presentan un desglose de beneficiarios por sexo.

Las mujeres están mencionadas en la ERCERP mayormente como receptores de asistencia social. Por ejemplo, un programa prioritario es la “Red de protección social” que implica que las mujeres de familias en extrema pobreza reciben un monto de dinero bajo la condición de que lleven a sus infantes a los centros de salud para el control de peso y salud, y manden a sus menores a la escuela. En el corto plazo estos programas probablemente alivien la pobreza y pueden tener también efectos positivos en el nivel de salud y educación de los niños de familias pobres – bajo la condición de que haya oferta de buena calidad en estos servicios. Pero en el mediano plazo los efectos son menos claros, sobre todo por el enfoque asistencialista que tienen. Ello podría reducir los incentivos a trabajar entre la población. El hecho de que se de el bono a las mujeres no quiere decir que estos programas tengan enfoque de género; no cambia nada las relaciones entre los sexos, e incluso es posible que los hombres dejen de trabajar y/o ahora exijan el dinero a sus esposas para gastarlo ellos mismos.<sup>20</sup>

La violencia familiar está abordada en la ERCERP muy superficialmente y sin propuestas de acciones concretas. Sin embargo, ya existía mucha información sobre la existencia de la misma. Un estudio del BID estima que los costos de la violencia doméstica son de \$29.5 millones o 1.6% del PIB en 1996. Estos incluyen costos de ausentismo laboral, menor productividad o la incapacidad para concentrarse por la tensión nerviosa en que viven los afectados; también incluyen costos de servicios de salud tanto para las mujeres mismas como para los hijos (Agurto 2004). Existen algunos refugios en el país para mujeres víctimas de violencia sexual e intrafamiliar, pero son de ONGs y muchas veces financiados por la cooperación internacional.

La aprobación oficial del Plan Nacional de Equidad de Género en 2006 es un elemento positivo. Sin embargo, la aceptación entre otras agencias del Estado de este Plan es limitada. Tanto el INIM mismo como el Plan tienen pocos recursos presupuestarios. Habría que ver hasta qué punto será posible ejecutar este plan durante el Gobierno entrante en enero de 2007.

Según la Constitución las mujeres y los hombres tienen derechos iguales pero esto no se ha traducido ni en políticas ni en leyes. Una Ley potencialmente muy importante es la Ley de Derechos e Igualdad de Oportunidades, que ya ha sido propuesta hace varios años pero que tuvo fuerte resistencia en la Asamblea Nacional, especialmente de fuerzas religiosas. Se formó una comisión con expertos de sectores religiosos y del movimiento autónomo de mujeres. Esta comisión logró un compromiso para un nuevo texto de Ley que era aceptable para todos, aunque algunas mujeres no la consideran un avance e incluso prefieren que no se adopte, sin embargo, la Asamblea Nacional todavía no la ha aprobado. Otra Ley que existe por mucho tiempo a nivel de propuesta es la Ley de Paternidad Responsable, que reglamenta algunas obligaciones financieras para los hombres en caso de divorcios; en este caso también hay fuerte resistencia por parte de la iglesia. La iglesia ha también influido para que en 2006 la Asamblea Nacional adopte un cambio en la Ley sobre aborto: ahora se prohíbe el aborto aún después de violación de la mujer o cuando la vida de la mujer está en peligro.

<sup>20</sup> Es un “secreto a voces” que en el día que las mujeres reciben los subsidios, las cantinas de los pueblos se llenan con hombres que gastan por lo menos parte del dinero en licor. También se dice que el día antes del control de peso, a los niños se les dan atol de millón, rico en carbohidratos, para que su peso aumente (Agurto 2004: 23).

## Comparación

La ejecución de las ERP generalmente se enfocó en programas y proyectos de la cooperación internacional. En Nicaragua y Honduras las ERP no incluían proyectos con un verdadero enfoque de género: por un lado había algunos proyectos dirigidos a mujeres que no hacían nada para cambiar las relaciones de género y, por otro, había proyectos generales que probablemente beneficien sobre todo a los hombres.<sup>21</sup> La EBRP de Bolivia sí tenía proyectos con enfoque de género, también en el ámbito económico, pero en la práctica solo se ha ejecutado los que ya estaban en curso que eran sobre todo proyectos en el área social.

Las políticas formuladas en los Planes Nacionales de la Mujer o de Equidad de Género en los tres países han tenido ciertos resultados, por lo menos en Honduras y Bolivia.<sup>22</sup> Las agencias del Estado que han formulado estos Planes y que empujan su ejecución, están apoyados por la cooperación internacional. En Honduras y Bolivia las campañas de estas agencias han llevado a la aprobación de algunas Leyes que promueven derechos de las mujeres. También han iniciado medidas para prevención de violencia de género y atención a las mujeres víctimas de la misma. En Bolivia, se ha dado apoyo a mujeres para que un mayor número pueda participar en las Ferias a la inversa.

Sin embargo, aunque estos Planes supuestamente están ejecutados por el Gobierno en general, en la práctica el apoyo del resto de los ministerios y agencias de los Gobiernos es mínimo y los presupuestos asignados a las agencias que iniciaron los Planes son mínimos. Además, parece que recientemente la coyuntura para ejecutar estos planes se ha deteriorado aún más: el Vice-Ministerio de Género y Asuntos Generacionales en Bolivia se ha debilitado bajo el nuevo Gobierno, el que se enfoca más en reducir las desigualdades en general, y no tanto en reducir las brechas de género o en promover derechos de las mujeres. En Honduras y Nicaragua, se observa un incremento de fuerzas fundamentalistas que se oponen a promover los derechos de género e incluso están reduciéndolos.

---

<sup>21</sup> No se presenta desglose por sexo de los beneficiarios.

<sup>22</sup> En Nicaragua el Plan solo se aprobó en 2006.

# 8. Conclusiones y Recomendaciones

La pregunta central de este Informe es ¿cuál ha sido la contribución de los procesos ERP en promover la equidad de género en las políticas de reducción de la pobreza y en potenciar las organizaciones de mujeres? Por lo general, la respuesta debe ser que esta contribución ha sido limitada.

Se ha establecido primero que un enfoque de género, es decir, que tome en cuenta las relaciones desiguales entre mujeres y hombres es importante no solo para reducir más efectivamente la pobreza de mujeres, sino también para lograr más crecimiento económico, o sea para reducir la pobreza en general. Este enfoque implica que es necesario reducir las brechas de género en todas sus manifestaciones, no solo se trata de un mayor acceso de las mujeres a medios de producción o a servicios sociales, sino también de cambios culturales sobre la imagen de mujeres y hombres, y de aumentar el poder y los derechos de las mujeres para que tengan más autonomía sobre su vida, su cuerpo y su tiempo.

## 8.1 Resultados Iniciales

Las ERPs originales y los Planes Nacionales que los han reemplazado en el curso del tiempo, generalmente presentan género como un “eje transversal”, pero no incluyen este enfoque en sus diagnósticos de la pobreza, ni tampoco en sus proyectos y acciones programadas. Una excepción parcial es Bolivia, donde la EBRP de 2001 incluye varios proyectos con enfoque de género. En dicho país ya existía un Vice-Ministerio de la Mujer (bajo diferentes nombres) desde 1993, y, con el apoyo de la cooperación internacional este VMM pudo tener influencia en la redacción del documento. Sin embargo, estos proyectos se encuentran en un capítulo de género aparte con poca articulación con los demás capítulos y sin especificar qué agencia es responsable para su ejecución.

Se concluyó también que la influencia de mujeres y de movimientos de mujeres en los procesos de consulta sobre las ERP y sobre los Planes ha sido limitada. Además, si hubo influencia en los resultados del diálogo, como fue el caso del Diálogo Nacional Bolivia Productivo en 2004, esto no garantiza que hubo influencia en la redacción de la Estrategia. Todo esto está completamente en concordancia con los resultados de estudios anteriores sobre género y procesos ERP.

En cuanto a políticas ejecutadas en el ámbito de género y pobreza, los documentos ERP o los planes que los han seguido no han tenido un impacto. Los planes de Honduras y Nicaragua no incluían ningún

proyecto con enfoque de género. Esto fue diferente en Bolivia, pero en ese país en los primeros años (2001–2004) solo se implementaron los proyectos que ya estaban en curso, y no los proyectos novedosos de género en el ámbito socio-económico.

Sin embargo, cabe poner estos resultados en contexto:

- En general, los procesos de consulta no han tenido mucha influencia en el contenido de las estrategias, entonces no sorprende que el movimiento de mujeres tampoco lo haya tenido – aunque en los casos de Nicaragua y Honduras, las organizaciones de mujeres ni siquiera pudieron influir las políticas de las ONGs grandes, oficiales, que dominaban estos procesos.
- Los diagnósticos de la pobreza en las estrategias no solo carecían de un enfoque de género sino también de una falta de atención para otras desigualdades (étnicas, de ingresos, etc.) como causas de pobreza.
- Por lo general, las primeras ERPs no pusieron mucha atención en políticas macroeconómicas o de acceso a tierra, crédito etc., y más bien se enfocaron a políticas sociales. En concordancia con ello, el enfoque de género se concentró también en las políticas sociales, con una ampliación a veces en el área de violencia contra mujeres. Sin embargo, aún dentro de las políticas sociales la atención para la reducción de brechas de género es limitada.
- En los tres países hubo problemas generales con la ejecución de las estrategias, y no solo en los proyectos con enfoque de género (si los había). Esto fue debido a una falta de apropiación, falta de voluntad (Nicaragua y en cierta medida todos) y falta de recursos (recursos HIPC que aún no llegaron – Honduras – o fueron destinados a los municipios que no tenían capacidad de ejecución adecuada – Bolivia).

En este informe, se ha evaluado un período largo, es decir más allá de los resultados inmediatos de los procesos de ERP, por lo que se pudo examinar también los efectos a mediano plazo en la colaboración y la potenciación del movimiento de mujeres, las políticas de hecho ejecutadas para promover la igualdad de género y sus resultados, y los efectos en la disponibilidad de indicadores por género.

## **8.2 La Potenciación del Movimiento de Mujeres**

Con respecto a la potenciación del movimiento de mujeres, hay experiencias diferentes en los tres países. En Nicaragua y Honduras ya existía un amplio movimiento de mujeres. El proceso de ERP no ha contribuido mucho en fortalecerlo. Ello puede sorprender en Honduras, ya que en este país se creó un organismo de asesoría y monitoreo de la ejecución de la ERP (el CC-ERP) con representantes de la sociedad civil, incluso del movimiento de mujeres. Sin embargo, esto puede haber detenido la coordinación y potenciación del movimiento de mujeres, porque solo una representante de ese movimiento está admitida, lo que ha reforzado las diferencias y conflictos entre las organizaciones. El hecho de que el INAM no forma parte de la estructura de monitoreo de la ERP ha limitado la influencia de mujeres aún más y también ha dificultado la colaboración entre este instituto y el movimiento de mujeres en el país.

En Bolivia, los diferentes procesos de consulta han contribuido a fortalecer el movimiento de mujeres. Ahora las organizaciones de mujeres pobres e indígenas están representadas en el Gobierno, pero sus demandas no son iguales a las de las organizaciones feministas, ya que no se dirigen hacia eliminar las desigualdades de género. Tanto en

Honduras como en Bolivia, se observan cada vez más conflictos de intereses dentro del movimiento de mujeres, debido a las mayores divisiones entre mujeres rurales y urbanas. En Nicaragua, la coyuntura parece más favorable en este aspecto ya que por primera vez hubo algunas experiencias positivas en la colaboración entre organizaciones de mujeres, y entre ellas y los organismos del Estado.

### **8.3 Colección de Estadísticas**

El hecho de que el enfoque de género estaba casi ausente de los diagnósticos de pobreza en las ERP originales generalmente en la literatura se atribuye, por lo menos en parte, a la falta de estadísticas por género. En estos países no es tan cierto porque había mucho más información estadística disponible con desglose por género que aquella que al final se presentó en las estrategias. No obstante, los procesos ERP han contribuido algo a la colección de más estadísticas relevantes de género. Estos esfuerzos se originaron sobre todo de ONGs y fueron apoyados por la cooperación internacional, aunque algunos ya habían comenzado antes de las ERP. Pero todavía faltan estadísticas importantes para medir la relación entre género y pobreza, por ejemplo, faltan datos sobre el uso del tiempo de hombres y mujeres, y también sobre el consumo individual por sexo, por ejemplo de alimentos.

El interés de los Gobiernos en mejorar estos datos parece ser limitado. Los Informes de Avance de la ERP de Honduras y Nicaragua casi no presentan datos por género, ni siquiera los relacionados con las metas del milenio. En Nicaragua se ha establecido el SIEG pero nunca se publicó un informe y el esfuerzo no fue continuado. Solo en Bolivia se observa cierto interés del Gobierno por estadísticas de género, ya que UDAPE los usa en sus Informes de las Metas de Desarrollo del Milenio.

### **8.4 Otros Planes y Políticas Ejecutados**

Se puede decir que indirectamente, los procesos de ERP han tenido una influencia en las políticas de género ejecutadas, al promover el desarrollo de planes sectoriales y temáticos. Los tres países han formulado sus Planes Nacionales de la Mujer o Planes de Equidad de Género. Estos planes han sido elaborados por agencias especializadas estatales (VMM en Bolivia, INAM en Honduras e INIM en Nicaragua) en colaboración con organizaciones de mujeres de la sociedad civil. En los tres países estas instituciones y los planes están apoyados por la cooperación internacional, generalmente organizado en un Grupo Interagencial de Género.

En Nicaragua este Plan es demasiado reciente para registrar resultados, pero en los otros dos países ya hay algunos. Por ejemplo, se logró más atención para el reconocimiento legal de violencia, la intrafamiliar y de género y se lograron ciertas medidas para mejorar la prevención y la atención a las víctimas. En Bolivia se han destinado recursos para promover la participación de mujeres en las Ferias a la inversa.

Sin embargo, la apropiación de estos planes por parte del Gobierno en general parece muy limitada. Aunque oficialmente la ejecución de los mismos es responsabilidad de todo el Gobierno, las demás agencias la pasan a las instituciones especializadas. Al mismo tiempo, los presupuestos de estas instituciones (VMM – actualmente VMG-AG, INAM e INIM) son mínimos. Además, en los tres países, hay tendencias negativas en el clima general sobre el enfoque de género. Sobre todo en Centroamérica se están aumentando las fuerzas religiosas y fundamentalistas, y en los tres países se redujo el apoyo oficial para promover los derechos de las mujeres.

## 8.5 Recomendaciones

En resumen, el proceso ERP no ha tenido mucha influencia en los logros obtenidos en términos de políticas ejecutadas en género y pobreza. Lo que se ha logrado se debe más bien a procesos que ya estaban en camino, o fueron los efectos de los planes específicos de equidad de género que han sido apoyados por la cooperación internacional. Ni los procesos de consulta obligatorios, ni los documentos (ERP) elaborados para satisfacer a la cooperación internacional han contribuido mucho a la potenciación de mujeres o a promover la equidad de género. Pero el apoyo de la cooperación internacional sí ha sido importante en obtener los pocos avances que ha habido en reducir las brechas de género. De la experiencia analizada, se puede concluir que si la cooperación internacional se hubiera limitado a solo financiar lo que estaba dentro de las ERP o los Planes Nacionales que las han seguido (lo que fue la intención inicial del proceso ERP), no habría tenido ningún éxito en mejorar las relaciones de género.

Este estudio sobre los efectos de la ERP en promover el enfoque de género en políticas para reducir la pobreza lleva entonces a conclusiones similares a los estudios sobre los procesos ERP en general (Dijkstra 2005). La reducción de la pobreza no es un problema técnico, sino un problema político, no se puede tratar de superarla a través de la elaboración (por algunos tecnócratas) de planes comprensivos, de largo plazo y orientado a resultados. Igualmente, (hacer) organizar procesos de consulta con participación de todos” y sobre estos planes enteros no es muy eficaz, y solo contribuye al carácter ritual o simbólico de todo el proceso. Los procesos políticos solo avanzan a través de aumentar fuerzas, forjar alianzas y negociar pequeños pasos para lograr objetivos más específicos y concretos. Esto lleva a la conclusión que es mucho más factible reducir la pobreza y organizar la participación con base en planes más específicos o sectoriales.

La reducción de las brechas de género también es un tema político. En esta área se necesita aumentar fuerzas y forjar alianzas para romper con ideas e intereses ligados con las desigualdades de género. Este análisis demostró que el desarrollo y la ejecución de Planes de Equidad de Género tenían más impacto que los intentos de cambiar o apoyar las Estrategias de Reducción de la Pobreza en general.

Por lo tanto, el desarrollo de planes de equidad de género, o planes más específicos para ciertas áreas (por ejemplo, en promover el acceso a crédito o en combatir la violencia de género) parece ser el mejor camino para promover la igualdad de género, como condición necesaria para reducir la pobreza. En el desarrollo de estos planes se puede lograr una cooperación estrecha entre instituciones especializadas del Estado, sectores relevantes del movimiento de mujeres (dependiendo del tema o de los temas) y la cooperación internacional. Preferiblemente, de esta estrecha cooperación y sobre todo a través de involucrar el movimiento de mujeres se logrará también movilizar apoyo político en el Gobierno – más allá de las instituciones especializadas –, para que se garantice el financiamiento y la ejecución verdadera de estos planes.

## 8.6 Recomendaciones Específicas

Para los Gobiernos:

- Reforzar las instituciones especializadas de género dentro de los Gobiernos en términos de capacidades de personal y financieras
- Promover que estas instituciones colaboren con otras agencias del Estado y con el movimiento de mujeres de la sociedad civil

- Aumentar los roles formales de estas instituciones en otros organismos de coordinación del Estado, por ejemplo, que el INAM en Honduras forme parte del Gabinete Social

Para la cooperación internacional:

- Continuar el apoyo a las instituciones especializadas de género dentro de los Gobiernos (VMG-AG, INAM e INIM) e incentivar que estas colaboren con otras agencias del Estado y con el movimiento de mujeres de la sociedad civil
- Promover que se incluya un enfoque de género en todos los proyectos y programas de la cooperación internacional
- Seguir motivando y apoyando la colección y presentación de estadísticas relevantes por género, particularmente sobre el uso de tiempo y la nutrición, y promover que otras agencias del Estado las usen.
- Seguir apoyando el movimiento de mujeres y promover que colabore con las instituciones especializadas en género del Gobierno

# Bibliografía

- Aguilar, Gloria (2006). Los cambios en las Políticas de Género 2005/2006. La Paz, SAX/gr. Informe de género en el marco de la Evaluación de Estrategias de Reducción de la Pobreza, SIDA-ISS.
- Agurto, Sonia (2004). Enfoque de género para la Estrategia de crecimiento pro-pobre en Nicaragua: Informe de género Nicaragua, 2004. Evaluación de Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina. Managua, ASDI-ISS.
- Agurto, Sonia (2005). Enfoque de género en la estrategia pro-pobre en Nicaragua. Evaluación de Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina. Managua, ASDI-ISS.
- Agurto, Sonia (2006). Informe de género 2006, Nicaragua. Evaluación de Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina. Managua, ASDI-ISS.
- Benería, Lourdes y Shelley Feldman, Eds. (1992). *Unequal burden: Economic crisis, persistent poverty, and women's work*. Boulder, Co, Westview Press.
- Bradshaw, Sarah y Brian Linneker (2003). Challenging women's poverty: Perspectives on gender and poverty reduction strategies from Nicaragua and Honduras. London, CIIR. Report
- Calderón, Marcela y Cecilia Larrea (2004). El enfoque de género en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. Evaluación de Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina. La Paz, ASDI-ISS-SAXgr.
- Cuesta, José (2004). El más difícil todavía: Crecimiento pro-pobre en Honduras; Informe país 2004. Evaluación de Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina. Stockholm/The Hague, Sida/ISS.
- Cuesta, José y José Rafael del Cid (2003). Aprendiendo sobre la marcha: La experiencia de la Estrategia de Reducción de la Pobreza en Honduras. Evaluación de Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina. Stockholm/The Hague, Sida/ISS.
- Dijkstra, A. Geske (2001). Crisis, adjustment and the dynamics of gender relations in Central America and the Caribbean. *Towards Sustainable Development in Central America and the Caribbean*. A. Danielson y A.G. Dijkstra. Hampshire y New York, Palgrave: 114–139.

- Dijkstra, A. Geske (2002). "Revisiting UNDP's GDI and GEM: Towards an alternative." *Social Indicators Research* 57: 301–338.
- Dijkstra, A. Geske y Janneke Plantenga (1997). Introduction. *Gender and Economics: A European Perspective*. A. G. Dijkstra y J. Plantenga. London, Routledge: 1–14.
- Dijkstra, Geske (2005). "The PRSP approach and the illusion of improved aid effectiveness: Lessons from Bolivia, Honduras and Nicaragua." *Development Policy Review* 23(4): 443–464.
- Dollar, David y Roberta Gatti (1999). Gender inequality, income and growth: Are good times good for women? Washington, The World Bank: Development Research Group. Paper
- Dore, Elizabeth (2006). *Myths of Modernity: Peonage and Patriarchy in Nicaragua*. Durham y London, Duke University Press.
- Elson, Diane, Ed. (1995). *Male bias in the development process*. Manchester/ New York, Manchester University Press.
- Elson, Diane y Rosemary McGee (1995). "Gender equality, bilateral program assistance and structural adjustment: Policy and procedures." *World Development* 23(11): 1987–1994.
- Gill, Lesley (1994). *Precarious Dependencies: Gender, Class and Domestic Service in Bolivia*, New York: Columbia University Press.
- Gould, Jeremy, Ed. (2005). *The New Conditionality: The Politics of Poverty Reduction Strategies*. London y New York, Zed Books.
- Guimarães, João y Nestor Avendaño (2003). Estrategía sin dueño? La estrategia de reducción de la pobreza en Nicaragua. Evaluación de Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina. Stockholm/ The Hague, Sida/ISS.
- Henrich, Ivonne Farah, Cecilia Salazar de la Torre, Roxana Sélum Yabeta, Gloria Ardaya Salinas, Carmen Sánchez García, Martha Villa Q. y María Dolores Castro (2006). Perfil de Género Bolivia. La Paz, ASDI.
- IEO (2004). IEO Evaluation Report on PRSPs and the PRGF. Washington, IMF, Independent Evaluation Office.
- INAM (2005). Diagnóstico de Género de País: Ante la pobreza: La equidad de género potencia la equidad social. Tegucigalpa, Instituto Nacional de la Mujer.
- Jong, Niek de, Juan Carlos Aguilar, Geske Dijkstra y Cecilia Larrea (2006). Bolivia: ¿Dialogar o Gobernar? Informe país 2005. Evaluación de Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina. Stockholm/The Hague, Sida/ISS.
- Kennedy, Mirta (2004). Enfoque de género para la estrategia de crecimiento pro-pobre en Honduras: Informe de género 2004, Honduras. Evaluación de Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina. Tegucigalpa, ASDI-ISS.
- Kennedy, Mirta (2005). Evaluación de los aspectos de género en la ERP; Informe de género Honduras, 2005. Evaluación de Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina. Tegucigalpa, ASDI-ISS.

- Kennedy, Mirta (2006). Evaluación de los Aspectos de Género en la ERP: Informe de género 2006, Honduras. Evaluación de Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina. Tegucigalpa, ASDI-ISS.
- Klasen, Stephan (1999). Does gender inequality reduce growth and development? Evidence from cross-country regressions. Washington, The World Bank: Development Research Group/Poverty Reduction and Economic Management Network.
- Komives, Kristin, Juan Carlos Aguilar, Geske Dijkstra, Cristobal Kay y Cecilia Larrea, con insumos de Marcela Calderón, Cecilia Ramos (2004). Bolivia: ¿Más de lo mismo sin ‘Crecimiento pro-pobre’?: Informe país 2004. Evaluación y Monitoreo de Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina. Stockholm, Sida/ISS.
- Komives, Kristin, Juan Carlos Aguilar, Cecilia Larrea y Geske Dijkstra (2003). La Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza: ¿‘La Nueva Brillante Idea’? Stockholm, SIDA/Institute of Social Studies. Informe país 2003. Evaluación y Monitoreo de Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina.
- Komives, Kristin y Geske Dijkstra (2006). La responsabilidad de reducir la pobreza, Informe Regional 2006. Evaluación y Monitoreo de Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina. Stockholm, Sida/ISS.
- Larrea, Cecilia y Gloria Aguilar (2005). Informe de Género Bolivia 2005: Políticas con enfoque de género 2004–2005. Evaluación de Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina. La Paz, SIDA-ISS.
- McGee, Rosemary, Josh Levene y Alexandra Hughes (2002). Assessing participation in poverty reduction strategy papers: A desk-based synthesis of experience in sub-Saharan Africa. Brighton, Institute of Development Studies. Research Report No.52
- Molenaers, Nadia y Robrecht Renard (2003). “The World Bank, participation and PRSP: The Bolivian case revisited.” *European Journal of Development Research* 15(2): 133–161.
- OED (2004). The Poverty Reduction Strategy Initiative, an independent evaluation of the World Bank’s support through 2003. Washington, World Bank, Operations Evaluation Department.
- Renzi, María Rosa y María Angélica Fauné (2004). Perfil de género de la economía del istmo Centroamericano 1990–2002: Consideraciones y reflexiones desde las mujeres. Managua, PNUD.
- Rodenberg, Birte (2003). Gender and Poverty Reduction: New conceptual approaches in international development cooperation. Bonn, German Development Institute.
- Seppanen, Maaria (2005). Honduras: Transforming the concessional state? *The New Conditionality: The Politics of Poverty Reduction Strategies*. J. Gould. London y New York, Zed Books: 104–134.
- Silverblatt, Irene (1987). *Moon, Sun and Witches: Gender Ideologies and Class in Inca and Colonial Peru*. Princeton: Princeton University Press.
- Sparr, Pamela (1994). Feminist critiques of structural adjustment. *Mortgaging women’s lives: Feminist critiques of structural adjustment*. P. Sparr. London/New York, Zed Books.

- Staveren, Irene van (2005). Why are PRSPs so disappointing on gender? The Hague, ISS.
- Whitehead, Ann (2003). Failing women, sustaining poverty: Gender in Poverty Reduction Strategy Papers, Christian Aid. Report for the UK Gender and Development Network
- Wieringa, Saskia E. (1997). Report of the Workshop on GDI/GEM Indicators. The Hague, Institute of Social Studies.
- Zuckerman, Elaine (2002). Evaluation of gender mainstreaming in advocacy work on PRSPs; Synthesis report, OXFAM Great Britain.
- Zuckerman, Elaine y Ashley Garrett (2003). Do PRSPs address gender? A gender audit of 2002 PRSPs, Gender Action.

# Anexo 1

## Términos de Referencia para el Informe Temático 2006: Género

El Informe Temático sobre Género investigará en qué medida el enfoque de género ha sido tratado y transversalizado en las Estrategias para Reducir la Pobreza (ERP) y en los procesos de la ERP en Bolivia, Honduras y Nicaragua. El Informe establecerá también si el proceso ERP llevó a cambios en la atención brindada a un enfoque de género en análisis dinámicas de la pobreza, diseños de programas más sensitivos para el tema género, y programas para promover la igualdad de género. El Informe comparará las experiencias de los tres países en el período 2003–2006. Esperamos que este Informe sea una contribución importante a la bibliografía sobre género y procesos ERP, ya que la mayoría de las investigaciones al respecto se enfoca en género en los documentos de las ERP.

Las preguntas más importantes a ser contestados en el análisis son:

1. ¿Cómo se ha tratado el tema género en las ERP y en otras estrategias nacionales que han tomado su lugar?
2. ¿Cómo ha sido la participación de mujeres y de organizaciones de mujeres en la elaboración de las estrategias nacionales desde el 2000, en el monitoreo de estas estrategias y otros organismos de consulta o participación que han jugado un papel en influir las políticas del estado? ¿Cuál ha sido la relación entre el proceso ERP en un sentido amplio con las capacidades de organización e influencia del movimiento de mujeres?
3. ¿Cuáles políticas de género se han ejecutado en los tres países? con atención especial a:
  - a. Reducir la pobreza de ingreso de mujeres, por ejemplo políticas de crédito, empleo, ingresos, acceso a la tierra, al transporte público
  - b. Políticas sociales por ejemplo en educación, salud y protección social
  - c. Derechos políticos, por ejemplo participación en parlamento y consejos municipales
  - d. Prevención de, y protección contra violencia intra-familiar

4. ¿Cuáles han sido los resultados de estas políticas?, y ¿cuál es la relación entre las ERP u otras estrategias nacionales y estas políticas y sus resultados?
5. ¿Cuáles son los avances en la disponibilidad de datos e indicadores por género y cómo es la relación con el proceso de ERP?
6. ¿Cómo ha sido el apoyo de los donantes en tomar en cuenta temas de género en la participación, en la elaboración de las estrategias y en la ejecución de políticas de género?

Un objetivo importante de este análisis comparativo es descubrir lecciones por aprender de las diversas experiencias, con miras a mejorar el diseño y la implementación de políticas de desarrollo y también del proceso ERP mismo.

# Anexo 2

## Resultados de Estudios Anteriores Sobre Género y ERP

En este Anexo, primeramente se presenta brevemente los resultados de los estudios existentes sobre la participación de mujeres y organizaciones de mujeres en las consultas sobre las ERP y los efectos de esta participación. Seguidamente, se muestra un resumen de los hallazgos en cuanto a género y el contenido de ERPs.

En un estudio de 13 Documentos de ERPs (PRSPs) presentados en 2002, Zuckerman y Garret encontraron que casi todos mencionaban que las mujeres habían participado en las consultas, pero ningún documento presentaba una cifra sobre la proporción que había participado. Algunos Papeles mencionaban que un Ministerio o Agencia oficial de género había participado activamente en las consultas, o que se había instalado un Grupo Técnico de Género para influir el proceso. Pero de los Papeles no se puede deducir la composición de estos Grupos ni su grado de participación o influencia (Zuckerman and Garrett 2003). Whitehead (2003) concluye en base a un estudio de cuatro procesos ERP, que en las consultas nacionales las organizaciones de mujeres casi no han sido invitadas. En procesos más participativos, la participación de las mujeres fue mayor. A nivel nacional, los especialistas de género trataron de influir en las organizaciones de la sociedad civil, pero no tuvieron mucho éxito (Whitehead 2003). Además, los resultados de las consultas nacionales casi no tenían influencia en las estrategias mismas. Bell también afirma que las consultas fueron hechas rápidamente y de manera simbólica (“tokenistic”), invitando a algunas ONGs grandes, y que los resultados de estas consultas no fueron tomados muy en serio. Además, las ONGs invitadas no fueron muy fuertes en temas de género (Bell 2003). Bradshaw y Linneker concluyen también que los intereses de mujeres eran poco visibles en las grandes ONGs que aglutinan a varias organizaciones que dominaban las consultas sobre ERP en Honduras y Nicaragua. Algunas organizaciones de mujeres decidieron participar en las ONGs, otras no, debilitando así aún más su posición (Bradshaw y Linneker 2003).

Por lo general, se concluye que la participación en procesos de consulta no fue condición suficiente para efectivamente influir las estrategias. En Uganda, por ejemplo, el proceso participativo había producido un análisis de la relación entre género y pobreza con indicadores por sexo, pero en la estrategia final estos datos fueron re-agregados; de esta forma escondiendo diferencias y desigualdades por género (Zuckerman 2002a). La participación del 50% mujeres en talleres de preparación de una

visión alternativa de la sociedad civil en Nicaragua no llevó a una perspectiva coherente de género en el documento final (Bradshaw and Linneker 2003). La atención en cuestiones de género en las estrategias muchas veces se debe más a presión de donantes que a la participación de la sociedad civil (Whitehead 2003).

Kenya tenía una experiencia similar (Wandia n.d.). Se instaló un Grupo Temático de Género compuesto por representantes de ONGs, agencias del Gobierno y donantes, que procuró garantizar la participación de mujeres en todos los niveles para que género sea adecuadamente integrado en la estrategia. Se logró la participación de las mujeres, entre otras cosas, por la exigencia de que el grado de participación tenía que ser del 30%, y se logró también que las mujeres expresaran sus demandas como el acceso a propiedad de tierra, ganado, cultivos, árboles, y la reintroducción de controles de precio de productos básicos como gasolina e insumos de producción agraria. El Grupo Temático de Género (GTG) retomó y sintetizó estas demandas. Sin embargo, la influencia del GTG en las fases finales de la elaboración de la ERP fue limitada y no tenía ninguna influencia en el marco macroeconómico de la estrategia, ni en la matriz de implementación o el presupuesto. Por otro lado, un logro positivo de esta experiencia es que el Gobierno mantuvo la GTG, reconociendo la necesidad de alianzas con otros grupos para fortalecer la atención para el tema de género en las políticas.

Parece que en Rwanda los intentos para incluir temas de género en la estrategia han tenido mayor éxito (Zuckerman 2002b). Por ejemplo, el Ministerio de Género y para la Promoción de Mujeres contrató a un especialista de género desde el inicio, para influir todo el proceso y el contenido de la ERP. Se trabajó intensamente en convencer otras agencias del Estado sobre la importancia de recoger opiniones de mujeres en las consultas – lo que de hecho se hacía – y de incorporar intereses de género en la estrategia, al mismo tiempo dando pautas sobre como se podría integrar género en la estrategia. Una circunstancia favorable era que el director del equipo que escribía la estrategia, anteriormente había trabajado en el Ministerio de Género y de Promoción de Mujeres.

La incorporación de intereses de género *en el contenido de las ERP* es muy variada. El Capítulo de Género en el “Source Book” del Banco Mundial analizó las primeras 4 ERPs y 15 ERPs interinas completadas hasta febrero 2001 (Bamberger *et al.* 2001), concluyendo que menos de la mitad de las ERPs incluían una discusión sobre cuestiones de género: 42% en el diagnóstico de la pobreza, 31% en la selección de acciones públicas de prioridad, 21% en el contexto de las consultas de participación, y el 10% hace mención a género en monitoreo y evaluación. De las trece ERPs investigadas por Zuckerman y Garrett, dos no presentan ningún análisis de género, tres integran el tema bastante bien (Malawi, Rwanda y Zambia), y ocho dan alguna atención al tema de género pero no de manera integrada. Una observación generalizada en todos los estudios es que hacen falta datos por sexo de la pobreza de ingresos o de consumo, entonces es difícil presentar un diagnóstico de pobreza por género (Bell 2003; Rodenberg 2003; Whitehead 2003). En los capítulos sobre desarrollo humano (salud, educación) se presentan más indicadores desagregados por sexo y allí los intereses de género están generalmente tratados. Pero el tema género es poco visible o invisible en el marco macroeconómico, en las políticas económicas y en el tema de la gobernabilidad (Bradshaw and Linneker 2003; Rodenberg 2003; Whitehead 2003).

Sin embargo, algunas ERPs incluyen atención a temas económicos como la carga de trabajo no remunerada de las mujeres, los salarios desiguales, el empleo por sexo, o los derechos de mujeres a la propiedad de la tierra. También hay atención en el tema género como factor influyente en la violencia intra-familiar y para políticas de prevención y protección. Pero generalmente falta un análisis del efecto diferenciado por género de políticas de ajuste como privatización o liberalización, y de efectos diferenciados de políticas de impuestos y gastos (Rodenberg 2003; Zuckerman and Garrett 2003). Los capítulos sobre monitoreo de los resultados de las estrategias son particularmente pobres en el análisis de género (Bamberger *et al.* 2001; Bell 2003).

La mayoría de los estudios concluyen que existe una falta de perspectiva integral de género. Algunos autores afirman que el tratamiento de género en las estrategias refleja una visión antigua de las Mujeres en el Desarrollo (“Women in Development”), tratando de involucrar y hacer participar las mujeres en la educación, la economía, etc., pero sin tomar en cuenta las relaciones de género y las desigualdades entre los sexos que muchas veces impiden que esta inserción incremente el bienestar de las mujeres. Alternativamente, las estrategias deberían aplicar la visión moderna sobre el tema de género, “Género y desarrollo” (“Gender and Development”) la cual se enfoca en las relaciones de género y en establecer equidad de género como precondition para reducir la pobreza de las mujeres y elevar su bienestar más integralmente (Bradshaw and Linneker 2003; Rodenberg 2003; Zuckerman and Garrett 2003). Algunos afirman que la manera en que el tema género es incluido en las ERP muestra un enfoque de eficiencia más que de equidad: se involucran a las mujeres sobre todo para incrementar el crecimiento económico y no para reducir la pobreza entre las mujeres. Esta misma crítica se dirige también hacia el Capítulo de Género en el “Source Book” del Banco Mundial (Bradshaw and Linneker 2003).

## Bibliografía del Anexo 2

- Bamberger, Michael, Mark Blackden, Lucia Fort y Violeta Manoukian (2001). Gender Chapter. *World Bank PRSP Source Book*. Washington, The World Bank: 333–374.
- Bell, Emma (2003). Gender and PRSPs: with experiences from Tanzania, Bolivia, Viet Nam and Mozambique. Brighton, BRIDGE, IDS. Report for the Ministry of Foreign Affairs, Denmark. Bridge Report Series 67
- Bradshaw, Sarah y Brian Linneker (2003). Challenging women’s poverty: Perspectives on gender and poverty reduction strategies from Nicaragua and Honduras. London, CIIR.
- Rodenberg, Birte (2003). Gender and Poverty Reduction: New conceptual approaches in international development cooperation. Bonn, German Development Institute.
- Wandia, Mary (n.d.). The process of integrating gender in the PRS process in Kenya and the challenges encountered by the gender lobby groups. M. Wanyeki and A. Patel. Nairobi, FEMNET: The African’s Women Development and Communication Network.
- Whitehead, Ann (2003). Failing women, sustaining poverty: Gender in Poverty Reduction Strategy Papers, Christian Aid. Report for the UK Gender and Development Network.

- Zuckerman, Elaine (2002a). Evaluation of gender mainstreaming in advocacy work on PRSPs; Synthesis report, OXFAM Great Britain.
- Zuckerman, Elaine (2002b). A Primer on PRSPs and Gender; a Gender Action Publication, Gender Action.
- Zuckerman, Elaine and Ashley Garrett (2003). Do PRSPs address gender? A gender audit of 2002 PRSPs, Gender Action.

# Anexo 3

## Reseña de Procesos ERP en los Tres Países

	<b>Bolivia</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>
ERP interina	Enero 2000	Abril 2000	Agosto 2000
Punto de decisión HIPC	Febrero 2000	Julio 2000	Diciembre 2000
ERP original aprobada	Junio 2001	Octubre 2001	Septiembre 2001
Punto de Culminación HIPC	Junio 2001	Abril 2005	Enero 2004
Programa FMI	ESAF-PRGF 1998–2001 Standby abril 2003 – prolongada hasta 2006 pero repetidamente “off track”	ESAF 1999–2001 pero con problemas PRGF febrero 2004	ESAF 1998– pero repetidamente “off track” PRGF diciembre 2002– 2004, después “off track” PRGF diciembre 2005
Instituciones de monitoreo ERP con participación de SC	Mecanismos de control social pero no funcionando bien	Consejo Consultivo de la ERP	(CONPES)
Leyes como resultado del proceso	Ley del diálogo Ley de transferencias de recursos HIPC	Ley del Fondo para Reducir de Pobreza	
Informes de Avance de la ERP	Varios escritos 2002– 2004, pero no aprobados por staff IFIs	Noviembre 2003 Enero 2005	Noviembre 2002 Noviembre 2003 Diciembre 2005
Cambios de Gobierno * si como resultado de elecciones	Junio 2002* Octubre 2003 Junio 2005 Enero 2006*	Enero 2002* Enero 2006*	Enero 2002* Enero 2007*
Nuevos planes nacionales * si aprobado como ERP por IFIs	Plan de Gobierno 2002 ERP revisada 2003 Plan Bolivia Solidaria y Productiva 2005 Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006	Plan nacional 2002 ERP revisada 2006	Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2002, PND revisado 2003 PND-O 2004 PND nuevo = ERP 2*, diciembre 2005
Participación para nuevos planes	Diálogo Nacional Bolivia Productiva 2004	Consulta sobre uso de recursos HIPC y MDRI en 2005	Consultas municipales y regionales para PND, 2004–2005

# Anexo 4

## Implementación de las Acciones Estratégicas de Género de la EBRP

<b>Acción Estratégica</b>	<b>Avance</b>
Programa para el acceso de las mujeres a recursos productivos.	Las mujeres siguen accediendo principalmente a empleos precarios sin seguridad social.
Programa para el acceso de las mujeres a crédito.	En el país no existe una política crediticia con enfoque de género. No ha habido avances por falta de apoyo del Gobierno y coordinación con los privados.
Programa para el acceso de las mujeres a titularidad y saneamiento de la tierra.	Existe un convenio con el INRA que plantea la titulación conjunta. Esta modalidad es la que mejores resultados ha obtenido y no así la titulación individual debido a factores de usos y costumbres.
Eventos para la deliberación de la distribución de tareas domésticas y familiares.	No ha habido avances porque no hubo recursos el año 2003.
Revisión de la legislación laboral y Estatuto del Funcionario Público	No hubo avances.
Apoyo a la capacidad productiva de las MyPEs con énfasis en aquellas lideradas por mujeres.	Con las modalidades de mesas de negociación y ferias a la inversa establecidas en el Compro Boliviano, se ha abierto oportunidades para que los gobiernos municipales contraten servicios a las MyPEs. En el GM de El Alto, el 40% de las adjudicaciones fueron asignadas a MyPEs lideradas por mujeres.
Sistemas de información tecnológica, de mercados y encadenamientos productivos, facilitando el acceso a mujeres.	La UPC y el VMM han avanzado en la elaboración de términos de referencia para trabajar este sistema de información en la cadena de la quinua.
Programas para la recuperación de las habilidades tradicionales de las mujeres.	El VMM no ha realizado avances en esto. El MAIPO y MACA trabajan con este enfoque.
Mejoramiento del proceso de carnetización y de registro civil, con énfasis en el registro de las mujeres.	Se ha emitido la Ley 2616 que vuelve gratuito el Certificado de Nacimiento de 0 a 12 años. Respecto a la carnetización, se encuentra en implementación el programa piloto de carnetización de mujeres en la ciudad de El Alto.
Enfoque de género e interculturalidad en todo el sistema educativo.	Es parte del programa de Reforma Educativa donde género es una transversal.
Información para el acceso de las mujeres a todos los servicios de salud con calidad.	El sector salud ha elaborado su propio el Plan Nacional de Salud y Equidad de Género. El VMM sólo hará seguimiento. Es uno de los sectores donde se ha logrado mayor grado de institucionalización del tema de género.
Programas de acceso y permanencia de las mujeres en la educación, alfabetización y capacitación técnica básica.	Se ha logrado avances significativos respecto a acceso y permanencia para el nivel básico, no así para secundaria, educación superior y educación alternativa.
Campañas de prevención y erradicación de la violencia de género.	Hay avances importantes porque había un plan antes de la EBRP. Ha aumentado el número de Servicios Legales Integrales (actualmente hay 78), los casos de violencia son denunciados y el tema es arte de las programas de salud, justicia y educación.
Programas municipales para fortalecer las Defensorías de la Niñez y de la Mujer.	Ya no dependen del Viceministerio de la Mujer sino del Viceministerio de Juventud, Niñez y Tercera Edad.

Fuente: Calderón, Marcela y Cecilia Larrea (2004). El enfoque de género en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. Evaluación de Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina. La Paz, ASDI-ISS-SAXgr., p. 36.





*El mayor desafío de nuestra época es reducir la pobreza del mundo a la mitad. Para lograrlo se requieren cooperación y sostenibilidad. Los países contraparte son responsables de su propio desarrollo. Asdi distribuye recursos y desarrolla conocimientos y competencias, ésto enriquece al mundo.*



AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

SE-105 25 Estocolmo, Suecia  
Teléfono: +46 (0)8 698 50 00  
Telefax: +46 (0)8 20 88 64  
sida@sida.se, [www.asdi.org](http://www.asdi.org)