

**CONFERENCIA CENTROAMERICANA Y DEL CARIBE  
“REDUCCIÓN DE LA POBREZA, GOBERNABILIDAD  
DEMOCRÁTICA Y EQUIDAD DE GÉNERO”**

**Las mujeres en Nicaragua, la pobreza  
y cómo se pretende reducirla**

Ana Quirós Víquez y  
Sarah Bradshaw  
Brian Linneker

**Managua, Agosto de 2002**

## **INDICE**

|   | <i>Página</i> |
|---|---------------|
| RESUMEN EJECUTIVO   | 3             |
| 1. ANTECEDENTES   | 4             |
| 2. LAS BASES DE LA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA (ERP) - LA MEDICIÓN DE LA POBREZA. | 5             |
|   | 7             |
| 3. PROCESO DE DISEÑO DE LA ERP  |               |
| 4. PARTICIPACIÓN VS. COOPTACIÓN: EL ROL DE LA CCER  | 8             |
| 5. CRÍTICAS A LA ERP  | 13            |
| 6. Y LAS MUJERES, ¿CÓMO FIGURAN EN LAS ERP?   | 14            |
| 7. APORTES A LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL BIENESTAR Y LA POBREZA - FACTORES QUE INCIDEN         | 21            |
|   | 23            |
| 8. ALGUNAS PROPUESTAS   |               |
|   | 26            |
| 9. BIBLIOGRAFÍA   |               |

# Las mujeres en Nicaragua, la pobreza y cómo se pretende reducirla

Por Ana Quirós Viquez<sup>1</sup> y  
Sarah Bradshaw<sup>2</sup>  
Brian Linneker<sup>3</sup>

## **Resumen ejecutivo:**

*Este trabajo da una mirada – desde la experiencia Nicaragüense – a los procesos para diseñar las Estrategias de Reducción de la Pobreza, así como a la conceptualización y medición de la pobreza promovidas por el Banco Mundial y su influencia en la definición de las estrategias nacionales. Al mismo tiempo, analiza el papel del gobierno en Nicaragua, su disposición a la participación y los aportes de las organizaciones de sociedad civil, los gobiernos locales y de la ciudadanía en los procesos de diseño e implementación de la ERP, así como la visión de las mujeres que incorpora en el documento oficial.*

*Hace una revisión autocrítica al papel desempeñado por la Coordinadora Civil (CCER) en el proceso, sus dilemas y aportes, así como los alcances y limitaciones en la participación y visibilización de las mujeres. Valora también cómo se integra a las mujeres en las ERP, dónde y en qué carácter, al igual que dónde y cómo se les invisibiliza, para poder analizar si las ERP son o no pro-mujeres. Al mismo tiempo, hace un recorrido por cuáles pueden ser los obstáculos principales para que las ERP adolezcan de una perspectiva de género y no se orienten a las mujeres, que como es bien sabido son las más pobres de los pobres.*

*A partir de un estudio preliminar basado en la Auditoría Social Fase III desarrollada por la CCER, hace algunos aportes sobre los aspectos que influyen en la percepción de bienestar de los hogares pobres según sus características. Con esa base, adelanta algunas pistas para la reconceptualización del bienestar, el desarrollo humano y la pobreza.*

*Concluye haciendo algunas propuesta derivadas de la experiencia para las instituciones Financieras Internacionales, los gobiernos cooperantes, los gobiernos de los países pobres, los gobiernos locales y las organizaciones civiles.*

---

<sup>1</sup> Educadora en Salud, directora del Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud (CISAS), actualmente representa a la Coordinadora Civil ante el CONPES, enlace fundadora de la CCER (1998 – 2002) y expresidenta de la Federación de ONG´s de Nicaragua, activa integrante del movimiento de mujeres. Participó ampliamente en los procesos de consulta y discusión sobre la Estrategia de Reducción de la Pobreza en Nicaragua.

<sup>2</sup> Economista que trabajó entre 1998 y 2001 en Nicaragua como cooperante de ICD/CIIR primero en el CRIES, luego en la Fundación Puntos de Encuentro y al mismo tiempo, ha apoyado a la Coordinadora Civil. Es una experta en investigación con perspectiva de género y tiene diversos trabajos sobre género y desastre, así como sobre género y pobreza. Es una académica del Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad de Middlesex, Reino Unido.

<sup>3</sup> Economista que trabajó entre 1998 y 2001 en Nicaragua como cooperante de ICD/CIIR en la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción en el diseño e interpretación de las auditorías sociales, en el análisis y propuestas de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y en el diseño de modelos logarítmicos y otros. Es investigador en el Centro para el Desarrollo Empresarial y Económico de la Universidad de Middlesex, Reino Unido.

Aunque muchas veces se hable de la pobreza como si fuera un tema neutral o sin género, lo cierto es que las mujeres ocupan un lugar preponderante en las estadísticas de pobreza. Cuando tienen ingresos propios, son las que tienen los menores ingresos, generalmente mucho menores que los hombres aunque hagan labores similares. Y cuando no los tienen sino que dependen del ingreso de su pareja, su situación es mucho peor como veremos más adelante, puesto que los hombres no aportan la totalidad de sus ingresos al hogar, como si lo hacen las mujeres.

Puesto que todo esto es ampliamente conocido y aceptado internacionalmente, una esperaría que las estrategias para reducir la pobreza partan de esa realidad y contengan medidas claramente orientadas a contrarrestar la situación y a – en consecuencia – a proporcionar a las mujeres las herramientas que les permitan salir de su pobreza. Tomando esto en cuenta, retrocedamos un poco el reloj de la historia y veamos qué ha pasado en Nicaragua; con seguridad muchas colegas podrán reafirmar que no es muy diferente de lo que pasa en otros países y regiones en el mundo.

## **1. ANTECEDENTES**

Para no abusar demasiado de la historia y por constituir un momento clave para la región, vayamos a finales de 1998. Los crecientes niveles de pobreza y vulnerabilidad que Nicaragua estaba sufriendo fueron puestos al desnudo cuando el Huracán Mitch azotó la región centroamericana en octubre de 1998, provocando uno de los mayores desastres en más de 200 años. Después de tal tragedia, la esperanza era que se diera una transformación, no sólo de las condiciones materiales en las que vivía la mayoría de la población, sino también del contexto en el cual dichas condiciones se producían y reproducían.

No obstante, en junio de 1999<sup>4</sup>, mientras las iniciativas de reconstrucción estaban en marcha en Nicaragua, o más bien se esperaba para iniciarse, el gobierno de Nicaragua orientado por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS) reenrumbaba su atención de la reconstrucción hacia la definición de una estrategia para reducir la pobreza en el país.

Como primer paso de dicho proceso, el gobierno de Nicaragua - con el apoyo técnico y financiero del Banco Mundial – llevó a cabo un diagnóstico de la pobreza. En noviembre de 1999, los resultados de dicho diagnóstico fueron

---

<sup>4</sup> En junio de 1999, se celebraba en Colonia la reunión del G-7 que acordó vincular la condonación de la deuda externa, la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) y la pobreza. Se definió entonces que no era suficiente la condonación de la deuda externa, sino que hacía falta que los países que se podían beneficiar de dicha Iniciativa debían contar con una Estrategia para Reducir la Pobreza, consultada con la sociedad civil y que determinara también las políticas macroeconómicas y los acuerdos con el FMI.

presentados al Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES)<sup>5</sup> donde están presentes diversos sectores de sociedad civil como las universidades, gremios de productores y grandes empresarios, sindicatos, organizaciones comunitarias y no gubernamentales, así como partidos políticos y ministerios del gobierno. La Coordinadora Civil es parte de dicho Consejo y desde el primer momento, reaccionó ante el diagnóstico que se presentaba.

La fuente principal de la crítica estaba en la concepción un tanto simplista de la pobreza y que sirvió de base para medir su magnitud en nuestro país. Dicha concepción usa el nivel de consumo como parámetro único para medir el nivel de pobreza, cuando tantas veces se ha dicho que el fenómeno de la pobreza no es sólo un asunto de carácter económico, sino más bien un asunto multicausal y multidimensional.

A esta crítica, se le sumó los cuestionamientos que se hicieran en torno a la base de cálculo que llevó a establecer la línea de pobreza en un consumo de algo menos de US \$ 1 por persona por día y la de pobreza extrema en menos de US \$ 0.50 por persona por día.

## **2. LAS BASES DE LA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA (ERP) - LA MEDICIÓN DE LA POBREZA.**

A pesar de las críticas hacia los enfoques de “pobreza-ingreso” y el desarrollo de enfoques e indicadores alternativos (Ver Chambers, 1995; Wratten, 1995) los indicadores de línea de pobreza continúan siendo los parámetros oficiales de medición tanto dentro de las IFIS y dentro de Nicaragua. Generalmente, al medir la pobreza en el mundo, el Banco Mundial ha usado como líneas de referencia US \$ 1 y US \$ 2 por día con relación a la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) de 1993.

Al tiempo que se criticaba esta medición tan restringida de la pobreza, la Coordinadora Civil también cuestionó la validez de los datos gubernamentales que sugerían que la pobreza rural en Nicaragua se “había disminuido significativamente” entre 1993 y 1998 (Gobierno de Nicaragua, 2000). Un análisis llevado a cabo por la Coordinadora Civil de los datos oficiales sugiere más bien que a nivel nacional el número total de personas que viven bajo la línea de la pobreza aumentó en 25,697 de 2,190,787 en 1993 a 2,225,401 en 1998. lo que representa un 51% de la población total del país<sup>6</sup>. Los datos totales acerca de la

---

<sup>5</sup> Órgano consultivo creado por la Constitución de 1995 que debe analizar las políticas económicas y sociales del país para dar consejo al Presidente de la República. Se crea finalmente en febrero de 1999 por presión internacional y recién empieza a funcionar en octubre del mismo año. Pretende ser una instancia de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil.

<sup>6</sup> Para más detalles y las explicaciones técnicas, se puede consultar “La Nicaragua que queremos” Coordinadora Civil, Managua, Junio 2001.

magnitud también esconden en buena medida los cambios en la distribución y el deterioro y la profundización de la pobreza durante el período en cuestión. Sin embargo, el gobierno de Nicaragua – con el apoyo del Banco Mundial – no ha medido los datos de la brecha de la pobreza en 1998 de forma que sean comparables a los de 1993. El mapa de pobreza de 1998 – que sirve de base para la definición de la Estrategia de Reducción de la Pobreza – es fundamentalmente un mapa de extrema pobreza que reduce los números y no parece buscar realmente incidir en la pobreza (Gobierno de Nicaragua, 2000).

El indicador de cambio en la brecha de la pobreza desarrollado por la Coordinadora Civil de hecho muestra un aumento considerable en la profundización de la pobreza en Nicaragua en prácticamente todo el territorio nacional, particularmente en algunas áreas de la Región del Atlántico Norte (RAAN) y del Sur (RAAS) (Ver Bradshaw y Linneker, 2001 para la discusión de la metodología y los problemas técnicos asociados). Más aún, es importante anotar que estos datos oficiales sobre los que se basa la focalización de la ERP fueron recopilados por el gobierno antes del Huracán Mitch, lo que hace tener aún más dudas sobre su validez.

Por otro lado, se solicitó en numerosas ocasiones – sin que hasta la fecha se cuente con ella - la base de cálculo que permitió establecer la línea de pobreza en menos de US\$ 1 por persona por día y la de pobreza extrema en menos de US\$ 0.50. En todo momento, se señaló que los datos existían y que con US\$ 1 se podría adquirir una dieta de 2200 Kilocalorías, transportarse, vestirse y llenar las necesidades básicas, pero nunca se pudo conocer y menos aún, verificar que realmente podía hacerse lo que se decía.

Las insistentes críticas sobre este punto tuvieron poca respuesta por parte del Gobierno y ninguna por parte del Banco Mundial que fue el organismo que impulsó y apoyó dicha medición. El Gobierno señaló que - dada la magnitud de la pobreza en Nicaragua – había poco que ganar discutiendo las diferencias y que sería más útil que la sociedad civil y el país se concentraran en el proceso de diseño y las decisiones en torno a los principios y ejes de la ERP.

Cabe señalar aquí el papel del Banco Mundial quien fue designado por el G 7 y el Fondo Monetario para acompañar y revisar los procesos de elaboración de las ERP. Por un lado, llama la atención que en sus documentos el Banco señala que la pobreza es multidimensional, pero a la hora de medirla, usa y respalda sólo los métodos de consumo. Por otro lado, también deja un espacio de incógnita por qué en el resto del mundo el Banco usa como línea US \$ 2 para la pobreza y US \$ 1 para la pobreza extrema, pero en Nicaragua acepta la mitad.

### **3. PROCESO DE DISEÑO DE LA ERP**

El proceso se inició de hecho en enero del 2000, cuando el gobierno finalizó el primer documento de borrador que serviría de base para la Estrategia Interina de Reducción de la Pobreza (EIRP). El documento presentado al CONPES y a la comunidad internacional contenía tres estrategias o pilares principales: crecimiento económico, capital humano y redes de protección social para grupos vulnerables. Las críticas iniciales hacia el documento se enfocaron en la ausencia de elementos como el género, el ambiente y la descentralización. Pero sin duda, la crítica principal fue la no inclusión de estrategias para mejorar la gobernabilidad, tomando en cuenta que el tema de la corrupción era un asunto clave en el país en aquel momento, como lo es hoy día.

La gobernabilidad fue incluida como el cuarto pilar en la siguiente versión del documento. Se puede seguir debatiendo cuánto de este logro se deriva de la presión y las críticas de las organizaciones nacionales, aunque probablemente haya sido la presión internacional la verdadera motivadora de este cambio. Lo cierto es que a esas alturas, fuera del CONPES, la sociedad civil nicaragüense tenía poco acceso al documento y a los planteamientos del gobierno sobre la ERP, puesto que no se presentó en ninguno otro espacio entonces.

Al preguntarle al gobierno acerca de la falta de consulta, sus personeros enfatizaron que había una enorme presión de tiempo para presentar la EIRP al BM y que ya había tiempo consultarla cuando se presentaran los proyectos y programas. La matriz de programas fue presentada apresuradamente en Mayo del 2000, a las puertas de una reunión de Grupo Consultivo para Nicaragua donde el gobierno iba en una situación de gran debilidad por los actos de corrupción, las entonces recién aprobadas reformas constitucionales y la persecución desatada contra diversos sectores que cuestionaban al gobierno.

La valoración inicial de los programas presentados permitía ver que la mayoría de ellos no eran nuevos, sino de arrastre, algunos de ellos como la Reforma del Sector Salud se venían implementando o desarrollando desde inicios de los gobiernos.

A pesar de las preocupaciones expresadas por Sociedad Civil sobre los programas, pilares y las bases conceptuales de la EIRP, en Julio del 2000 clandestinamente fue enviado el documento para su aprobación al FMI y al BM.

Oficialmente, nadie en el país recibió una copia del documento enviado a Washington hasta tres meses después “porque no había sido traducido al español”. La Junta de Gobernadores del BM y del FMI aprobó la EIRP se planteó que prácticamente sería aceptada sin mayor profundización o adicional como Estrategia Definitiva en Marzo del 2001. En Enero del 2001, una serie de

organizaciones envió una carta a las IFIS y miembros del G6<sup>7</sup> señalando que el documento que sería aprobado en Marzo no contaba con el consenso de gobiernos locales ni organizaciones civiles. Como resultado de la presión internacional, el proceso de aprobación de la EIRP fue propuesto y el gobierno fue obligado finalmente a llevar a cabo al menos un proceso limitado de consulta que concluyó en Mayo del 2001 e involucró sólo a personas invitadas.

#### **4. PARTICIPACIÓN VS. COOPTACIÓN: EL ROL DE LA CCER**

El primero y probablemente más importante documento formulado por la CCER- la propuesta para la reconstrucción – esboza la visión del desarrollo de la Coordinadora. Se sugirió que el primer fin para la reconstrucción y el desarrollo para “Construir bases sólidas para el desarrollo humano sostenible, transformando las relaciones de poder desiguales a todos los niveles...” y continúa enfatizando en la necesidad de reducir las disparidades en el acceso y el control de recursos que resultan de condiciones de clase, género, identidad, ética y discapacidad (CCER1999).

Mientras la propuesta enfatiza en la necesidad de reducir las relaciones desiguales de poder como fundamental para reducir la vulnerabilidad, paradójicamente la formación de consideraciones como la CCER puede reforzar las relaciones de poder inherentes dentro de la Sociedad Civil y revela temas de larga data no resueltos. Esto puede también reflejar aquellas relaciones de poder desiguales ya que algunos actores no organizacionales dominan las coordinaciones y el espacio es recibido como excluyente y no como incluyente o participativo.

Una consideración de la producción de la propuesta inicial de la CCER para la reconstrucción presentada en Washington puede ser usada como ejemplo aquí puesto que fue producida fundamentalmente de un pequeño grupo de expertos (CCER 1998). Sin embargo, post Washington la CCER reconoce la necesidad de validar su propia propuesta y mejorarla. Se formaron comisiones temáticas para retrabajar y desarrollar la propuesta en áreas claves de salud, educación, pequeña producción y comercio, ambiente y desarrollo, descentralización y poder local, vivienda e infraestructura y macro economía. Estas fueron complementadas con una comisión de género y grupos de trabajo sobre niñez y juventud y la comisión de la Costa Caribe. Una vez concluido el documento borrador, se empezó un proceso de consulta a lo largo del país culminando el Primer Encuentro Nacional de Sociedad Civil.

Mientras que la producción de la propuesta final muestra mayor inclusividad de diversos actores si la compara con la inicial ya que fue principalmente un producto

---

<sup>7</sup> Grupo de Seguimiento de los Acuerdos de Estocolmo integrado por Suecia, España, Alemania, Canadá, Estados Unidos y Japón.



de consultas más que de participación. Hay diferencias aparentes en la formulación de la segunda propuesta mayor presentada por la Coordinadora Civil – La Nicaragua que queremos – una crítica de la ERP del gobierno. Este documento fue producto de una serie de talleres en todo el país y las reuniones de grupos de expertos sólo complementaron este proceso participativo (CCER, 2001). Por lo tanto, se puede decir que la CCER ha abarcado activamente mejorar su legitimidad y credibilidad tanto con gobiernos y agencias donantes como con la gente que busca representar.

Sin embargo, al considerar los procesos desde una perspectiva de género, la historia se ve un tanto diferente. Una mirada rápida a la Coordinadora Civil dice que es una organización con perspectiva de género, no obstante un número de personalidades y expresiones de importantes del movimientos de mujeres han decidido firmemente permanecer fuera de la Coordinadora, al igual que sucedió en el caso de Interforos en Honduras. La decisión estuvo basada sobre todo en experiencias previas y en las condiciones imperantes en los países en el momento (Ver Bradshaw 2001).

Para muchas mujeres, ingresar a espacios mixtos era visto como mucho esfuerzo para pocos resultados. Esta actitud se vio reforzada cuando aquellas mujeres que escogieron trabajar al interior de estos nuevos cuerpos colegiados, encontraron que el proceso resaltó que al ser parte de la sociedad civil organizada no necesariamente significa trabajar con una perspectiva de género o sensibilidad hacia tales temas, menos aún que haya simpatía hacia las demandas de las mujeres y de las feministas (ver Bradshaw 2002 para discusión). Los obstáculos encontrados por la Comisión de Género al tratar de trabajar con las comisiones temáticas para elaborar la propuesta de reconstrucción y transformación implicó que el taller nacional llevado a cabo por las mujeres para discutir el borrador de la propuesta cobró gran trascendencia. El temor era que no fueran tomados muy en cuenta las recomendaciones y conclusiones de dicho taller. En última instancia, la propuesta presentada en Estocolmo fue moldeada por las recomendaciones que surgen de este taller, ya que integrantes de la comisión trabajaron junto con los hombres responsables de la edición final de dicho documento para asegurar que se incluyeran. Aunque la visión genérica presentada en los planteamientos de la Coordinadora Civil no representa una visión compartida por todos los sectores involucrados en la coordinación, si ilustra la apertura a las ideas pro-género de quienes están participando.

Más adelante - cuando se construye *La Nicaragua que queremos* - si bien en términos generales al menos en sus métodos de trabajo la Coordinadora se ha vuelto más incluyente, con relación a la perspectiva de género, la situación no ha cambiado mucho. De hecho, la comisión de género ha desaparecido y pocas mujeres participan en la determinación de las metas globales del documento. En los talleres territoriales alrededor del 50% de la participación es de mujeres, pero en los grupos de expertos/as son pocas las mujeres y no se dio un taller ni una revisión general colectiva desde la perspectiva de género. Esto no se puede atribuir exclusivamente al sexismo que se percibe en los espacios mixtos.

Mientras que la Coordinadora Civil puede decirse que ha trabajado activamente para mejorar su legitimidad y ha demostrado su compromiso con el fortalecimiento progresivo como un espacio incluyente, pareciera que algunos grupos – como las mujeres – se han distanciado poco a poco o han escogido no “incorporarse”. Las razones de esto deben analizarse.

Un problema identificado por las mujeres involucradas en estos procesos es la falta de tiempo o capacidad de sumarse a una coordinación como la CCER. Aunque éste es un problema para todas las personas es aún más difícil en términos del trabajo de género por dos razones: En primer lugar, la CCER contrató a algunas personas para que editar los planes y propuestas con el fin de ahorrar la inversión de tiempo de las demás personas participantes pero no contrató a una especialista en género. En segundo lugar, y lo que es más importante, dada la resistencia a incluir género, significa que el trabajo en este tema es aún más difícil e implica la necesidad de tener una persona por lo menos en cada reunión y trabajando sobre cada tema incluyendo la macroeconomía o la infraestructura. Tratar de movilizar esfuerzos suficientes para esta tarea tiene grandes costos para las organizaciones involucradas, y al final resultó insostenible para muchas de ellas.

Un problema adicional encontrado es que las mujeres que participan en los temas importantes para la ERP como la macroeconomía o infraestructura deben tener conocimiento y capacitación en estas áreas además de su conocimiento en género. Es decir que no es suficiente ser especialista en género; debe ser economista. Y el hecho de que haya una mujer economista no garantiza de manera automática la perspectiva de género. Quienes trabajan en género deben cargar “dos sombreros” y ser reconocidas como especialistas en género (por las mujeres) y como conocedoras del tema en discusión (por los hombres). Debemos recordar que a nivel mundial, la economía sigue siendo una disciplina dominada por los hombres.

Un obstáculo final para la participación de las mujeres en las discusiones de la ERP está también relacionado con la dominación masculina en la economía y la falta de perspectiva de género: *las mujeres están claramente ausentes de los documentos y discursos oficiales*. La invisibilización reduce la discusión genérica al primer obstáculo, puesto que la pelea entonces es lograr que se introduzca el tema en la agenda y se visibilice a las mujeres. Sin ello, el resto de la discusión se reduce a una mera calistenia intelectual.

Algunas experiencias pasadas de las expresiones del movimiento de mujeres en las que fue muy limitada la posibilidad de influir en el discurso oficial probablemente también han incidido en su participación y las ha llevado a concentrarse y escoger aquellos tópicos en los que perciben que su esfuerzo puede tener un impacto más concreto. Es decir en aquellos temas ausentes en los discursos oficiales de organizaciones como el Banco Mundial y el FMI, como la violencia hacia las mujeres.

Aunque el movimiento de mujeres puede situarse hasta cierto punto fuera de las discusiones que dominan a la sociedad civil más amplia y mixta, esto no significa que sus esfuerzos y aportes no son importantes- De hecho, esto sirve para señalar la continua necesidad de trabajar en conceptualizaciones más amplias e incluyentes. Más aún, su ausencia no niega la posibilidad de trabajar en conjunto organizaciones mixtas y de mujeres, como las protestas en contra de la agresión a ONG's de mujeres y a mujeres individuales cuando miles de integrantes del movimiento y de la CCER marcharon por las calles de la capital mostrando su apoyo a las organizaciones y a las personas agredidas.

Por todo lo anterior, aunque no se puede asumir que la CCER es una organización con conciencia de género por los documentos que produce, si se puede decir – a partir de los procesos generados – que es un espacio donde se negocia entre grupos con intereses y demandas diversos hasta alcanzar al menos, la satisfacción de todas las partes involucradas.

Esta capacidad de negociar y establecer posiciones de consenso que - hasta cierto punto - caracteriza las relaciones entre las organizaciones de sociedad civil en Nicaragua, no ha sido tan evidente cuando se trata de las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno, como lo ilustra el proceso de definición de la ERP. Dicho proceso mostró un aspecto más que interfiere con una participación más incluyente dentro de la CCER, el temor a los efectos en la credibilidad, legitimidad e independencia política de los actores políticos cuando se participa o se apoya los procesos oficiales.

Durante el proceso delineado mas atrás, la Coordinadora Civil enfrentó una serie de dilemas (ver CCER 2001). En el centro del problema estuvo la decisión de “participar en un proceso que permitía exclusivamente la negociación y consulta alrededor de una documento que tiene poco o ningún insumo, en vez de un proceso participativo en que se partía de la definición del contenido del documento como aspiraba la Coordinadora Civil. Finalmente, se decidió no dejar de participar en las consultas y discusiones con le gobierno acerca del EIRP oficial, pero tampoco aceptar ni trabajar sobre la estrecha conceptualización economicista de la pobreza” (ver CCER 2001). La preocupación acerca de la amplitud de las consultas y si de hecho se llevarían a cabo llevó a la CCER a diseñar y desarrollar su propio proceso de diálogo para incluir todos los departamentos del país.

Desde su surgimiento, la Coordinadora Civil ha funcionado sobre la base del consenso y hasta tanto éste no se alcance, no se actúa. Las asambleas son los espacios para tomar las decisiones principales y éstas han estado abiertas a diversos actores sociales, no sólo aquellos que han participado activamente en la Coordinadora. Las contradicciones generadas a raíz del proceso de ERP se tradujeron en que fue necesaria una serie de asambleas y discusiones abiertas antes de llegar a una posición de consenso. Dicha decisión permitió una continua discusión con el gobierno intentando mejorar el proceso oficial al tiempo que se llevaba a cabo uno propio e independiente desde sociedad civil.

La CCER llevó a cabo su proceso en tres meses en el 2001, con actividades en 14 de 15 departamentos del país, en las dos Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur y en el entonces conflictivo triángulo minero. En estas actividades, los participantes construyeron su propia visión acerca de la situación de sus comunidades, las prioridades y el énfasis que se requiere para enfrentarlas. No se partió de la propuesta gubernamental para validarla o enmendarla. Los resultados del debate fueron usados para definir propuestas concretas.

Estas reuniones departamentales fueron complementadas con reuniones temáticas sobre aspectos claves como economía y gobernabilidad o que buscaban recoger e incorporar las perspectivas de sectores marginados como la juventud o las personas con discapacidad. En cada sesión, se escogieron delegadas/os para participar en un evento nacional que analizó los resultados iniciales del proceso y los organizó. Aunque la mayoría de la participación fue de actores de sociedad civil, se invitó también a gobiernos locales, organizaciones internacionales y al gobierno central.

Se llevaron a cabo dos reuniones para conceptualizar la pobreza, lo que refleja la diferencia fundamental que existe en torno a la pobreza y la reducción de la pobreza entre los actores “oficiales” por un lado y las expresiones de sociedad civil por el otro. La retórica oficial de la ERP continúa enfocándose en el crecimiento económico como factor clave para la reducción de la pobreza, a pesar de la creciente evidencia de lo contrario y las dudas expresadas aún a los más altos niveles acerca de la relación entre las dos cosas (Bradshaw y Linneker 2001; Stiglitz 2002).

La CCER plantea que es necesario enfocarse en el desarrollo humano más que en la pobreza *per se* y construir sobre las bases definidas en la propuesta de reconstrucción formulada desde la sociedad civil (CCER 1999). Esta visión de la pobreza también sirvió de base para el propio diagnóstico de la pobreza de la CCER llevado a cabo en la tercera fase de la auditoría social. Con ésta se construyó una línea de base sobre la pobreza independiente que permitirá el monitoreo y la evaluación del proceso de la ERP con la información de 8000 hogares y 102 comunidades pobres (CIET-CCER 2001).

A pesar de los esfuerzos, la ERP final o completa presentada por el gobierno en Julio de 2001 no incorporó las recomendaciones de la CCER ni las generadas desde otro proceso participativo en León Norte<sup>8</sup>. En agosto del 2001, personal del Banco Mundial coincide al plantear que es necesaria una mayor participación. De hecho, en un foro nacional organizado conjuntamente entre la CCER, el CONPES y el Gobierno para analizar los resultados de las consultas sobre la ERP, personeros de los gobiernos reconocieron no haber incorporado los resultados de los tres procesos de consulta, incluyendo el llevado a cabo por ellos mismos

---

<sup>8</sup> Esta consulta fue llevada a cabo en varios municipios al norte del departamento de León financiada por una ONG internacional.

debido a las limitaciones de tiempo, al tiempo que reiteraban que el documento es “un documento vivo”<sup>9</sup>.

La CCER ha declarado insistentemente que la actual estrategia no puede considerarse final ni completa (La Boletina 2001) y ha hecho un llamado al actual gobierno a establecer un espacio tripartito que incorpore al gobierno central, a los gobiernos locales y a actores de sociedad civil para discutir con más profundidad la ERP (o también llamada la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza – ERCERP). Mientras tanto, las agencias cooperantes tienen una agenda de política de reducción de la pobreza alternativa para trabajar con ella.

## **5. CRÍTICAS A LA ERP**

El Banco Mundial enfatiza y reitera que no hay un “molde” para las ERP al tiempo que insiste en que son propiedad de cada país y son producidas mediante procesos participativos (ver Bradshaw y Linneker 2001; 2002b para discusión). Sin embargo, una rápida revisión de las ERP producidas hasta la fecha en distintas partes del mundo muestra (in)sospechadas similitudes en torno a sus componentes centrales. La mayoría contiene los siguientes cuatro elementos claves o pilares (y la de Nicaragua no es la excepción):

- *Crecimiento económico*

A menudo expresado como “un crecimiento a través del uso intensivo de mano de obra”, el énfasis está basado en la necesidad de utilizar la ventaja comparativa que supuestamente tienen los países pobres altamente endeudados para promover el crecimiento económico: *mano de obra barata*. En este contexto, la ERP de Nicaragua propone una serie de áreas de crecimiento potencial incluyendo el Turismo y la maquila de las Zonas Francas.

- *Inversión en capital humano*

Algunas áreas del Capital Humano como salud y educación son consideradas importantes en términos de compensar el impacto (vulnerabilidad) y para tener una vida digna (desarrollo humano). No obstante, en la ERP de Nicaragua también son consideradas importantes para tener una “mano de obra productiva”.

- *Redes de protección social*

Mientras continúa el debate acerca de la capacidad real del crecimiento económico para reducir la pobreza y la iniquidad, parece que al menos el Banco Mundial ha aceptado que dicho crecimiento no se expandirá (“trickle

---

<sup>9</sup> En diversas ocasiones, personeros del Gobierno y del Banco Mundial - al explicar lo limitado del tiempo y del proceso participativo – empezaron a mencionar que el documento de ERP estaría en cambio y revisión permanentes para aplacar las críticas.

down”) de manera instantánea a los sectores más vulnerables y por lo tanto, la protección a esos grupos vulnerables debe ser incluida como redes de protección social.

- *Gobernabilidad*

Este término aunque es considerado clave e indispensable en sus agendas, su definición está lejos de ser compartida en la jerarquía del Banco Mundial y de otras agencias internacionales. Algunos sugieren transparencia, rendición de cuentas (“accountability”) y participación; para otros – con un cierto grado de problematización – optan por equiparar gobernabilidad con “democracia” o “democratización”. El Banco Mundial habla mucho pero refiriéndose a “sólida administración” y la ERP muestra que el gobierno ha adoptado esta más bien estrecha conceptualización.

Aún a través de esta lectura superficial de la ERP centrada en sus componentes claves sugiere que es un tanto problemática y se centra en productos más que en las causas de la pobreza. Busca reducir los síntomas más que presentar posibles “curas”<sup>10</sup>.

La inclusión de la vulnerabilidad es una buena ilustración sobre cómo se prioriza la “protección” de estos grupos vulnerables antes que medidas que reduzcan esa vulnerabilidad. Aunque suene a problema de semántica, la diferencia es considerable y con toda seguridad, los resultados lo serán también. Cabe señalar también que el simple hecho de que un tema – como salud o educación – esté incluido no necesariamente es bueno en sí mismo; puede ser que las ideas y concepciones que están detrás actúen en contra de los principios del desarrollo humano con el fin de promover el crecimiento económico. Veamos un ejemplo concreto en el caso de la educación, un enfoque de desarrollo humano reforzaría el aprendizaje de capacidades como el pensamiento crítico y analítico. Mejorar la productividad de la fuerza laboral dentro de una fábrica transnacional puede requerir exactamente el opuesto – que el personal acepte sin protestar ni cuestionar el trabajo repetitivo y monótono.

## **6. Y LAS MUJERES, ¿CÓMO FIGURAN EN LAS ERP?**

Más importante aún es considerar el posible impacto de la ERP sobre las mujeres y las propuestas que incluye acerca de las mujeres y del género. Generalmente, tanto el género como los temas de mujeres son considerados aspectos “transversales”, como el medio ambiente. Las mujeres no están fácilmente visibles en ninguna de las ERP producidas hasta el momento, aunque su visibilidad varía desde la inclusión de secciones completas hasta simplemente un par de líneas, desde declaraciones vagas acerca de la necesidad de reducir la desigualdad hasta propuestas de proyectos concretos. No obstante, es posible afirmar que las

---

<sup>10</sup> Ver CAFOD 2000 para una crítica general

ERP no son documentos con género. Esto hace pensar que no se puede culpar exclusivamente a los gobiernos, sino más bien a quienes han definido las orientaciones para el proceso – las IFIS. El hecho es que en los lineamientos para el diseño de las ERP no aparezca claramente hasta qué punto o de qué manera se debe contemplar la perspectiva de género.

Llama la atención que otra “ausencia” de dichos manuales la constituye la participación ciudadana y hasta qué punto la definición de las ERP debe contemplar dicha participación. De hecho, el Banco Mundial ha planteado que no “evaluará” este aspecto de las ERP. Esto podría deberse a varias cosas, podría ser desde que no saben cómo evaluar y no tienen criterios o personas capaces de hacerlo, hasta que no les importa qué tan participativos son los procesos. Ninguna de las alternativas es muy halagüeña.

El documento oficial de Nicaragua plantea que “todas las políticas y proyectos se orientarán a reducir la iniquidad” – presumiblemente justificando de esta manera la total ausencia de planes específicos para mejorar la situación de las mujeres. Mientras para algunas personas la respuesta ha sido insistir en que se haga una mejor incorporación de las mujeres en los planes y propuestas, para otras ésta no es la solución real. Tanto la inclusión como la exclusión en las ERP puede tener sus problemas sino se hace con el objetivo real de mejorar las condiciones de las mujeres y reducir la iniquidad. Es decir, se vuelve a la importancia señalada al inicio de la concepción de la pobreza que está en la base de la estrategia.

Un área en la que la invisibilidad de las mujeres es muy notoria es el componente del crecimiento económico. La exigencia de tomar en cuenta el género deviene de la escogencia de las áreas que activarán la economía: *la maquila y el turismo*; ambos rubros dependen fundamentalmente de la fuerza laboral femenina.

La exclusión de las mujeres – al invisibilizar a las trabajadoras y negarles el papel de columna vertebral en estas iniciativas para el crecimiento económico – se torna más problemática cuando se analiza aquellos aspectos en los que sí se incluye a las mujeres. En ellos predomina la representación estereotípica de las mujeres como madres y cuidadoras, reforzando la imagen de dependencia y no de proveedoras o trabajadoras. Pero aún más serio es el papel de *únicas responsables de las actividades reproductivas* que se les otorga, lo que entra en clara contradicción con la “ventaja comparativa” de Nicaragua de contar con abundante mano de obra – femenina por supuesto – barata.

El mercado laboral es fundamentalmente un ambiente con género y las responsabilidades fuera del hogar entran en conflicto con las que se tiene dentro de la casa. Esta contradicción determina la percepción de la disponibilidad de oportunidades de trabajo que genere fondos y el ingreso a la fuerza productiva.

Un estudio reciente de Puntos de Encuentro (Bradshaw 2002) muestra que la percepción sobre la existencia de oportunidades de trabajo para mujeres difiere según las características de vida de quien se entrevista. Por ejemplo, las mujeres

más jóvenes perciben con mayor facilidad que hay más oportunidades para los hombres que para las mujeres (48% comparado con el 27% en el grupo de mayor edad). Más aún, las mujeres jóvenes (de 25 y menos años) que conviven con un hombre y su hijo o hija mayor tiene menos de 5 años no se incorporan al mercado laboral más que las mujeres mayores y que las mujeres jefas de hogar.

Cuando se les preguntó a las mujeres que no se consideran a sí mismas trabajadoras por qué no tienen una actividad generadora de ingresos, el 47% señaló que esto se debe a sus responsabilidades en el trabajo reproductivo, el cuidado del hogar, las niñas y los niños. Vale la pena, mencionar que un 6 % adicional menciona que no lo hace porque su pareja no se lo permite.

Los datos oficiales muestran tendencias similares a las antes señaladas. La Encuesta Nacional de Medición de Condiciones de Vida del 2001, realizada por el INEC informa que el 46.4% de las mujeres mayores de 10 años económicamente inactivas lo atribuyen a su carácter de ama de casa y sólo 37.5 % a que están estudiando. En el caso de los hombres del mismo grupo, el 76.2 % se dedican a los estudios.

Por lo tanto, es claro que para alrededor de la mitad de las mujeres las limitaciones en el ámbito laboral tienen su fundamento en normas sociales imperantes sobre papeles y responsabilidades de género. Es decir, la generación de nuevas oportunidades de empleo por sí que sólo no podrá superar los obstáculos estructurales que limitan el empleo de las mujeres, y solamente enfatizará las contradicciones existentes entre los papeles reales e ideales desempeñados por las mujeres.

También, existen contradicciones sobre género dentro de las ERP en términos de capital humano y en este sentido no es tanto la exclusión de las mujeres, sino el tipo de inclusión que se les concede. Por lo general, en las referencias de las ERP a capital humano se menciona a las mujeres en términos de educación y salud, y específicamente, salud reproductiva.

Quizás, la explicación más inmediata de la necesidad de hacer un llamado a que las niñas asistan a las escuelas es la necesidad que se mencionó anteriormente de mejorar la productividad de la fuerza laboral. Sin embargo, si bien los planes del gobierno pueden considerar la escolaridad como una forma importante de mejorar las oportunidades de empleo para los pobres, para convencer a los involucrados del mismo se requiere más que simplemente un programa para construir escuelas y actividades de ese tipo: es necesario un cambio en la 'cultura de la educación'.

En las comunidades incluidas en la investigación de Puntos de Encuentro, por lo general la educación no se consideraba en términos de resultados 'positivos' sino en términos de la prevención de resultados 'negativos'. Las entrevistadas percibían el valor de la educación en la esfera 'moral' más que en las personas productivas – “los muchachos y las muchachas crecen como adultos respetuosos



y responsables, en vez de convertirse en delincuentes.” Además, con referencia a las mujeres, se percibe la educación como un factor importante para que una mujer no se deje “engañar” por los hombres, es decir: “Las mujeres deben aprender a lavar, a cocinar y leer para que no las engañen” o, para ser aún más explícito, “porque cuando sepan leer y escribir vayan a aprender a trabajar y no las engañen.”

Otra razón para darle importancia a la educación de las niñas se relaciona con la salud. El crecimiento poblacional es un tema importante para la reducción de la pobreza basada en el crecimiento económico, ya que estos dos tipos de factores se contrarrestan entre sí. Por lo tanto, lo que se requiere es crecimiento económico con decrecimiento poblacional. Aunque se cuestiona la teoría que las mujeres educadas tienen menos hijos – o por lo menos se cuestiona la causalidad – esta percepción general se mantiene (véase por ejemplo los debates en Pearson y Sweetman 1996). En lugar de incluir como un derecho fundamental de todas las mujeres el poder controlar su propia fertilidad, en la ERP de Nicaragua, se considera indispensable la necesidad de controlar la fertilidad de las mujeres. El enfoque responsabiliza únicamente a la mujer por la reproducción (a pesar del hecho que sin dos, no pasa nada) y también subraya la necesidad de una reproducción ‘responsable’: la meta es aumentar la cantidad de mujeres casadas con acceso a anticonceptivos.

Este planteamiento excluye a un porcentaje importantísimo de la población. En primer lugar, desconoce que en Nicaragua, la cantidad de personas mayores de 15 años casadas (26%) es casi igual al de personas en unión libre (25.2%)<sup>11</sup>; en segundo lugar, pretende ignorar las relaciones extramaritales y prematrimoniales que en Nicaragua – como lo demuestran todas las encuestas – están muy ampliamente difundidas. Una muestra de la prevalencia de las relaciones fuera de matrimonio podría ser el hecho de que uno de cuatro partos institucionales es de una mujer menor de 20 años, la inmensa mayoría de ellas – por no decir su totalidad - solteras. Otra muestra podría ser el hecho de que la edad promedio para el inicio de la vida sexual activa en Nicaragua está en 14 años para los hombres y en 15 para las mujeres, y es dudoso que a esas edades tengan las relaciones sexuales dentro del matrimonio.

La última esfera donde son visibles las mujeres en las ERP es en la red de seguridad / protección social, o programas de bienestar familiar. Un proyecto piloto demuestra el problema con programas mal concebidos de bienestar social (véase Quirós Viquez, 2002). Dicho programa piloto consiste en pagar a las familias por mantener a sus hijos e hijas en la escuela y llevarles a centros de salud. El efectivo es entregado a las mujeres. Se podría suponer que es una forma de apoderar a las mujeres al aumentar sus bienes. Pero es realmente un sistema equivocado por varios motivos: Primero, refuerza la idea que la mujer es la responsable por los hijos y las hijas; segundo, ignora el hecho que aunque las

---

<sup>11</sup> INEC, *Indicadores Básicos, Encuesta Nacional de Medición del Nivel de Vida, 2001*, Managua, Nicaragua, Litografía Alianza, Mayo 2002.

mujeres reciban el dinero, puede ser que tengan muy poco control sobre su uso. En realidad, el proyecto puede quitar poder tanto de las mujeres – si los hombres intentan quitarles el dinero, tal vez con la fuerza – como de los hombres, porque socava el papel construido socialmente por la sociedad que ellos son los proveedores. El resultado principal puede ser mayor conflicto entre géneros y hasta violencia.<sup>12</sup>

Un estudio anterior realizado por Puntos de Encuentro sobre la reconstrucción post-Mitch (véase Bradshaw 2001) remarcaba que cuando los proyectos son impuestos desde arriba, pueden tener resultados prácticos positivos pero resultados ‘sociales’ negativos. La investigación reveló que cuando existían problemas entre la comunidad y los/as responsables por las intervenciones de reconstrucción, las mujeres informaban con más frecuencia que su participación en los proyectos y las decisiones que surgían de las mismas sobre la utilización de tierras obtenidas habían provocado conflictos entre hombres y mujeres en los hogares. Es más, estas mujeres decían muy frecuentemente que los niveles de violencia contra las mujeres habían aumentado después del Mitch. La investigación también sugiere que los proyectos con mayor enfoque ‘práctico’ podrían tener una mayor incidencia en la violencia contra las mujeres (véase también Bradshaw, 2001b).

Otros problemas son importantes también, como el hecho que el antes mencionado proyecto piloto podría crear dependencia y que no cambia la cultura de la educación y la escolaridad. En vez de promover estos cambios da una respuesta temporal y los beneficios positivos terminarán en cuanto se acabe el dinero. Se debe considerar el hecho que los padres y las madres sí respondieron al incentivo monetario al enviar a sus hijos e hijas a la escuela. Pero, no se había aumentado con anticipación la capacidad de las escuelas para poder atender a los nuevos estudiantes, y el hecho que las escuelas son muy pequeñas y hay muy pocos maestros y maestras para asegurar una educación adecuada (Quirós Viquez, 2002).

Este ejemplo subraya una preocupación general que existe sobre las ERP – hasta qué punto se han analizado los posibles impactos ‘indirectos’ y ‘negativos’ del conjunto de políticas de las ERP. Mensajes posiblemente contradictorios sobre el papel de la mujer como madre / cuidadora y la necesidad de una fuerza laboral femenina ‘preparada’ también es indicativo de que un proceso que no toma en cuenta que enfrentamos un problema multifacético.

La pobreza de las mujeres es multi-dimensional y también multi-sectoral, es decir que la pobreza de las mujeres se expresa en distintas formas, en distintos momentos y en distintos ‘espacios’. La idea original de la tesis de la ‘feminización de la pobreza’ era mostrar cómo las experiencias de la pobreza de las mujeres

---

<sup>12</sup> Es importante notar que en las ERP todavía se considera la violencia contra las mujeres como un problema de género y no de salud pública (véase Pickup 2001 para una discusión al respecto).

eran diferentes unas de otras (véase Jackson 1996). Aunque por lo general, ahora se acepta la pobreza relativa de las mujeres, se ha perdido el enfoque en la experiencia de las mujeres de esa pobreza. También, se ha perdido el análisis en las causas de esa pobreza que se ha diluido en la noción de que las mujeres son pobres porque son jefas de familia, en vez de la comprensión que la experiencia de las mujeres de la pobreza es diferente a la experiencia de los hombres y cómo diferentes mujeres tienen experiencias distintas de la pobreza.

Si bien se acepta la necesidad de políticas y proyectos específicos que se centran en las mujeres jefas de familia, la suposición del porqué ellas tienen mayor necesidad de atención – su supuesta pobreza mayor – se puede cuestionar debido a que ignora la ‘pobreza secundaria’ de las mujeres, niñas y niños dentro de familias con hombre como jefe de familia.

Cuando se habla de pobreza, se considera al hogar como la unidad básica de análisis y el ingreso del hogar determina su pobreza relativa. Sin embargo, esto ignora lo que sucede dentro de los hogares y las desigualdades que existen en términos de edad y género. Investigaciones realizadas en toda la región que incluyen el estudio reciente de Puntos de Encuentro aquí en Nicaragua sugiere que los hombres pueden retener parte de sus ingresos para consumo personal, lo cual significa que el ingreso disponible para ‘el hogar’ puede ser hasta el 50% menos del ingreso generado por ese hombre. Lo que esto significa es que si bien el hogar no se considera ‘pobre’, las mujeres, niñas, niños dentro de ese hogar si viven en la pobreza.

En otras palabras, mientras los hogares con mujeres como jefas de familia pueden ser más pobres en términos de ingresos, la jefa de familia tiene acceso a y control sobre todos los recursos disponibles. Los hogares con un hombre como jefe de familia pueden ser más ricos en términos de ingresos, pero la mujer en el hogar puede tener acceso muy limitado a esos ingresos. Por lo general, la situación económica de las mujeres y la niñez es más o menos igual, sin importar el tipo de hogar. Los datos del estudio de Puntos de Encuentro demuestran que en cuanto a acceso a suficiente comida, por ejemplo, no existen diferencias reales entre hogares con un hombre o con una mujer que encabeza el hogar. Los gastos en comida por persona eran sólo un poco menores en hogares encabezados por mujeres comparados con aquellos encabezados por hombres (en hogares con mujeres jefas de familia los gastos eran equivalentes al 95% de los gastos en hogares con madre y padre presente, o sea una diferencia de C\$7 córdobas menos por semana), y eran iguales las percepciones sobre la suficiencia de la comida.

Es interesante mencionar que entre los hogares encabezados por hombres en los cuales las mujeres participan en actividades que generan ingresos, se reportan niveles menores de suficiencia alimenticia. Esto sugiere que las mujeres trabajan por necesidad económica, no que el trabajo de ellas mejora la situación económica del hogar. De hecho, puede ser el caso que los ingresos de la mujer es percibido por el hombre jefe de familia como un sustituto para su ingreso, en vez

de un complemento al mismo, lo que le permite retener una proporción mayor de sus propios ingresos. Es decir, que incluso cuando las mujeres participan en la fuerza laboral y en actividades que generan ingresos, es dudoso el efecto que esto tiene sobre su pobreza relativa y el bienestar de ellas y sus hogares.

La composición de los hogares, quién es el jefe de familia y papeles y responsabilidades de género se interrelacionan para determinar en qué medida se satisfacen las necesidades alimenticias básicas del hogar. Es problemático suponer que sí existen suficientes ingresos para comprar la canasta básica para un hogar, que se llenarán las necesidades básicas de ese hogar, porque en el hogar puede existir iniquidades que aumentan la pobreza. Se tienen que tomar en cuenta otros indicadores de bienestar si se quiere comprender mejor la experiencia de las mujeres ***dentro y entre hogares***.

El supuesto bienestar económico relativo de las mujeres que viven con un hombre puede ser a costo de otros factores de bienestar que gozan las mujeres jefas de familia, como la capacidad de decidir por ellas mismas o vivir sin violencia. Por otra parte, las mujeres jefas de familia pueden enfrentar prejuicios sociales y la 'carga doble' de asumir el papel de jefa / proveedora y madre / cuidadora. Como tal, el hogar parece ser un factor interesante para entender cómo las mujeres viven la experiencia de la pobreza y hay que entrar por la puerta de enfrente y ver lo que pasa adentro de los hogares, si se quiere entender la situación de las mujeres con relación a los hombres y con relación a otras mujeres.

Las diferencias entre mujeres que surgen de la naturaleza y la composición de los hogares en los cuales viven no son percibidas por las medidas o políticas tradicionales contra la pobreza. Por lo tanto, mientras el libro del Banco Mundial de Estrategias para Reducir la Pobreza sugiere que las herramientas convencionales de investigación sobre la pobreza pueden entregarnos la mayoría de "las respuestas relacionadas a género, si se hace la pregunta 'correcta'" ignora el hecho que estas herramientas convencionales se detienen en la 'puerta de enfrente' y por lo tanto, no pueden darnos 'respuestas relacionadas a género' que tengan que ver con cómo las mujeres viven la pobreza.

Mientras las medidas contra la pobreza y no tomen en cuenta lo que ocurre dentro de los hogares, no podrán de ninguna manera capturar la amplitud ni la naturaleza verdadera de la pobreza que vive la mayoría de las mujeres, niñas y niños en Nicaragua.

Terminamos en el mismo lugar donde comenzamos, con el asunto fundamental que surge del proceso ERP – como conceptualizamos y medimos la pobreza.

Estas conceptualizaciones afectan todo el proceso de las ERP desde el diseño de políticas hasta su puesta en práctica y evaluación. En términos de las evaluaciones posteriores, para medir el 'éxito' de dichas políticas, pueden tener fallas básicas porque las metas se basaron en supuestos erróneos sobre las causas de la pobreza.

Además, los procesos sugeridos para evaluar el progreso refuerzan estos problemas, como demuestra el siguiente ejemplo: en un documento reciente circulado por el Banco Mundial para comentarios 'Guía de usuarios para un análisis de impacto social y sobre la pobreza', un documento que consta de 50 páginas, más sus apéndices, la palabra género 3 aparece veces, dos de ellas entre corchetes, y aparece la palabra mujeres una vez con relación a grupos metas blancos, una vez en un estudio de caso, y una vez en un pie de página donde se reconoce la distribución desigual de los recursos dentro de los hogares como un factor que afecta el bienestar de las mujeres. En cuanto a las metodologías presentadas, sólo se menciona la necesidad 'esencial' de tener un balance de género en las Evaluaciones Participativas de la Pobreza.

Sin embargo, la CCER siempre ha considerado que no basta criticar el trabajo ajeno. La crítica debe a su vez ser pro-activa, y debemos formular nuestras propias propuestas alternativas.

## **7. APORTES A LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL BIENESTAR Y LA POBREZA - FACTORES QUE INCIDEN**

*La Nicaragua que Queremos* es un intento por producir una propuesta concreta para cambios reales, la Auditoria Social (III) nos entrega la base o los medios para supervisar ese cambio. La iniciativa buscaba entregar "mediciones" de bienestar para complementar las mediciones económicas de la pobreza utilizadas en los discursos oficiales. Puede también ayudarnos a responder la pregunta planteada por el FMI (IDA-FMI, 2000), que concluía que "a pesar de los avances medidos en reducción de la pobreza durante 1993/1998, los análisis cuantitativos demuestran que los pobres relacionan a la década de 1990 con una disminución en su bienestar...¿cómo se puede explicar esa conclusión?" Esta forma de medir la pobreza y el bienestar puede ser la explicación.

Los resultados de una encuesta nacional realizada en 2001 sugieren que el 45% de los hogares pobres entrevistados percibían que su familia estaba en una situación peor que el año anterior. Los factores que parecen afectar esta percepción de empeoramiento en su bienestar incluyen factores económicos pero también otros indicadores de bienestar de índole más 'social'.<sup>13</sup> Por ejemplo, un factor que parece ser importante se relaciona con alguna enfermedad en la familia, y las consecuencias negativas de esa enfermedad al aumentar las deudas o la

---

<sup>13</sup> Se utilizaron modelos de regresión logarítmica para estudiar la influencia de diferentes variables incluidos en la encuesta sobre bienestar (véase CIET/CCER 2001 para una discusión completa de los indicadores). En todos estos ejercicios hay que tener cuidado al interpretar los resultados preliminares y como tal sólo nos pueden dar una impresión general de la influencia de los variables independientes en el modelo sobre la probabilidad que las personas se sintieran mejor o peor entre 2000 y 2001.

venta de bienes para pagar gastos de atención médica. La necesidad de recurrir a la reducción de bienes en el hogar para cubrir gastos médicos quizás no sea sorprendente considerando que el costo promedio por enfermedad representa el 21% del costo de la canasta básica de bienes. Que el 43% de los hogares entrevistados haya recurrido a estas acciones durante el último período de enfermedad sugiere no sólo un impacto sobre el bienestar a corto plazo, sino que también la vulnerabilidad a largo plazo para enfrentar estas crisis en el futuro.

Mientras es de esperarse que la falta de un ingreso fijo en los hogares afecte los sentimientos de bienestar, otro factor importante es el nivel de conflicto dentro de los hogares – o sea, sí había una percepción de un aumento en las discusiones fuertes. Entre las razones dadas para este aumento en conflicto, la más importante era los problemas económicos (52%). Estos problemas económicos pueden tener un impacto en los hogares más allá de lo ‘económico’, y tienen consecuencias sociales. Además, es menos probable que se sientan mejor al final del período de estudio quienes sintieron que no se cumplió su ‘derecho a vivir sin violencia’. En cuanto al derecho a vivir una vida libre de violencia, el 40% de las personas entrevistadas sintieron que no se les respetó este derecho.

Factores de desarrollo humano como la salud y la educación son un eje central de preocupación en Nicaragua y enfatiza en la vulnerabilidad económica de los hogares pobres en momentos de enfermedad que tienen un doble impacto negativo en dichos hogares. Por una lado, los problemas de salud reducen las oportunidades de trabajar y al mismo tiempo, la necesidad de gastar en salud a menudo reducen la disponibilidad de recursos necesarios para enfrentar crisis económicas y otros shocks “naturales”, como los desastres naturales.

Con relación a educación, los hogares pobres con niños y niñas en la escuela son más propensos a experimentar deterioros en su bienestar. Por lo tanto, la inversión en reducción de la vulnerabilidad económica y el capital humano para hogares pobres debe considerarse de manera urgente. Pero dichos programas deben estar orientados a promover la autosuficiencia, la generación de ingresos y el mejoramiento de la calidad de los servicios y no sólo a programas de carácter asistencial, generadores de dependencia e insostenibles. Las políticas deben orientarse a la ampliación de la capacidad del sistema educativo y a reducir la carga financiera que representa para los hogares pobres la inversión en capital humano.

En términos generales, las diferencias de género son visibles. Mientras es más probable que las mujeres que los hombres expresen el sentimiento de que las cosas han mejorado, las mujeres jefas de familia representan una categoría específica y este estado parece afectar los sentimientos de empeoramiento en el bienestar.

Es también interesante mencionar que la presencia de una organización nacional de la sociedad civil que trabaja en la comunidad parece afectar el sentimiento de mejoramiento en el bienestar tanto de mujeres jefas de familia como aquellas que

no son jefas de familia. Sin embargo, no afecta la percepción de los hombres. Por otra parte la percepción que las autoridades locales están trabajando en la comunidad hacía que las personas (tanto hombres como mujeres) se sintieran en una mejor situación. Estos resultados sugieren que los actores como las ONGs, movimientos sociales y gremios, junto con el gobierno local, juegan un papel importante. Hay buenos argumentos para fortalecer las actividades de estos actores dentro de las estrategias y políticas encaminadas a mejorar el bienestar y reducir la pobreza.

El tema de la descentralización y el papel de los gobiernos locales no se ha abordado por no ser el objeto de este trabajo; sin embargo, vale la pena resaltar que las ERP no recogen ni incorporan este aspecto que es crucial para la buena marcha de programas que buscan focalizar su acción en los sectores empobrecidos.

## **8. ALGUNAS PROPUESTAS**

Sin el ánimo de ser exhaustivas ni dar recetas, sino en con el de terminar con una mirada hacia delante y buscar algunas salidas a los problemas planteados anteriormente, audazmente nos atrevemos a dejar enunciadas algunas propuestas que se derivan del análisis, pero sobre todo de las experiencias generadas en la definición de la ERP en Nicaragua.

Lógicamente, las primeras propuestas van dirigida a quienes coordinan – por no decir definen – a nivel mundial las ERP: el Banco Mundial y su socio duro el Fondo Monetario Internacional:

- Cumplir con lo acordado con el G 8 en el año 2,000 en Colonia, Alemania de que las Estrategias de Reducción de la Pobreza determinen los acuerdos entre los países pobres y las IFIS, y no al revés, como bien lo podemos atestiguar en Nicaragua.
- Revisar con seriedad el concepto de pobreza y de bienestar que subyacen y determinan las ERP.
- Incorporar con claridad y parámetros de cumplimiento en los Lineamientos del Banco Mundial para las ERP aspectos de género y de participación ciudadana.
- Retomar en el Manual de Evaluación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza los avances que se recogen en el reciente documento del Banco Mundial sobre Género.
- Evaluar seria y participativamente el impacto en la pobreza de los programas y proyectos que ha venido desarrollando el Banco Mundial, antes de insistir en mantenerlos en las carteras de proyectos de las ERP.
- Analizar a profundidad si el ya trillado discurso de que “el crecimiento económico es la única vía para reducir la pobreza” o de que “es

indispensable aumentar el pastel para que a todas y todas nos toque un pedazo más grande” es realista.

Las siguientes van dirigidas a los gobiernos de los países cooperantes:

- Buscar una mayor coherencia entre los que hacen con sus políticas de cooperación bilateral y sus decisiones en las Juntas de Gobernadores de las IFIS.
- Mostrar una mayor flexibilidad en la política de cooperación a las ERP que le permita a los países revisar los programas y proyectos en marcha, valorar su impacto y reorientarlos, si fuera necesario.
- Propiciar una mayor participación y transparencia en la información de los convenios y acuerdos con los países pobres.

El tercer grupo de propuestas y planteamientos va dirigido a los gobiernos de los países pobres:

- Mejorar la capacidad de negociación con las IFIS y la comunidad internacional, incorporando a las organizaciones de sociedad civil en las discusiones con ellos.
- Construir con la participación de la ciudadanía y los gobiernos locales definiciones propias de la pobreza que incorporen la multifactorialidad del problema.
- Definir claramente los procesos y espacios de participación que incluyan la definición, implementación, monitoreo, seguimiento y evaluación de las ERP, los planes, programas y proyectos.
- Definir políticas que promuevan el desarrollo humano integral, la autosostenibilidad, el reconocimiento de las diferencias y las inequidades, así como las áreas de potencial desarrollo.
- Buscar una mayor coherencia entre el discurso de las ERP y los programas y proyectos que se están incorporando.
- Hacer una revisión profunda de la calidad de la incorporación de las mujeres y de la perspectiva de género en las ERP, los programas y proyectos.
- Definir parámetros para evaluación del impacto de las ERP en las mujeres que rompa con los esquemas estereotipados de las mujeres.
- Cumplir con el enunciado de que las ERP son “documentos vivos” y por lo tanto, en “constante revisión” incorporando a la ciudadanía, las organizaciones civiles y a los gobiernos locales.

A los gobiernos locales, proponemos que:

- Conozcan y analicen las ERP existentes en conjunto con la ciudadanía.
- Desarrollen planes y propuestas con la participación orientadas a buscar el desarrollo integral de sus municipios y del país.
- Desarrollen mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes gubernamentales y de la cooperación internacional en sus



municipios, con participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales.

- Darle seguimiento al impacto de las ERP en las mujeres y en las familias.

A las organizaciones civiles y a la ciudadanía, le planteamos que es necesario que:

- Conocer y analizar las ERP existentes.
- Participar en los procesos de definición, implementación, seguimiento y monitoreo de dichas estrategias.
- Construir sus conceptos sobre pobreza y bienestar que les permitan participar crítica y propositivamente.
- Propiciar con compromiso el desarrollo de capacidades de análisis, control, monitoreo y evaluación de las ERP en las organizaciones y la ciudadanía.
- Fomentar procesos de auditoría y control ciudadano de las ERP.
- Establecer coordinación y comunicación con los gobiernos locales y el gobierno nacional.
- Incorporar el análisis de género en la definición de propuestas, el monitoreo, la evaluación y el seguimiento de las ERP. Para ello, es urgente que las organizaciones desarrollen capacidades para ver el impacto diferenciado en hombres y mujeres de las diferentes políticas públicas.
- Participar en el diseño, evaluación y seguimiento de los presupuestos nacionales y locales, analizando el impacto y la efectividad en la reducción de la pobreza, particularmente en los sectores más pobres - que como ya hemos dicho antes - son sobre todo las mujeres.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

Bradshaw S. (2002a) Women's Poverty in Nicaragua: Evidence from four communities, Forthcoming, Fundación Puntos de Encuentro, Managua, Nicaragua.

Bradshaw S. (2002b) Exploring the gender dimensions of reconstruction processes post-hurricane Mitch, *Journal of International Development*, forthcoming.

Bradshaw S. (2001) Dangerous Liaisons: Men, Women and Hurricane Mitch, Fundación Puntos de Encuentro, Managua, Nicaragua.

Bradshaw S. et.al.(2000) Cooperación, conflicto y estrategias para enfrentar situaciones de crisis: Un estudio de las respuestas de los hogares al Huracán Mitch, desde una perspectiva de género, Fundación Puntos de Encuentro, Informe a OXFAM UK, Managua, Nicaragua.

Bradshaw S.J. and Linneker B.J. (2002) Civil Society Responses to Poverty Reduction Strategies in Nicaragua, *Progress in Development*, Forthcoming

Bradshaw S.J. and Linneker B.J.(2001a) Challenging Poverty, Vulnerability and Social Exclusion in Nicaragua: Some Considerations for Poverty Reduction Strategies, *The Nicaraguan Academic Journal - NAJ*, December 2001, Vol. 2, No. 2, pp 186-224, Managua, Nicaragua, Ave Maria College of the Americas, Nicaragua

Bradshaw S., Linneker B.J. and Zúniga R.E. (2002) Social Roles and Spatial Relations of NGOs and Civil Society: Participation and Effectiveness Post Hurricane 'Mitch', in McIlwaine C. and Willis K. (2002) (eds.) *Challenges and Change in Middle America: Perspectives on Development in Mexico, Central America and the Caribbean*, Addison Longman Wesley, Harlow, England.

Bradshaw S.J., Linneker B.J. and Zúniga R.E. (2001b) Social Roles and Spatial Relations of NGOs and Civil Society: Participation and Effectiveness in Central America Post Hurricane 'Mitch', *The Nicaraguan Academic Journal - NAJ*, May 2001, Vol. 2, No. 1, pp 73-113, Managua, Nicaragua, Ave Maria College of the Americas, Nicaragua.

CAFOD (2000) 'PRS – Poverty Reduction or Public Relations Strategies?' <http://www.cafod.org.uk/>

CCER (1998) Convirtiendo la Tragedia del 'Mitch' en una Oportunidad para el Desarrollo Humano y Sostenible de Nicaragua; Washington Propuesta, Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción, Managua, Nicaragua, el 2 de diciembre, 1998.

CCER (1999) Propuesta para la Reconstrucción y Transformación de Nicaragua, Convirtiendo la Tragedia del Mitch en una Oportunidad para el Desarrollo Humano y Sostenible; Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción, Managua, Nicaragua.

CCER y CIETInternacional (2001) La Voz de los Hogares Pobres sobre las Estrategias para la Reducción de la Pobreza: Auditoria Social Fase 3 -Monitoreo y Evaluación de Indicadores Basados en la Comunidad, Coordinadora Civil - CCER - Diciembre 2001, Editronic S.A, Managua, Nicaragua.

CCER (2001) La Nicaragua que Queremos: Enfoque y Prioridades para una Estrategia Resultado del Proceso de Consulta, Debate y Análisis, Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción - CCER, Managua, Nicaragua, Junio 2001.

Gobierno de Nicaragua, Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza, Imprimatur Artes Gráficas, Managua, Nicaragua, Julio 2001.

INEC (2002) Indicadores Básicos – Encuesta Nacional sobre Medición del Nivel de Vida, 2001, Managua, Nicaragua, Mayo 2002.

IDA-IMF (2000) *Nicaragua: Decision point document for the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, International Development Association and International Monetary Fund, December 6, 2000.

Jackson C. (1996) Rescuing Gender from the Poverty Trap, *World Development*, 24:3, 489-504.

La Boletina (2001) 'Estrategia de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP): ¿Qué pasó con los aportes de la sociedad civil?' Septiembre- Octubre 2001 No. 48.

Linneker B.J. (2002) Gender Comparisons of Capital Influences on Women and Households Experiencing Poverty in Nicaragua, *Coordinadora Civil - Working Paper*, August 2002, pp 28, Managua, Nicaragua. - [www.ccer-nic.org](http://www.ccer-nic.org)

Pearson, R. and Sweetman, C. (1996) Abortion, reproductive rights and maternal mortality in Population and reproductive rights, Oxfam focus on Gender, 45 – 50

Pickup, F. (2001) Ending Violence Against Women Oxfam: Oxford

Quirós Viquez, A (2002) *The PRSP Process In Nicaragua Participation Of Civil Society* [www.ciir.org](http://www.ciir.org)

Stiglitz, J (2002) *Globalisation and its Discontents*, Penguin Books, London.